

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

CAMILA LINO PEREIRA

**O SILÊNCIO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

Porto Alegre

2018/02

CAMILA LINO PEREIRA

## **O SILÊNCIO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini

Porto Alegre

2018/02

CAMILA LINO PEREIRA

## **O SILÊNCIO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: 14 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini  
Orientador

---

Eduardo Kahler Ribeiro

---

Rodrigo Führ de Oliveira

## **AGRADECIMENTOS**

Meu agradecimento principal e especial vai para minha querida mãe que sempre me acompanha nas lutas de estudos desde o início da conclusão do meu primeiro curso de nível superior, que leu meu primeiro trabalho de conclusão de curso e claro vai ler esse sim.

Agradeço aos meus familiares e amigos, principalmente aqueles amigos que acompanharam de perto meus estudos na UFRGS, que entraram comigo lá em 2013/02 e que estarão nas lembranças e no coração para sempre.

Agradeço aos grandes companheiros de estágio, que me ensinaram que o direito é lindo sim, e que eu posso me apaixonar mais a cada dia.

Agradeço também a UFRGS e seus professores, servidores e terceirizados que me acompanharam nessa jornada linda de crescimento profissional e pessoal.

Por fim, agradeço ao meu orientador, Professor Rafael Da Cás Maffini, que me encantou nos últimos semestres da faculdade com suas aulas extremamente didáticas e interessantes.

Muito obrigada a todos.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o silêncio administrativo no direito brasileiro, explicitar o seu conceito, sua natureza jurídica, sua tipologia, e, por fim os meios do administrado obter uma resposta da Administração Pública. Desde já, fica anunciado que o tema é intrigante, mas não muito explicitado pelos doutrinadores, a jurisprudência também é escassa e as leis específicas não existem até o presente momento da elaboração deste trabalho. Para iniciar a discussão sobre o tema será necessário deixar claro as diferenças entre silêncio e a inércia da Administração Pública, sendo conceituação firmada desde a década de 30 pelo doutrinador Temístocles Brandão Cavalcanti. Na sequência, a presente pesquisa se posicionará definindo a natureza do silêncio como ato administrativo, sem deixar de mencionar os autores que caracterizam como fato administrativo e por quais razões. Dando continuidade, será abordada as classificações que o silêncio pode ter, sendo sempre previsto em lei, que no caso pode se um silêncio positivo, ou seja, concessivo, ou um silêncio negativo, ou seja, denegatório, sendo que ambos podem ser ainda classificados como próprio, condicionado e implícito. E será encerrado com os meios que o administrado pode utilizar para obter uma resposta da Administração Pública, podendo ser via judicial pelo mandado de segurança, além de outras maneiras que serão apresentadas. Sendo assim, o presente trabalho visa contribuir com um tema tão interessante para quem sabe incentivar legisladores e a Administração Pública a evitarem ao máximo a possibilidade do silêncio, e que o judiciário não seja a única medida para conseguir um direito previsto em nossa Constituição, que no caso é o dever de resposta da Administração Pública quando provocada pelo administrado.

Palavras-Chave: silêncio, Administração Pública, doutrina, legislação e jurisprudência.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	07
2 ORIGEM DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO .....	09
3 CONCEITO DE SILÊNCIO .....	11
3.1 O Silêncio no Brasil .....	11
3.2 Silêncio Administrativo .....	12
3.3 Ato Implícito .....	15
3.4 Inércia Administrativa .....	15
4 DEVER DE RESPOSTA .....	18
4.1 Prazo Razoável para a Administração Responder .....	21
5 NATUREZA JURÍDICA .....	24
6 TIPOLOGIA .....	27
6.1 Silêncio Positivo .....	28
6.1.1 Silêncio Positivo Próprio .....	28
6.1.2 Silêncio Positivo Condicionado .....	29
6.1.3 Silêncio Positivo Implícito .....	29
6.2 Silêncio Negativo .....	31
6.2.1 Silêncio Negativo Próprio .....	31
6.2.2 Silêncio Negativo Condicionado .....	32
6.2.3 Silêncio Negativo Implícito .....	32
6.3 Proposta de Reconhecimento de Efeito Positivo .....	33
7 RECURSOS DO ADMINISTRADO .....	37
7.1 Mandado de Segurança .....	38
7.2 Responsabilidade Civil do Estado .....	40
8 ANÁLISE DE UM PROJETO DE LEI .....	43
9 CONCLUSÃO .....	45
10 REFERÊNCIAS .....	47
11 APÊNDICE .....	50

## 1. INTRODUÇÃO

Este presente trabalho tem o objetivo de relatar todo o tema relacionado ao silêncio no Direito Administrativo e ao final concluir qual ou quais as melhores alternativas para diminuir a sua ocorrência.

A pesquisa iniciará com a origem do silêncio no Direito Administrativo, que no caso é francesa e do século XVIII. Já no Brasil, teve seus primeiros estudos iniciados por Temístocles Brandão Cavalcanti, já em meados do século XX.

Na sequência, o presente instituto será conceituado, mostrando que como a maioria dos estudos jurídicos existem divergências, nesse caso não é diferente, em relação ao conceito e sua amplitude, mesmo sendo escasso o seu estudo. O trabalho irá seguir o conceito central de doutrinadores como Celso Antônio Bandeira de Mello e do atual e maior escritor sobre o assunto, André Saddy.

Algumas diferenciações em relação aos temas de Direito Administrativo que muitas vezes são confundidos com o silêncio serão exemplificadas, como o ato implícito e a inércia administrativa.

Não há como deixar de analisar o dever de resposta da Administração Pública frente a uma provocação do administrado, o qual está previsto na Constituição Federal de 1988 e na legislação esparsa em geral.

Ainda dentro da discussão do dever de resposta, o tempo para a administração responder é vital para que tenha ainda algum efeito a provocação realizada.

A natureza jurídica é um subtema dentro do silêncio que mais possui questionamentos. A sua caracterização tem relação direta com os meios que o administrado poderá utilizar para ter seu pedido, recurso ou requerimento atendido.

Em relação a tipologia do silêncio existe um consenso maior entre os doutrinadores, muitos acreditam que para ter algum efeito, ele precisa necessariamente estar previsto em lei.

Os recursos do administrado mencionados neste trabalho de conclusão de curso são judiciais, e segundo a maioria dos doutrinadores é a via menos especializada para resolver o silêncio, porque na maioria das vezes vai ter uma função reparativa.

Por fim, será analisado e anexado a presente pesquisa um projeto de lei de âmbito federal para minimizar a ocorrência do silêncio, ou seja, basicamente forçar administrativamente uma resposta para o administrado em tempo hábil.



## 2. ORIGEM DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Antes mesmo de conceituar o silêncio administrativo se faz necessário abordar a sua origem, que no caso é francesa, mas precisamente quando se implantou a regra da decisão prévia pela Lei nº 16-24, de agosto de 1790 na França, que impedia que tribunais comuns (Judiciário) conhecessem os litígios nos quais fossem parte a Administração. Tal vedação ocorreu porque se criou uma jurisdição administrativa (Tribunal Administrativo), obrigando que toda reclamação dos administrados contra a Administração fosse julgada pela própria Administração<sup>1</sup>.

Referida lei impediu o acesso ao Judiciário e se a Administração não se pronunciasse não haveria meios de se obter uma resposta, isso caracterizou o nascimento do silêncio administrativo, e com o posterior Decreto de 02 de novembro de 1864, editado na França que em seu art.7º previa que se no decurso de 04 (quatro) meses a pretensão dirigida a Administração não tivesse resposta o efeito seria denegatório, caracterizando assim o silêncio negativo<sup>2</sup>.

Já no Brasil, não teve uma legislação e ainda não tem um diploma legal relacionado ao efeito genérico ou específico do silêncio, mas um dos doutrinadores que iniciou o assunto foi Temístocles Brandão Cavalcanti<sup>3</sup>, que considerou a necessidade de não se confundir a inércia da Administração Pública na defesa dos seus direitos ou da coletividade, com o silêncio na decisão provocada por terceiros.

Sendo assim, o tema silêncio administrativo originou-se na França devido a 02 (duas) leis, já referidas anteriormente, que foram implantadas no país para afastar a questão do judiciário e ter um efeito negativo, ou seja, denegatório com o passar do prazo da administração se manifestar.

Por outro lado, no Brasil, depois de Temístocles Brandão Cavalcanti iniciar os estudos sobre o assunto em 1939, atualmente no final de 2018 a literatura sobre o assunto ainda é reduzida, a legislação específica não existe, e a jurisprudência também é escassa.

Quem mais discute o tema atualmente são mestrados e doutorandos em direito, mesmo assim de forma tímida. Sendo que a maioria dos temas utilizam muito o direito comparado, e não dão ênfase ao que poucos, mas grandes doutrinadores acabam comentando em seus livros sobre o assunto.

A bibliografia específica basicamente é apenas uma e será a base desta pesquisa, juntamente com artigos, defesas de mestrado e teses de doutorado.

---

<sup>1</sup> SADDY, André. Silêncio administrativo no direito brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

<sup>2</sup> Idem ao item 1.

<sup>3</sup> CAVALCANTI, Temístocles Brandão. A teoria do silêncio no direito administrativo. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 77, a.36, n.427, jan-mar.1939, p. 579-581.

### 3. CONCEITO DE SILÊNCIO

#### 3.1 O silêncio no Brasil

Antes de conceituar cabe salientar que o tema silêncio administrativo não é muito estudado no direito brasileiro. Temos poucas publicações sobre o assunto, a maioria são artigos, ou dissertações de mestrado ou teses de doutorado. Há cerca de 10 anos vem crescendo o número de trabalhos de conclusão de curso de pós-graduação *lato sensu*, e alguns de conclusão de curso de graduação.

As publicações encontradas de um modo geral estão atrelas ao assunto direito de indenização do prejudicado se relacionando com a teoria do desvio/abuso de poder e a sua natureza jurídica<sup>1</sup>.

A doutrina e jurisprudência também são reduzidas em relação ao assunto. Não existem leis específicas, mas sim algumas leis que acabam prevendo efeito denegatório ou concessório e até mesmo efeito algum ao silêncio quando ocorre a ausência de resposta de um pedido, solicitação, requerimento ou reclamação pelo prazo determinado em lei, ou aquele considerado desarrazoado.

O presente trabalho não tem a pretensão de identificar o motivo da escassez de material sobre o assunto, mas acredita que seja pela cultura brasileira de eleger o acesso ao judiciário como meio principal para resolver questões administrativas. O que para o presente trabalho representa um erro, pois muitas vezes a via administrativa é a mais especializada e apta para analisar e conceder o pleiteado. Crê-se então que para muitos, a resposta do silêncio administrativo é socorrer-se no judiciário, não tendo então muito o que se discutir na doutrina administrativa.

### 3.2 Silêncio Administrativo

Inicialmente se faz necessário identificar o silêncio administrativo como espécie do gênero chamado silêncio da administração, já que nem toda omissão da Administração Pública dá causa ao silêncio administrativo. Sendo assim, silêncio administrativo nada mais é do que a inércia do Poder Público frente a exigência de um ato concreto ou regulamentar após o administrado provocá-lo.

Utilizando-se do conceito do grande professor e doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup>, silêncio administrativo designa-se a situação jurídica em que a Administração Pública deixa de se pronunciar quando deve fazê-lo, seja porque foi provocada pelo administrado, seja porque um órgão tem de se pronunciar para fins de controle do ato de outro órgão.

Exemplificando para um melhor entendimento, podemos dizer que o silêncio ocorre quando uma pessoa faz um requerimento no setor de protocolo de uma repartição pública e fica a espera de uma resposta, mas com o passar do tempo, que pode ser o previsto em lei, ou aquele considerado desarrazoado, nada acontece.

Em relação ao prazo que perfectibiliza o silêncio administrativo não há um consenso, mesmo quando a lei dá um prazo e um efeito ao silêncio. A falta de uniformidade é muitas vezes justificada pela situação real do órgão da administração pública, sendo que muitos são precários, faltam equipamentos de tecnologia da informação e funcionários capacitados.

A jurisprudência do TRF1, por exemplo, confirma que não há uma padronização de prazo razoável para caracterizar o silêncio já que decidiu afirmando que “ainda que se reconheça a possibilidade de a Fazenda Pública Nacional necessitar realizar diligências complementares antes de decidir o pleito administrativo – com evidente prejuízo do prazo regulamentar –, não se afigura

razoável o prazo de 15 meses para a análise do pedido de restituição do imposto de renda”.<sup>3</sup> No mesmo julgado, ainda se afirma o direito à impetração de mandado de segurança por ocasião do silêncio administrativo.

A situação exemplificada acima é claramente um abuso de poder já que existe inclusive em nossa Carta Magna o dever de a administração se manifestar concretamente frente a um pedido de um administrado.

Oferecendo mais alguns exemplos é possível perceber que o silêncio é muito comum no dia a dia dos cidadãos. Quando solicitamos na prefeitura o conserto de uma via pública por causar problemas no trânsito e ficamos sem resposta, isso já caracteriza o silêncio administrativo para a maioria dos doutrinadores. No entanto, existem alguns autores que divergem e serão citados ao longo desta monografia juntamente, com os que confirmam que os exemplos citados entre outros caracterizam o silêncio administrativo.

O presente trabalho não tem o ensejo de demonstrar como a administração dos entes federados está precária nas áreas de infraestrutura, saúde, educação entre outros setores, mas sim enfatizar a importância da resposta ao administrado.

Retomando o exemplo, se no caso a administração não tem como resolver o problema a curto ou longo prazo, isso teria que ser respondido ao solicitante de maneira clara e com as devidas justificativas.

Ora, em nossa Constituição Federal de 1988 e na legislação de um modo geral existem pronunciamentos que deixam extremamente claro o dever do estado de responder quando se é solicitado.

Cumprе salientar que existem divergências no conceito de silêncio. Para SADDY<sup>4</sup>, o silêncio só se forma se o órgão possuir um dever legal de decidir a questão colocada pelo particular. Já para FARIA<sup>5</sup> e LIMA<sup>6</sup>, não existe a

necessidade do órgão possuir o dever legal de decidir, e o presente trabalho vai seguir essa última posição fundamentando, por exemplo, que na Lei de Acesso à Informação<sup>7</sup>, na qual em seu art. 11, §1º, III informa que se o administrado fizer um pedido em órgão que não possui a informação, o órgão tem que informar que aquele não é o local devido e se souber indicar qual é o local correto para se ter o acesso à informação.

No entanto, não podemos deixar de mencionar os requisitos básicos que o doutrinador André Saddy<sup>8</sup> entende como necessários para caracterizar o silêncio administrativo. Primeiramente, tem que existir um procedimento administrativo iniciado de ofício ou pelo interessado. Segundo, o vencimento do prazo máximo sinalizado pela norma jurídica, juiz ou documento contratual que estabelece o silêncio, sem que a Administração conteste expressamente, ou seja, a omissão da Administração durante determinado período de tempo. E, por fim, o último requisito que diz respeito à produção de efeitos, e não propriamente ao silêncio administrativo – tal seria a necessidade de uma disposição expressa que preveja o efeito do silêncio administrativo.

Sendo que, principalmente o terceiro requisito, a presente pesquisa não vai seguir por acreditar que existe o silêncio que não produz efeito concessório ou negatório, mas que mesmo assim será silêncio administrativo.

Conclui-se então que o silêncio administrativo caracteriza-se por 02 (dois) requisitos segundo Adriana Ancona de Faria<sup>9</sup>: (1) necessidade de manifestação expressa da Administração Pública para viabilizar o exercício de direito administrativo; (2) a falta de resolução expressa da Administração Pública, dentro do prazo devido, caracterizando com isso sua inatividade formal.

Cumprido salientar por fim que o presente tema não é muito estudado no Direito Brasileiro, sua doutrina, jurisprudência e legislação são escassas, sendo que basicamente seus temas mais estudados são direito de indenização ao prejudicado à luz da teoria do abuso de poder<sup>10</sup>. Tema que será abordado em um

capítulo específico desta monografia, mas que também conterà outros temas relacionados ao assunto que são pertinentes para melhor compreender esse fenômeno de inação da Administração Pública frente a uma postulação do administrado.

### **3.3 Ato Implícito**

É necessário conceituar o ato implícito para não confundir com o silêncio administrativo, já que é comum essa confusão no meio dos poucos textos publicados sobre o assunto.

Sendo assim, o ato implícito nada mais é do que uma decisão administrativa derivada de uma inferência de uma outra decisão que tenha sido manifestada concretamente. O silêncio não é ato implícito, primeiramente o presente trabalho seguirá a maioria doutrinária que classifica o silêncio como fato administrativo, segundo porque o silêncio não decorre de um ato anterior concreto, expresso, exteriorizado. O silêncio é a completa ausência e resposta, de manifestação formal da Administração Pública, ou seja, uma inatividade formal ou omissão específica da Administração.

A relação semelhante entre ato implícito e silêncio administrativo é que ambas as situações advém de uma ausência de manifestação, no entanto, o ato implícito só existe pois advém de uma manifestação anterior ou posterior, já no silêncio não há nenhuma manifestação anterior ou posterior da Administração Pública.

### **3.4 Inércia Administrativa**

Para não confundirmos a inércia administrativa com o silêncio administrativo é necessário conceituar o primeiro e exemplificar com trechos legislativos para termos uma melhor compreensão. Além do que o tema central a ser discutido é o silêncio administrativo e não a inércia.

O silêncio decorre na inércia administrativa na defesa de direitos, obrigações e deveres não se confundindo com o silêncio decorrente da ausência de decisão, concessão, resposta em razão de pedido, solicitação ou reclamação. Percebe-se que a principal diferença da inércia é que a pretensão não advém de um particular<sup>11</sup>.

Um exemplo bem didático para ser mencionado é a inércia do Presidente em caso de sanção presidencial conforme é determinado no art. 66, §3º da CRFB<sup>12</sup> que afirma que decorrido o prazo de 15 (quinze) dias desde o envio de projeto de lei ao Presidente da República, para em aquiescendo, sancioná-lo, sem que esse se manifeste, importará seu silêncio uma sanção tácita.

Encerro este capítulo, reafirmando que o presente trabalho somente será baseado em silêncio administrativo, os outros conceitos mencionados anteriormente foram usados para se delimitar bem o assunto e não causar dúvidas aos leitores. Também se infere desde o início desta monografia que o silêncio é repudiado pelo Direito Brasileiro, de acordo com a nossa Carta Magna e legislações esparsas que serão mais profundamente abordadas ao longo dos capítulos.

---

<sup>1</sup> SADDY, André. Silêncio administrativo no direito brasileiro. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.421.

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal – Primeira Região. Classe: REOMS – RENESSA EX OFFICIO EM MANDADO DE SEGURANÇA – 200538000313762. Órgão Julgador: OITAVA TURMA, Fonte: e-DJF1 DATA: 17.12.2010. PÁGINA: 2286, Data da decisão: 26.11.2010, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO.

<sup>4</sup> SADDY, André. Revista Síntese Direito Administrativo. Nº 96 – Dezembro/2013 – Assunto Especial – Doutrina. p. 35 – 67.

<sup>5</sup> FARIA, Adriana Ancona de, Silêncio Administrativo. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2002.

<sup>6</sup> LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. O silêncio administrativo: a inatividade formal do Estado como refinada forma de ilegalidade. Boletim de Direito Administrativo, Curitiba, ano XXVII, n.4, p.405-406, abr.2011.

<sup>7</sup> Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acessado em: 15/09/2018.

<sup>8</sup> Idem ao item 5.



<sup>9</sup> Idem ao item 6.

<sup>10</sup> FAGUNDES, Seabra. Responsabilidade no Estado: indenização por retardada decisão administrativa. Revista de Direito Público. São Paulo, v. 14, n. 57/58, p. 7-17, jan./jun., 1981.

<sup>11</sup> SADDY, André. Silêncio administrativo no direito brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

<sup>12</sup> Art. 66. A casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§3º Decorrido o prazo de 15 dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

#### 4. DEVER DE RESPOSTA

O dever de resposta se encontra na nossa Carta Magna e na legislação como um todo. Em relação à Constituição Federal é possível identificar alguns dos seguintes dispositivos que garantem do dever de resposta do administrado que são: XXXIII <sup>1</sup>(direito ao recebimento de informações dos órgãos públicos), XXXIV, “a” <sup>2</sup>(direito de petição) e “b” (direito de certidão)<sup>3</sup>, XXXV (direito ao amplo acesso ao Judiciário)<sup>4</sup>, LV (direito ao contraditório e ampla defesa)<sup>5</sup> e LXXVIII (direito à razoável duração dos processos judiciais e administrativos)<sup>6</sup>, todos incisos pertencentes ao art. 5º, entre outros dispositivos que traduzem o dever de a Administração se manifestar frente a postulação de um administrado.

Considerando a legislação como um todo, existem outros 02 (dois) grandes exemplos que mostram o dever da Administração de responder quando provocada pelo administrado que se encontram na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 em seus artigos 48, 49 e 50<sup>7</sup>, e mais recentemente a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011<sup>8</sup>, conhecida como Lei de Acesso à informação, principalmente em seu art. 5º.

As 02 (duas) leis, juntamente, com a nossa Carta Magna dão sustentação muitas vezes para compreendermos qual seria o prazo razoável para a administração responder quando provocada pelo administrado.

No entanto, é importante diferenciar algumas particularidades da Lei de Acesso à Informação, ela está relacionada ao dever de garantir o acesso à informação, independentemente de requerimento do administrado. E, quando um administrado requer alguma informação não é necessário motivar o pedido de acesso à informação, apenas identificar-se e especificar o tipo de informação desejada.

Ao final desta pesquisa será anexado um projeto de lei para regular o silêncio administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que foi elaborado por André Saddy, um dos poucos, mas grande escritor que se debruça aos estudos do silêncio, tanto no direito brasileiro como no direito comparado.

Adiantando um pouco para permitir a comparação do projeto de lei com a Lei de Acesso à Informação, a primeira é mais objetiva e de fácil compreensão, principalmente se pensarmos que o público-alvo para utilizá-la é todo e qualquer administrado que possua os mais variados níveis de escolaridades. Já a segunda é muito bem elaborada, mas de difícil compreensão principalmente em relação aos recursos.

No entanto, fica claro que o silêncio é repudiado, e o que se espera quando a administração é provocada pelo administrado é uma resposta, num prazo razoável, ou seja, que seja tempestivo para que seus efeitos sejam recebidos pelo administrado enquanto ainda há interesse.

A Lei de Acesso à Informação nada mais é que a elaboração prevista constitucionalmente no art. 5º, XXXIII da CRFB, sendo a regulação de que os órgãos públicos devem informar o particular de assuntos de seu próprio interesse, ou coletivo ou geral.

Ora, a Constituição promulgada em 1988 tem em seu texto original a previsão do acesso à informação, no entanto, foi preciso mais de 20 anos para surgir uma lei para regular o acesso através de prazos para respostas e com a oportunidade de mais de um tipo de recurso. Isso nada mais é que a ratificação de que apesar do silêncio ser um fato comum da Administração Pública, ele é repudiado pela mesma.

Os nossos Tribunais também afirmam que a Administração Pública tem o dever de responder quando provocada pelo administrado, isso é

demonstrado, por exemplo, em um julgado do STJ segundo voto proferido pelo Ministro Humberto Gomes de Barros, conforme segue<sup>9</sup>:

*“O direito de petição, inserido entre as garantias fundamentais do art. 5º da nossa Constituição Federal, tem como corolário o direito à resposta. Não houvesse obrigação de responder, o direito de petição mereceria integrar o acervo das solenes inutilidades. Enquanto não responde ao requerimento, a Administração está em mora. O silêncio traduz inadimplência, não resposta implícita”.*

Uma interessante manifestação sobre o assunto é a do grande doutrinador sobre o assunto André Saddy<sup>10</sup> que acrescenta que em procedimentos administrativos iniciados pelo interessado, é requisito para a existência do silêncio administrativo a apresentação de uma petição, solicitação, reclamação ou recurso dirigido à Administração acompanhado de toda documentação necessária. O pedido deve referir-se a algo possível e real, nunca a algo inexistente ou contrário ao ordenamento jurídico; deve conter toda documentação precisa para que a Administração tome um adequado conhecimento do assunto, possibilitando, inclusive, que ela resolva o assunto adequadamente.

O presente trabalho não concorda com todo esse formalismo exigido pelo nobre doutrinador, já que muitas vezes o administrado não tem conhecimento de toda a documentação necessário para o seu requerimento, também existem casos em que o administrado não sabe em que local obter documento para anexar ao seu pedido administrativo. Não estamos tratando de direito do consumidor ou de direito do trabalho, mas é indubitável que muitas vezes o administrado não sabe exatamente o modo correto de se reportar a Administração.

No entender desta pesquisa, cabe, inclusive essa parte, à Administração Pública, de explicar o que falta na petição, solicitação, reclamação

ou recurso para que possa ser atendido corretamente pela administração. Ninguém melhor que a própria administração para informar sobre seu funcionamento para melhor atender o administrado.

Sendo assim, permanece ainda o dever de resposta para Administração Pública frente a um pedido, solicitação, reclamação ou recurso que não tenha sido plenamente bem formulado, afinal a via que exige na maioria das vezes profissional capacitado para pleitear é a via judicial através de defensores, advogados e promotores.

Outro posicionamento formal do autor André Saddy<sup>11</sup> é sua afirmação de que é imprescindível a apresentação a um órgão competente para que este adote um ato administrativo. Todavia não se trata de qualquer órgão, deve ele ser o órgão competente. Além disso, o silêncio só se forma se o órgão possuir o dever legal de decidir a questão colocada pelo particular.

Novamente o entendimento do presente trabalho é outro, no sentido de que o dever de resposta é amplo, então deve ao menos a Administração responder que aquele não é o órgão competente ou o que tem o dever legal de responder. E não simplesmente silenciar. Tal situação ocorre na via judicial, porque não trazer procedimentos judiciais para o processo administrativo para facilitar a resolução sem perder o caráter informal da via administrativa.

#### **4.1 Prazo Razoável para a Administração Responder**

O prazo razoável pode estar expresso em lei, e decorrido esse tempo e a administração se manter inerte já estará caracterizado o silêncio. No entanto, quando não há prazo legal se utiliza analogicamente de maneira frequente 02 (dois) outros prazos que seriam o da Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999) e o da Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009) principalmente para questões que envolvem uma inação no âmbito da Administração Federal.

O notável professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>12</sup> considera o prazo razoável de 120 dias<sup>13</sup> em analogia ao previsto para a impetração do mandado de segurança, já Marcello Sciorilli<sup>14</sup> em um artigo sobre o assunto se posicionou pelo prazo razoável ser o de 30 dias<sup>15</sup>, previsto na Lei do Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Não podemos deixar de mencionar também a relatividade desses 02 (dois) prazos mencionados, pois de acordo com o caso concreto o prazo razoável pode ser maior ou menor, se no caso o pedido for extremamente simples e de fácil execução.

---

<sup>1</sup> Art. 5º, XXXIII da CRFB – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

<sup>2</sup> Art. 5º, XXXIV, “a” da CRFB – o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

<sup>3</sup> Art. 5º, XXXIV, “b” da CRFB – a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

<sup>4</sup> Art. 5º, XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

<sup>5</sup> Art. 5º, LV da CRFB – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

<sup>6</sup> Art. 5º, LXXVIII da CRFB – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

<sup>7</sup> Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

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

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

<sup>8</sup> Art. 5º da Lei nº 12.527/2011: É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

<sup>9</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Classe: Resp – RECURSO ESPECIAL, Processo: Resp 16284 / PR, UF: PR – PARANÁ, Fonte: DJ 23.03.1992 p. 3447, RSTJ vol. 32 p. 416, Relator(a); HUMBERTO GOMES DE BARROS.

<sup>10</sup> SADDY, André. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 109-133.

<sup>11</sup> Idem ao item 10.

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

<sup>13</sup> Art. 23 da Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009: O direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado.

<sup>14</sup> SCIORILLI, Marcelo. Silêncio e Administração Pública. Justitia. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/6850x7.pdf>>. Acessado em: 22/10/2018.

<sup>15</sup> Art. 49 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

## 5. NATUREZA JURÍDICA

Existe uma grande importância em seguir uma doutrina em relação a natureza do silêncio administrativo para na sequência poder encontrar os melhores caminhos para coercitivamente obter uma resposta da Administração Pública.

Basicamente existem 02 (duas) classificações, 02 (duas) correntes doutrinárias. Alguns autores afirmam que o silêncio quando tem um efeito positivo ou negativo ocorre um ato administrativo, já outra linha de pensamento afirma que é apenas um fato com efeitos jurídicos que acarreta a classificação de fato jurídico administrativo.

A Administração Pública se expressa através de declarações, pronúncias ou prescrições sobre as mais diversas situações, isso é chamado de ato administrativo, já quando ela apenas realiza meros comportamentos operacionais sem declarar, prescrever ou pronunciar estará diante do fato administrativo.

Essa diferenciação é essencial para as possíveis manifestações da Administração Pública e do Poder Judiciário. Os atos administrativos podem ser invalidados e revogados, respeitando o ordenamento jurídico, e gozam de presunção de legitimidade. Já os fatos administrativos, não podem ser invalidados ou revogados, embora gerem responsabilidade à Administração, e não gozam de presunção de legitimidade.

As definições acima, juntamente, com a doutrina adotada em relação à natureza jurídica do silêncio é que vão dar ensejo as possíveis condutas para o administrado obter uma resposta da Administração.



Uma doutrinadora que entente que silêncio administrativo é ato é a Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que diz que até mesmo o Silêncio Administrativo pode significar forma de manifestação de vontade, ou seja, quando a lei fixa um prazo, e findo este, o Silêncio Administrativo significa discordância ou concordância<sup>1</sup>.

Já para Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup>, o conceito é de que o silêncio administrativo é fato administrativo conforme citação do autor:

Na verdade, o silêncio não é ato jurídico. Por isto, evidentemente, não pode ser ato administrativo. Este é uma declaração jurídica. Quem se absteve de declarar, pois silenciou, não declarou nada e por isso, não praticou ato administrativo algum. Tal omissão é um “fato jurídico” e, *in casu*, um “fato jurídico administrativo”. Nada importa que a lei haja atribuído determinado efeito ao silêncio: o de conceder ou negar. Este efeito resultará do fato da omissão, como *imputação legal*, e não de algum presumido ato, razão por que é de rejeitar a posição dos que consideram ter aí existido um “ato tácito”.

A citação do grande doutrinador BANDEIRA DE MELLO, deixa claro a natureza jurídica do silêncio administrativo e será a seguida por esta monografia.

No entanto, não é possível deixar de mencionar que o memorável doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, acreditava que “o silêncio não é ato administrativo; é uma conduta omissiva da Administração”.

Cabe mencionar 02 (duas) jurisprudências dos nossos Tribunais Federais, uma que afirma que o mero silêncio administrativo não constitui ato administrativo<sup>4</sup> e outra que diferencia o silêncio administrativo do ato tácito<sup>5</sup>.

ADMINISTRATIVO. MILITAR DA RESERVA DO EXÉRCITO. ESTABILIDADE. 1 A PERMANÊNCIA DO OFICIAL DA RESERVA DO EXÉRCITO, APÓS O DECÊNIO, EMBORA PROIBIDA, NÃO LHE CONFERE, ‘IPSO FACTO’, DIREITO A ESTABILIDADE, GARANTIDA AS PRAÇAS E AOS OFICIAIS DE CARREIRA, (ESTES, AO SEREM PROMOVIDOS) – LEI 6.880/80, ART. 50 – IV, ALÍNEA ‘A’. 2. A OMISSÃO DA AUTORIDADE

ADMINISTRATIVA EM NÃO EXCLUIR O TENENTE TEMPORÁRIO – R-2 ANTES DO DECÊNIO DE SERVIÇO ATIVO, NÃO GERA DIREITO SUBJETIVO A ESTABILIDADE CONFERIDA, NÃO CONFERIDA POR LEI AO CORPO DE OFICIAIS DA RESERVA DO EXÉRCITO – DECRETO N. 85.587/80 – ART. 34. 3 **MERO SILÊNCIO NÃO CONSTITUI ATO ADMINISTRATIVO** E SUA INÉRCIA, NO CASO, NÃO OFENDE DIREITO SUBJETIVO DO RECORRENTE. APELAÇÃO DESPROVIDA. <sup>6</sup>(grifo nosso).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS – REGULARIZAÇÃO DO TRAJETO – LICITAÇÃO OBRIGATÓRIA – ARTS. 21, XII, “E” E 175, DA CF/88 – SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO – ACEITAÇÃO TÁCITA – IMPOSSIBILIDADE – DIREITO ADQUIRIDO – INEXISTÊNCIA – SENTENÇA CONFIRMADA I – Em consonância com o disposto no art. 175 da Constituição Federal, a autorização, concessão ou permissão de serviço de transporte rodoviário deve-se dar sempre por meio de licitação. II – É de competência da União explorar, diretamente ou por meio de autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual (CF, art. 21, XII, “e”), não cabendo ao Judiciário substituir-se à Administração para tal fim. III – A concessão ou permissão para transporte rodoviário de passageiros se dá pelo exercício do poder discricionário da Administração, obedecidos os critérios de conveniência e oportunidade, sendo indispensável o procedimento de licitação nos termos do artigo 175 da Constituição Federal. Incabível a substituição do pronunciamento da Administração pelo Judiciário. O princípio constitucional da licitação protege não só o interesse público, eis que permite melhores condições contratuais para a Administração, como, também, permite a igualdade jurídica dos administrados. IV – O Decreto nº 92.353/86, passando a exigir licitação onde antes era dispensada. V – **O silêncio da Administração Pública não configura ato administrativo tácito**. VI – Precedente: Apelação Cível nº 2000.02.01.037368-4/RJ – Relator D.F. Paulo Espírito Santo DJU – Data: 07/06/2005. VII – Apelação improvida.<sup>7</sup> (grifo nosso)

Já com a natureza jurídica do silêncio administrativo fundamentada é importante mencionar que mesmo se for considerada como ato administrativo permanecerá a possibilidade do administrado levar o caso ao judiciário, isso pelo fato de ser um dever do Estado de apresentar aos seus administrados, quando provocado, resposta expressa<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 202.

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação Cível n. 890121155-6/DF*, Relatora: JUÍZA ORLANDA FERREIRA, julgado em 10/10/1989, DJU 27.11.89.

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região. *Processo n. 320859/RJ*, Relator: Frederico Gueiros, DJU 21/07/2009.

<sup>6</sup> FRAGA, Davi Madalon. Os efeitos jurídicos do silêncio administrativo e as formas de se combatê-lo. *Teorias e Estudos Científicos – Seção Especial – DPU nº 52 – Jul-Ago/2013*, p. 186-213.

## 6 - TIPOLOGIA

O silêncio administrativo pode ter 03 (três) efeitos, 02 (dois) que para existirem tem que estar previstos em lei e 01 (um) que é causado por ausência de previsão legal. Cabe lembrar que o conceito de legalidade para a Administração Pública é diferente do conceito para o particular. Para o público só se pode fazer o que a lei autoriza ou prevê, então o silêncio só terá efeito se devidamente previsto em lei, caso contrário não terá efeito algum. Já para o privado só não pode fazer o que a lei proíbe.

Sendo assim, não é concebível que diante do silêncio o efeito seja sempre de deferimento ou de indeferimento. Se fosse sempre de deferimento causaria uma insegurança jurídica e um prejuízo a administração, já que sem analisar qualquer pedido, com o passar o tempo ele seria deferido. Também se o efeito automático fosse denegatório se traduziria num abuso de poder pela mora da administração.

O grande doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> confirma que o silêncio só pode ter efeito se estabelecido em lei, e se nada falar tem que ser analisado caso a caso conforme citação seguinte:

A omissão da Administração pode representar a aprovação ou rejeição da pretensão do administrado, tudo dependendo do que dispuser a norma pertinente. Não há, em doutrina, um critério conclusivo sobre a conduta omissiva da autoridade. Quando a norma estabelece que, ultrapassada tal, o silêncio importa aprovação ou denegação do pedido do postulante, assim se deve entender, menos pela omissão administrativa do que pela determinação legal do efeito do silêncio. Quando a norma limita-se a fixar o prazo para a prática do ato, sem indicar as consequências da omissão administrativa, há que se perquirir, em cada caso, os efeitos do silêncio. O certo, entretanto, é que o administrado

jamais perderá seu direito subjetivo, enquanto perdurar a omissão da Administração no pronunciamento que lhe compete.

Cumprе salientar a necessidade do silêncio ter um efeito para que o administrado não permaneça desprotegido. O efeito além de estar previsto em lei, pode ser o previsto em uma sentença judicial ou na autonomia contratual. A garantia do efeito reduz a insegurança jurídica do administrado, ou seja, é um mecanismo em favor do administrado tendente a atenuar os prejuízos que lhe seriam provocados<sup>2</sup>.

## **6.1 Silêncio Positivo**

Conceituando então, temos que o efeito do silêncio é positivo quando com o passar do tempo da resposta tempestiva da Administração a lei permite o deferimento do pedido.

### **6.1.1 Silêncio Positivo Próprio**

Esse tipo de silêncio ocorre sempre que houver atribuição legal, judicial ou contratual que expressamente concede o que foi petitionado, solicitado, requerido ou recorrido se decorrido prazo para a autoridade pronunciarse<sup>3</sup>.

Para melhor compreensão mencionaremos o caso do art. 26, da Lei Federal nº 9.478, de 06 de agosto de 1997<sup>4</sup>, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio de petróleo, além de instituir o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional de Petróleo.

Sendo assim, deve a ANP (Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) aprovar os plano e projetos em 180 (cento e oitenta) dias. Decorrido esse prazo não havendo manifestação, os planos e projetos

estarão automaticamente aprovados, tendo em vista o silêncio da Administração. Ressalta-se, que essa aprovação “tácita” não é ato administrativo, mas sim fato jurídico conforme decisão do Supremo Tribunal Federal que afastou a alegação de que o §3º, do art. 26 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 seria inconstitucional, por traduzir conduta negativa da Administração, pois a lei dá regulação, neste ponto, ao chamado “silêncio da Administração”, tratando-se portanto, de matéria infraconstitucional<sup>5</sup>.

### **6.1.2 Silêncio Positivo Condicionado**

É aquele também previsto, mas condicionado à realização de determinada tarefa, ou seja, a realização de alguma exigência material por conta e risco do administrado, sob pena de não obter o efeito positivo do silêncio<sup>5</sup>.

Um bom exemplo para um melhor entendimento se encontra no licenciamento de obras previsto no art. 49 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001<sup>6</sup>, que veio para regulamentar os arts. 182 e 183 da CFRB<sup>7</sup>, estabelecendo que, no prazo de 90 (noventa) dias, a unidade federativa competente fixe prazo para a prática de atos administrativos relativos à expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistoria e expedição de termo de verificação e conclusão de obras. Não fixando tal prazo, estabelece o parágrafo único do art. 49 que o mesmo será de 60 (sessenta) dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, valendo até que os estados e municípios disponham em lei de forma diversa.

### **6.1.3 Silêncio Positivo Implícito**

Essa forma de silêncio existirá sempre que a previsão normativa, judicial ou contratual não expressamente conceda o peticionado, solicitado, requerido ou recorrido, mas que lhe presta, indiretamente, um efeito positivo à petição, solicitação, reclamação ou recurso<sup>8</sup>.

Um exemplo para termos a noção desse subtipo de silêncio para diferenciar dos outros 02 (dois) anteriormente mencionados se encontra no lançamento por homologação previsto no art. 142 do CTN<sup>9</sup> – Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) combinado com o §4º do art. 150 do CTN<sup>10</sup>, sendo que esse exemplo é um dos mais citados de forma genérica como exemplo de silêncio positivo sem a sua subclassificação adotada por André Saddy.

O exemplo afirma que de acordo com o primeiro artigo acima mencionado, compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento. Esta, diante de um procedimento administrativo, verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determina a matéria tributável, calcula o montante do tributo devido, identifica o sujeito passivo e, sendo o caso, propõe a aplicação da penalidade cabível.

Dentre as modalidades de lançamento, existe o chamado lançamento por homologação, sendo aquele que o sujeito passivo antecipa o pagamento do tributo sem o prévio exame da autoridade administrativa competente. Tomando conhecimento, a autoridade administrativa homologa, dessa maneira, operando-se simultaneamente a constituição definitiva do crédito tributário e a sua conseqüente extinção.

Caso a lei não fixe prazo para essa homologação, determina o §4º, do art. 150 do CTN, que este será de 05 (cinco) anos, a contar da ocorrência do fato gerador. Se expirado este prazo sem que a Fazenda Pública se pronuncie, considerar-se-á homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação. Sendo assim, o silêncio da administração produz a decadência, ou seja, a impossibilidade do Fisco rever os procedimentos efetuados pelo sujeito passivo.

Nesse caso, ocorre a formação de 02 (dois) subtipos de silêncio, o primeiro é o silêncio positivo próprio que ocorre diante da omissão da

Administração em relação à homologação do lançamento, mas há também o silêncio positivo implícito quanto à extinção do crédito tributário.

Geralmente, na maioria das literaturas consultadas sobre o assunto silêncio administrativo, quando mencionam o tipo positivo ocorre a relação com as disposições acima mencionadas do CTN com relação ao subtipo próprio, mas não correlacionam com o subtipo gerado pela decadência que seria o implícito.

Infere-se então que um mesmo silêncio positivo pode ter mais de uma subclassificação, que no caso a pesquisa constatou o surgimento do próprio e do implícito dentro de uma mesma disposição legal.

## **6.2 Silêncio Negativo**

Já, por outro lado, temos o efeito negativo aquele que com o decorrer do prazo legal ou razoável a administração permanece inerte e por lei o seu efeito é de indeferimento do pedido.

### **6.2.1 Silêncio Negativo Próprio**

Esse subtipo ocorre quando provido de atribuição legal, judicial ou contratual, que expressamente denega o peticionado, solicitado, requerido ou recorrido se decorrido o prazo para a autoridade pronunciar-se<sup>11</sup>.

Um exemplo de silêncio negativo próprio é o encontrado na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979<sup>12</sup> que remete à lei municipal a definição dos prazos para que um projeto de parcelamento apresentado seja aprovado ou rejeitado e para que as obras executadas sejam aceitas ou recusadas. Caso o município não estabeleça tal prazo, este será de 90 (noventa) dias para a aprovação ou rejeição e de 60 (sessenta) dias para a aceitação ou recusa fundamentada das obras de urbanização. Determina o §1º, do mesmo artigo, que o projeto será considerado rejeitado ou as obras recusadas se



transcorrido o prazo sem manifestação do Poder Público, mas assegura indenização por eventuais danos derivados da omissão.

### **6.2.2 Silêncio Negativo Condicionado**

Ocorre quando o administrado se vê condicionado à realização de determinada tarefa<sup>13</sup>.

Nas literaturas consultadas para a realização do presente trabalho não foi possível encontrar nenhum exemplo no Direito Brasileiro. Ao entendimento da autora da pesquisa parece que a nomenclatura condicionada para o efeito negativo não possa existir por lógica, pois condicionar algo para que se tenha uma resposta negativa, ou seja, um indeferimento não parece razoável, pois retirando a condição ou não realizando tem-se o entendimento que o efeito se tornaria positivo.

### **6.2.3 Silêncio Negativo Implícito**

Sua ocorrência é devido à existência de atribuição legal, judicial ou contratual que não expressamente denegue o petitionado, solicitado, requerido ou recorrido, mas que lhe preste, indiretamente, um efeito negativo à petição, solicitação, reclamação ou recurso<sup>14</sup>.

Para uma melhor compreensão da subtipologia cabe a demonstração por meio do art. 5º da Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009<sup>15</sup>, que afirma não comportar Mandado de Segurança quando se tratar de ato de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução. Dessa forma, o legislador ordinário convidou a parte a exaurir a instância administrativa, inibindo a exercitação de ação judicial que protege seu direito líquido e certo, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade administrativa.

Utilizando-se da esfera administrativa e não obtendo qualquer resposta, silenciando a mesma quanto ao recorrido, estará o administrado em prejuízo pela falta de um efeito negativo, tendo que se socorrer ao judiciário tão somente para obter uma pronúncia administrativa e, a partir do resultado obtido, encetar nova lide jurisdicional.

Esse fato é totalmente irrazoável por obrigar o administrado a ajuizar 02 (duas) ações para obter um direito líquido e certo. Visualizando o atual contexto do judiciário brasileiro, sempre abarrotado de processos. Evitar-se-ia, assim, o abarrotamento das instâncias judiciais. Malgrado tenha sido essa a intenção do legislador, não é esse o resultado que se encontra, na verdade é o inverso. Necessita-se, portanto, buscar respostas mais ágeis para tentar minimizar os efeitos do silêncio para o administrado.

Motivo esse que se entende existir, em tal situação, um silêncio negativo implícito decorrido um prazo razoável para a manifestação do recurso.

No capítulo seguinte será analisado os meios do administrado de evitar ou remediar os efeitos do silêncio, e o mandado de segurança será novamente analisado mas através de um outro ponto judicial.

Um fechamento necessário para esse capítulo é a explicação da citação abundante do doutrinador André Saddy. Esse autor é uma das pessoas que mais escrevem sobre o assunto no Brasil e que na maioria das vezes faz relação com o direito comparado francês, italiano, alemão entre outros. Sendo que toda essa classificação mais específica vem da sua literatura comparada adaptada ao direito brasileiro.

A maioria dos outros autores quando tratam da tipologia do silêncio administrativo classificam apenas em positivo (concessório) ou negativo (denegatório) sem muitas vezes classificar seus subtipos.

### 6.3 Proposta de Reconhecimento de Efeito Positivo

Após classificar o silêncio se faz necessário mencionar uma doutrina que trabalha na linha de efeito positivo para o silêncio quando a reivindicação está relacionada a direitos sociais.

A identificação de produção de efeitos positivos deve considerar um prazo legalmente previsto para a Administração decidir. E, tratando-se de ente federativo que não possua lei versando sobre a matéria, aplicar-se-á analogicamente o prazo de 30 (trinta) dias a partir instrução do processo<sup>16</sup> conforme consta no art. 49 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999<sup>17</sup>, ou conforme o André Saddy a partir do pedido, solicitação, requerimento ou recurso<sup>18</sup>.

A doutrina que defende o efeito positivo do silêncio para casos de direitos sociais ocorre somente com observância dos seguintes requisitos: (I) quando tratar-se de uma pretensão jurídica jurifundamentada à qual o ordenamento jurídico confira dimensão subjetiva, autorizando a sua exigibilidade perante o Estado, (II) apresentar-se petição formulada de forma congruente, com toda a documentação pertinente e dirigida ao órgão competente; (III) terem sido observados, pelo interessado, os trâmites legalmente previstos<sup>19</sup>.

O professor Daniel Wunder Hachem a favor da teoria do silêncio positivo para as reivindicações de direitos sociais demonstra duas hipóteses favoráveis ao seu entendimento que são: (I) a declaração ou licença para o exercício de um direito – a produção de efeitos positivos será extremamente útil ao cidadão, porque ele poderá exercer o seu direito fundamental social sem precisar aforar uma ação judicial; (II) e a prestação social positiva a ser fornecida pelo Estado – de fato será necessário recorrer ao Poder Judiciário para vê-la satisfeita. Contudo, a atribuição de efeitos positivo ao silêncio faz nascer em favor do cidadão um título jurídico tácito, que lhe permitirá exigir diretamente o seu

cumprimento na esfera judicial, autorizando-o a postular tutelas de natureza mandamental.

Essa doutrina basicamente visa garantir a efetividade das garantias constitucionais de forma mais célere, sem precisar movimentar o judiciário que é lento e pode acarretar mudança no pedido que exigia inicialmente um fazer da Administração e passará a ser uma reparação, por não ter mais sentido um futuro efeito positivo do silêncio na via judicial.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 98-99.

<sup>2</sup> De acordo com José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. Curso de direito do constitucional positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001): “A Constituição não prevê sanção à falta de resposta e pronunciamento da autoridade, mas parece-nos certo que ela pode ser constringida a isso por via do mandado de segurança, quer quando se nega expressamente a pronunciar-se quer quando se omite, para tanto, é preciso que fique bem claro que o peticionamento esteja utilizando efetivamente o direito de petição, o que se caracteriza com maior certeza se for invocado o art. 5º, XXXIV, “a” da CRFB. Cabe, contudo, o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, quando a petição visar corrigir abuso, conforme previsto na Lei nº 4.898/1965”.

<sup>3</sup> SADDY, André. Silêncio administrativo no direito brasileiro. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

<sup>4</sup> Art. 26 da Lei nº 9.478. de 06 de agosto de 1997: A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.

§1º Em caso de êxito na exploração, o concessionário submeterá à aprovação da ANP os planos e projetos de desenvolvimento e produção.

§2º A ANP emitirá seu parecer sobre os planos e projetos referidos no parágrafo anterior no prazo máximo de 180 (cento e oitenta dias).

§3º Decorrido o prazo estipulado no parágrafo anterior sem que haja manifestação da ANP, os planos e projetos considerar-se-ão automaticamente aprovados.

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.273/DF, Rel. Carlos Britto, DJ 02.03.2007, p. 25, Ement. Vol-02266-01, p. 102; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.366/DF, Rel. Carlos Britto, DJ 02.03.2007, p. 25, Ement. Vol-02266-01, p. 281.

<sup>5</sup> Idem ao item 3.

<sup>6</sup> Art. 49 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Os Estados e Municípios terão o prazo de 90 (noventa) dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras. Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de 60 (sessenta) dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

<sup>7</sup> Art. 182 da CRFB: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183 da CRFB: Aquele que possuir como sua área urbana de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>8</sup> Idem ao item 3.

<sup>9</sup> Art. 142 do CTN: Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

<sup>10</sup> Art. 150 do CTN: O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa.

(...)

§ 4º Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de 05 (cinco) anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação.

<sup>11</sup> Idem ao item 3.

<sup>12</sup> Art. 16º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979: A lei municipal definirá os prazos para que um projeto de parcelamento apresentado seja aprovado ou rejeitado e para que as obras executadas sejam aceitas ou recusadas. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

§1º Transcorridos os prazos sem a manifestação do Poder Público, o projeto será considerado rejeitado ou as obras recusadas, assegurada a indenização por eventuais danos derivados da omissão. *(Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999).*

§2º Nos Municípios cuja legislação for omissa, os prazos serão de 90 (noventa) dias para a aprovação ou rejeição e de 60 (sessenta) dias para a aceitação ou recusa fundamentada das obras de urbanização. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999).

<sup>13</sup> Idem ao item 3.

<sup>14</sup> Idem ao item 3.

<sup>15</sup> Art. 5º da Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009: Não se concederá mandado de segurança quando se tratar:

I - de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução;

II - de decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo;

III - de decisão judicial transitada em julgado.

<sup>16</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. Silêncio administrativo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 147-175, abr./jun.2014.

<sup>17</sup> Art. 49 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

<sup>18</sup> Idem ao item 3.

<sup>19</sup> Idem ao item 16.

## 7. RECURSOS DO ADMINISTRADO

Cabe inicialmente pontuar que o presente trabalho vai seguir a linha de não considerar o instituto do silêncio administrativo uma inconstitucionalidade, mas sim uma prática abusiva. Será caso de inconstitucionalidade somente caso os efeitos do silêncio constitua ofensa a um valor constitucionalmente protegido<sup>1</sup>.

A jurisprudência também já fundamentou no sentido de que o silêncio administrativo não é uma inconstitucionalidade por estar regulamentado em uma norma infraconstitucional<sup>2</sup>.

Uma característica do direito brasileiro é que não existe a necessidade de um ato prévio para dirigir-se ao judiciário, isso acaba contribuindo para a falta de atenção ao tema silêncio administrativo, já que na maioria das vezes é resolvido judicialmente<sup>3</sup>.

As alternativas mais comuns ao administrado diante do silêncio são o mandado de segurança que vai agir permitindo, garantindo o dever de resposta. Existe também a responsabilização civil do Estado que não oferece uma resposta, mas sim uma reparação pelo dano causado, sendo uma via que não corrige o problema.

As alternativas que serão apresentadas não são as melhores opções, por serem vias contenciosas que acabam gerando custos e ainda uma maior demora para resolver o silêncio administrativo, mas muitas vezes são as únicas alternativas possíveis.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup> entre outros grandes doutrinadores, o pedido formulado em juízo será de acordo com o tipo de ato a ser suprimido, ou seja, se vinculado ou discricionário, conforme segue:

O administrado poderá formular em juízo dois tipos de pedido: a) o suprimento da manifestação administrativa e deferimento do pedido naqueles atos que foram vinculados; b) determinação de prazo para a Administração manifestar-se, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, para aqueles atos que tiverem conteúdo discricionário, uma vez que o administrado tem direito a uma decisão motivada.

Contribuindo com o pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, nos atos discricionários o juízo não pode decidir, não pode entrar no mérito administrativo, já que a conveniência e oportunidade do ato discricionário cabem a própria administração analisar.

### **7.1 Mandado de Segurança**

Está previsto no art. 5º, LXIX, do Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 conforme segue:

*Art. 5º da CRFB: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;*

O mandado de segurança é uma garantia instrumental, sendo reconhecido pela doutrina<sup>5</sup> como cláusula pétrea e protegido pelo art. 60, §4º da CRFB<sup>6</sup>.



No âmbito infraconstitucional o mandado de segurança está previsto na Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009.

Entendendo um pouco do instituto, é uma ação residual em relação ao *habeas corpus* e *habeas data*, e tem um prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias que faz com que seja fundamental o reconhecimento do momento em que surge a omissão da administração. O exaurimento do prazo impede a utilização do mandado de segurança, deixando o administrado apenas com a possibilidade das vias ordinárias.

Um outro ponto relevante em relação ao mandado de segurança, é que em tese existem 03 (três) hipóteses de silêncio da administração.

A primeira hipótese seria a que ocorre quando a lei prevê um prazo para a prática do ato administrativo, já impondo as consequências ao seu descumprimento. A segunda hipótese está configurada quando a lei, embora estabeleça um prazo para a ação administrativa, não prevê sanções ou consequências explícitas ao seu descumprimento. E, por fim, temos a terceira hipótese, quando não há previsão específica de prazo para a prática do ato nem dos efeitos que serão atribuídos a omissão<sup>7</sup>.

Uma questão polêmica e ainda sem resposta é quando começa a contar o prazo que caracteriza o silêncio se não tiver previsão legal. Alguns doutrinadores utilizam o próprio prazo decadencial do mandado de segurança, e outros usam o prazo de 30 dias da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, como Celso Antônio Bandeira de Mello.

Cumprе salientar que em citações anteriores da presente pesquisa, foi mencionado que Celso Antônio Bandeira de Mello considerava o prazo de 120 (cento e vinte) dias do mandado de segurança, mas com o passar dos anos mudou seu entendimento e adotou os 30 (trinta) dias em referência a lei do processo administrativo no âmbito federal.

Com relação às hipóteses de silêncio, a primeira mencionada anteriormente a contagem iniciaria com o fim do prazo previsto em lei para a prática do ato pela administração. Na segunda hipótese, a contagem é a mesma da primeira, no entanto, pelo fato da hipótese não prever uma consequência da omissão da Administração o conteúdo poderia ser um pouco diferente. Para pedido, requerimento ou solicitação vinculada alguns autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello, mencionam que a via judicial poderia suprir a omissão da administração, já outros, como José dos Santos Carvalho Filho, acreditam que mesmo sendo conteúdo vinculado o judiciário não pode suprir a vontade do órgão. Por fim, a terceira hipótese por ser aquela que não tem prazo legal e nem efeito, o prazo de contagem pode ser após 30 (trinta) ou 120 (cento e vinte) dias após o pedido, requerimento, solicitação à Administração.

Por fim, é importante mencionar que tal instituto possui uma Súmula que é a nº 429 do Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup>, que resumidamente afirma que a presença de recurso administrativo com efeito suspensivo não causa impedimento para o uso do mandado de segurança contra uma omissão da autoridade. Sendo essa súmula favorável ao administrado para buscar seu dever de resposta de forma mais célere.

## **7.2 Responsabilidade Civil do Estado**

O Brasil em relação à Responsabilidade Civil do Estado adota a Teoria do Risco da Administração para fundamentar a responsabilidade objetiva do Estado segundo o art. 37, §6º<sup>8</sup> da CRFB, ou seja, o Estado responde pelos atos dos seus agentes mesmo que não tenham agido com culpa, desde que acabem gerando dano a terceiro.

No entanto, após a Responsabilidade Civil do Estado pode ocorrer efeitos em relação ao agente público competente que se silenciou ou se omitiu. O fato pode resultar em responsabilização disciplinar, inclusive pecuniária, bastando que exista previsão legal para tanto<sup>9</sup>.

Cabe novamente salientar um exemplo da Lei de Acesso à Informação, que não trata especificamente de silêncio administrativo, mas estabelece hipóteses de responsabilização dos agentes públicos que retardarem ou negarem indevidamente a entrega de informação conforme art. 32, I<sup>10</sup> da referida lei.

Retomando a responsabilidade civil do Estado e deixando de lado a do agente, já que não é o intuito da presente pesquisa por entender que a administração ainda é mais burocrática do que gerencial, fato que contribui para o despreparo de seus agentes que muitas vezes silenciam por não terem preparo para a tarefa, por apenas ocupar postos de trabalho, mas não serem capacitados para cumprir a função e nem serem reciclados ao longo dos anos.

Segundo entendimento consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os elementos que compõem e estruturam a noção de responsabilidade civil objetiva do Estado são<sup>11</sup>: alteridade do dano, causalidade material, oficialidade da conduta e inexistência de causas excludentes.

No entanto, quando o silêncio ocorre devido a uma omissão existe divergência doutrinária se seria responsabilidade objetiva ou subjetiva. Por exemplo, para a doutrinadora Odete Medauar<sup>12</sup> acredita ser subjetiva, mas vem ganhando força a doutrina que acredita ser objetiva a responsabilidade e será a adotada pela pesquisa, sendo a linha de pensamento de Flávio Araújo Willerman<sup>13</sup>.

Uma atenção deve ser dada em relação a hipótese do silêncio ter algum efeito, principalmente concessórios, que se não for notado pelo administrado, não poderá posteriormente ser objeto de reparação de dano, já que ocorreu a concessão do pedido, requerimento, recurso ou solicitação.

O efeito da responsabilização deveria ser pedagógico para inibir o silêncio da administração, no entanto, o que se verifica é um crescimento nessas

ações, que servem para reparar e não para solucionar, elas não concedem o que foi peticionado, requerido, solicitado pelo administrado, mas apenas reparam o dano pelo silêncio que não concedeu, na verdade que nem analisou o pedido.

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>2</sup> O STF afastou a alegação de que o §3º do art. 26 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, seria inconstitucional. Afirmou, apenas, tratar de conduta negativa da Administração, eis que a lei da regulamentação neste ponto, ao chamado “silêncio administrativo”, sendo, portanto, matéria infraconstitucional (STF, Adin 3273/DF, Rel. Carlos Britto, DJ 02.03.2007, p. 00025, Ement. v. 02266-01, p. 00102; STF, Adin 3366/DF, Rel. Carlos Britto, DJ 02.03.2007, p. 00026, Ement. v. 02266-02, p. 00281).

<sup>3</sup> Vale ressaltar a existência de duas exceções à jurisdição una no Brasil. O caso da Justiça Desportiva, que exige que primeiro se termine o curso na esfera administrativa para só então socorrer ao Judiciário (art. 217, §§ 1º e 2º da CRFB), e o caso da reclamação ao STF quando omissão ou ato administrativo contrarie enunciado de súmula vinculante que também estabelece que o uso de tal instrumento só será admitido após esgotamento das vias administrativas (art. 7º, §1º da Lei nº 11.417, de 19.12.2006).

<sup>4</sup> Idem ao item 1.

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira et. al. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>6</sup> Art. 60, §4º da CRFB: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

<sup>7</sup> LOPES, Mariana de Lima. Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. v. 3. n. 1 jan/dez:2012 p. 265-290.

<sup>8</sup> Súmula nº 429 do STF: A existência de recurso administrativo com efeito suspensivo não impede o uso do mandado de segurança contra omissão da autoridade.

<sup>9</sup> Art. 37, § 6º: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

<sup>10</sup> SADDY, André. Silêncio administrativo no direito brasileiro, p. 131-184.

<sup>11</sup> Art. 32 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

<sup>12</sup> BRASIL. STF – Segunda Turma – RE 495.740-0/DF – Relator Ministro Celso de Mello – Julgamento: 15.04.2008 – DJ: 14.08.2009, fl. 1442.

<sup>13</sup> MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p.390.

<sup>14</sup> WILLERMAN, Flávio de Araújo. Responsabilidade civil das agências reguladoras. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 31-32.

## 8. ANÁLISE DE UM PROJETO DE LEI

No apêndice da presente pesquisa consta um projeto de lei para regular o silêncio administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, escrito pelo doutrinador André Saddy, que será analisado neste capítulo em relação a alguns dos seus pontos.

Mesmo sendo uma legislação para atuar no âmbito da Administração Pública Federal não há motivos para impossibilitar seu uso em âmbito estadual, municipal ou distrital, da mesma forma que ocorre com a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Inicialmente cabe salientar que a regulação se estende para o Poder Judiciário, Legislativo, Tribunal de Contas e Ministério Público, todos no âmbito Federal.

O prazo que a lei dá para resposta é de 120 (cento e vinte) dias, tendo como início da contagem a data da recepção do pedido, solicitação, requerimento ou recurso, podendo ser prorrogado por igual período com a devida motivação e sendo obrigatória a comunicação do interessado.

A lei dá um efeito positivo ao silêncio mas somente em algumas hipóteses elencadas na lei, também podendo gerar um efeito negativo em casos excepcionais de relevante e significativo interesse público entre outros.

A presente lei em comento tem um capítulo que dispõe sobre a responsabilização dos agentes públicos e inclui os militares

Já no capítulo dedicado a reclamações e queixas ocorre a combinação com Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que é a lei de

acesso à informação, que no caso foi mencionada para reconhecer a necessidade de informar por relatórios a quantidade de queixas e reclamações.

Por fim, um capítulo dedicado a elaboração e aprovação do Texto Único de Procedimento Administrativo (TUPA) pelos órgãos e entidades públicas. Essa questão é baseada no direito comparado, principalmente no peruano presente na Lei nº 29.060, de 11 de janeiro de 2008<sup>1</sup>.

O presente trabalho considera essa uma medida eficaz para minimizar a ocorrência do silêncio, com menos danos ao administrado e maior eficiência para a Administração. Ela é uma lei simples que contém normas básicas, mas de alta resolução do problema.

No entanto, não basta só a promulgação da lei, tem que existir uma ampla divulgação para que o administrado conheça, os sítios de internet dos órgãos tem que divulgar a lei, os agentes públicos precisam conhecer e aplicar.

Uma política positiva de divulgação muito utilizada ultimamente é a inclusão obrigatória de algumas legislações em editais de alguns concursos, por exemplo, todo concurso de tribunais é obrigatório ter o conteúdo de direito da pessoa com deficiência, isso ajuda a divulgar para uma grande quantidade de pessoas de forma rápida, já que cada vez mais o número de prestadores de concursos vem aumentando.

---

<sup>1</sup> SADDY, André. Silêncio administrativo no direito brasileiro. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

## 9. CONCLUSÃO

A presente pesquisa desenvolveu os principais institutos pertencentes ao tema silêncio no Direito Administrativo. Foi possível perceber que mesmo sendo escassa as publicações referentes ao assunto, ele é intrigante e tem muitos outros temas e subtemas que podem ser abordados.

O trabalho encerra com o entendimento de que o silêncio é um fato jurídico administrativo e que pode ter um efeito positivo ou negativo se previsto em lei, e se nada mencionar pode não ter efeito algum.

Uma lei para regular o processo administrativo é uma das alternativas mais importantes para a diminuição da ocorrência do silêncio, no entanto, se a administração não tiver uma boa gestão, a lei não terá efeito algum.

Apesar de não ter sido abordado em nenhum capítulo da pesquisa, é relevante mencionar que uma administração mais interligada causaria uma diminuição na ocorrência do silêncio. Essa interligação seria possível com uma maior informatização da administração.

Um bom exemplo, é o cadastro único. O SUS (Sistema Único de Saúde) tem esse tipo de cadastro, mas ainda não tem funcionamento efetivo. Outro exemplo, é que para obter algumas licenças ambientais é necessário autorização de órgãos municipais, estaduais e federais. Com um cadastro único o administrado não teria que repetir a entrega de muitos documentos a órgãos de diferentes esferas, a comprovação seria mais simples se um órgão pudesse se comunicar com o outro e pedir cada um uma documentação necessária apenas para sua esfera.

Uma outra questão que foi encontrada na literatura pesquisada mas é um ponto duvidoso, é se seria silêncio ou ato implícito quando a administração silencia em caso de recurso do administrado, já que ocorreu uma manifestação expressa inicial da administração.

Outro ponto não discutido em nenhum material utilizado na pesquisa é o estudo de caso, por exemplo, quando tempo tal órgão da administração pública demora para responder a um administrado. Faltam estudos de caso para saber qual é o tempo e como diminuí-lo, é preciso saber a situação de cada caso em concreto. Sabemos que o silêncio é um problema, mas não temos a sua dimensão.

Também, faltam dados em relação a quantos casos não foram solucionados administrativamente e foram levados a esfera judicial.

Para resolver qualquer problema é necessário inicialmente saber os dados de tudo que envolve a sua ocorrência, e isso é exatamente o que não existe no Brasil.

Muitos trabalhos analisados que serviram de base para esta pesquisa mencionam muito o direito comparado, no entanto, praticamente nada foi mencionado sobre o assunto, principalmente por achar que o problema é gerado devido as especificidades de cada país ou administração, mas principalmente de cada país.

Foi verificado que o silêncio também é um problema em outros países da América Latina e da Europa, mas as causas muitas vezes são diferentes das que ocorrem no Brasil, por isso, a relevância maior nesse trabalho de conclusão de curso de analisar mais especificamente o silêncio no Brasil.

Por fim, fica o entendimento de que o assunto de maneira alguma foi esgotado em nenhum instituto e ainda há muito o que pesquisar na área para até



servir de base para uma futura legislação, e também para que a Administração Pública perceba que uma melhor gestão também minimizaria o problema.

## 10. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.273/DF, Rel. Carlos Britto, DJ 02.03.2007, p. 25, Ement. Vol-02266-01, p. 102; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.366/DF, Rel. Carlos Britto, DJ 02.03.2007, p. 25, Ement. Vol-02266-01, p. 281.

BRASIL. STF – Segunda Turma – RE 495.740-0/DF – Relator Ministro Celso de Mello – Julgamento: 15.04.2008 – DJ: 14.08.2009, fl. 1442.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Classe: Resp – RECURSO ESPECIAL, Processo: Resp 16284 / PR, UF: PR – PARANÁ, Fonte: DJ 23.03.1992 p. 3447, RSTJ vol. 32 p. 416, Relator(a)\; HUMBERTO GOMES DE BARROS.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1º Região. Apelação Cível n. 890121155-6/DF, Relatora: JUÍZA ORLANDA FERREIRA, julgado em 10/10/1989, DJU 27.11.89.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – Primeira Região. Classe: REOMS – RENESSA EX OFFICIO EM MANDADO DE SEGURANÇA – 200538000313762. Órgão Julgador: OITAVA TURMA, Fonte: e-DJF1 DATA: 17.12.2010. PÁGINA: 2286, Data da decisão: 26.11.2010, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região. Processo n. 320859/RJ, Relator: Frederico Gueiros, DJU 21/07/2009.

CAVALCANTI, Temístocles Brandão. A teoria do silêncio no direito administrativo. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 77, a.36, n.427, jan-mar.1939, p. 579-581.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 202.

FAGUNDES, Seabra. Responsabilidade no Estado: indenização por retardada decisão administrativa. Revista de Direito Público. São Paulo, v. 14, n. 57/58, p. 7-17, jan./jun.,1981.

FARIA, Adriana Ancona de, Silêncio Administrativo. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2002.

FRAGA, Davi Madalon. Os efeitos jurídicos do silêncio administrativo e as formas de se combatê-lo. Teorias e Estudos Científicos – Seção Especial – DPU nº 52 – Jul-Ago/2013, p. 186-213.

HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. Silêncio administrativo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 147-175, abr./jun.2014.

LEI nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acessado em: 10/08/2018.

LEI nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acessado em: 13/10/2018.

LEI nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acessado em: 13/10/2018.

LEI nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acessado em: 09/09/2018.

LEI nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acessado em: 02/08/2018.

LEI nº 12.016, de 07 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm)>. Acessado em: 02/08/2018.

LEI nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acessado em: 15/09/2018.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. O silêncio administrativo: a inatividade formal do Estado como refinada forma de ilegalidade. Boletim de Direito Administrativo, Curitiba, ano XXVII, n.4, p.405-406, abr.2011.

LOPES, Mariana de Lima. Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. v. 3. n. 1 jan/dez:2012 p. 265-290.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 390.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.421.

MENDES, Gilmar Ferreira et. al. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

SADDY, André. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 109-133.

SADDY, André. Revista Síntese Direito Administrativo. Nº 96 – Dezembro/2013 – Assunto Especial – Doutrina. p. 35 – 67.

SADDY, André. Silêncio administrativo no direito brasileiro. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SCIORILLI, Marcelo. Silêncio e Administração Pública. Justitia. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/6850x7.pdf>>. Acessado em: 22/10/2018.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito do constitucional positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SÚMULA nº 429 do Superior Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.aspsumula=4262>>. Acessado em: 25/10/2018.

VITTA, Heraldo Garcia. O silêncio no direito administrativo. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 16, n. 8, ago. 2000, p.569-587.

## **11. APÊNDICE**

### **PROJETO DE LEI DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO\***

Regula o Silêncio Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### **CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre silêncio administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Parágrafo único. Os preceitos desta Lei também se aplicam:

I – aos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, incluindo o Tribunal de Cortes da União;

II – ao Ministério Público Federal.

Art. 2º Subordinam-se a essa Lei os delegatários de serviço público e no que couber às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

## CAPÍTULO II

### DO DEVER DE DECIDIR E DOS PRAZOS

Art. 3º A Administração tem o dever de explicita e fundamentadamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre pedido, solicitação, requerimento ou recurso, em matéria de sua competência, de forma célere, transparente, suficiente, congruente e com linguagem clara e de fácil compreensão.

Art. 4º Observado o disposto no art. 3º desta Lei, o prazo máximo para decisão de pedido, solicitação, requerimento ou recurso de qualquer espécie apresentados à Administração será de 120 (cento e vinte) dias, se outro não for legalmente estabelecido.

§ 1º O prazo deve-se contar a partir da data de recepção do pedido, solicitação, requerimento ou recurso pelo órgão competente, devendo esse informar ao interessado da respectiva recepção.

§ 2º O prazo deverá atender sempre as circunstâncias concretas, tendo presente a complexidade do assunto, os distintos trâmites internos a realizar, as diversas capacidades de trabalho e eficiência dos agentes públicos, bem como a própria conduta do interessado.

§ 3º Quando a complexidade da questão envolvida não permitir o atendimento do prazo previsto neste artigo, a autoridade cientificará o interessado das providências até então tomadas, sem prejuízo dos efeitos estabelecidos para o silêncio.

§ 4º O prazo estabelecido no caput deste artigo pode sofrer prorrogação por igual período, desde que expressamente motivada pelo agente e aprovada pelo titular do órgão ou entidade da Administração, sendo obrigatória a ciência do interessado.

§ 5º O prazo suspender-se-á sempre que o procedimento parar por motivo imputável ao interessado.

### CAPÍTULO III DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Art. 5º Ultrapassado o prazo sem decisão, a aceitação do pedido, solicitação, requerimento ou recurso será automática, não sendo necessário expedir pronunciamento ou documento algum para que o interessado possa fazer efetivo seu direito, desde que obedeçam as seguintes hipóteses:

I – procedimento no qual a transcendência da decisão final não repercute diretamente em

administrados distintos do requerente, mediante a limitação, prejuízo ou afetação a seus interesses ou direito legítimos;

II – pedido, solicitação, requerimento ou recurso que não exija uma valoração de distintos interesses concorrentes, sempre que o próprio órgão ou entidade não estabeleça de forma contrária;

III – pedido, solicitação, requerimento ou recurso cuja concessão habilite para o exercício de direitos preexistentes, ou para o desenvolvimento de atividades econômicas que requeiram autorização prévia do Estado, sempre, que não se encontrem contempladas nas hipóteses de silêncio negativo previstas nessa Lei;

IV – recursos destinados a questionar a negação de um pedido, solicitação, requerimento ou recurso ou ato administrativo anterior;

V – que se trate de um procedimento iniciado a instância de parte, salvo em alguns casos concretos que devem ser tratados pelas legislações específicas.

§ 1º A aceitação por silêncio administrativo possuirá todos os efeitos como se ato administrativo finalizador do procedimento o fosse e será válido perante a Administração ou qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

§ 2º A existência dos atos administrativos produzidos por silêncio administrativo poderá ser acreditada por qualquer meio de prova admitido no Direito.

§ 3º O pedido, solicitação, requerimento ou recurso deverá ser formulado ao órgão competente de forma delimitada, compreensiva, congruente e concreta, além de referir-se a algo possível e real e não a algo inexistente ou contrário ao ordenamento jurídico.

Art. 6º Os administrados poderão entregar declaração juramentada perante o próprio ente, que confirme a formação do ato administrativo derivado do silêncio positivo, com a finalidade de fazer valer o direito perante terceiros, constituindo a recepção de dito pedido prova suficiente da aceitação fictícia do pedido, solicitação, requerimento ou recurso.

§ 1º Caso a Administração negue-se a receber a declaração juramentada, poderá o administrado remetê-la por correio, via A.R., surtindo, assim, os mesmos efeitos.

§ 2º Poderá a Administração competente emitir certidão confirmatória do silêncio ou ditar resolução expressa concessória do ato, que deverá ser emitida no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados da entrega da declaração juramentada.

Art. 7º Excepcionalmente, por lei, poderá negar pedido, solicitação, requerimento ou recurso por silêncio administrativo desde que por razões de relevante e significativo interesse público, questões de ordem pública, proteção de interesses contrários à liberdade e outros direitos constitucionais, bem como nos casos em que se verifique incidência sobre questões relacionadas à saúde pública, ao meio ambiente, aos recursos naturais, à defesa nacional, à imigração, à segurança cidadã, ao sistema financeiro, tributário e de seguros (exceto no campo da seguridade social), ao mercado de valores, à defesa comercial, ao patrimônio histórico, artístico e cultural, ao patrimônio arquitetônico e paisagístico, aos procedimentos trilaterais e aos que gerem obrigações de dar ou fazer ao Estado, principalmente relacionadas ao Direito supranacional ou comunitário e aos tratados internacionais.

§ 1º A negação por silêncio administrativo dar-se-á de forma automática e possuirá efeito apenas de permitir aos interessados o acesso à instância seguinte, seja para interpor recurso administrativo ou pretensão judicial que pretenda.

§ 2º Todos os casos excepcionais previstos no caput deste artigo devem ser substancialmente fundamentados na exposição de motivos da lei que o excepcionar.

Art. 8º Os atos administrativos derivados do silêncio positivo não careçam de motivação.

Art. 9.º Fica excepcionado o silêncio negativo da obrigação de motivação.



Art. 10. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

#### CAPÍTULO IV DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS E MILITARES

Art. 11. Os agentes públicos ou militar que, injustificadamente, negarem a reconhecer a eficácia do direito conferido ao interessado ao ter operado a seu favor o silêncio positivo incorrerão:

I – para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas, em lei, como crime ou contravenção penal; ou

II – para fins do disposto na Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 1º Deve-se obedecer o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal na apuração das condutas do caput deste artigo.

§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, sem prejuízo da responsabilidade civil e penal, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 12. O disposto no artigo 11 desta Lei, também, é aplicável aos agentes públicos de qualquer entidade da Administração ou militares que se neguem injustificadamente a receber ou cumprir o ato administrativo derivado da declaração juramentada a que faz referência esta Lei, dentro de um procedimento que se segue perante outra entidade da Administração.

Art. 13. A todos a que esta Lei é aplicada respondem direta e objetivamente pelos danos causados em decorrência do silêncio administrativo, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

## CAPÍTULO V RECLAMAÇÕES E QUEIXAS

Art. 14. Os interessados podem apresentar reclamação ou queixa perante o órgão de controle interno da entidade que se silenciou, sem prejuízo das ações civis e penais, nos casos em que os agentes públicos ou militares descumpram o estabelecido na presente Lei.

Art. 15. Relatórios com as reclamações ou queixas, perante o órgão de controle interno da entidade da Administração, que se apresentem contra os agentes públicos ou militares que descumpram o estabelecido na presente Lei e seus respectivos resultados e respostas serão colocados ao conhecimento do público em geral, de acordo com a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011.

## CAPÍTULO VI RESPONSABILIDADE DOS INTERESSADOS

Art. 16. Os interessados que façam uso indevido da declaração juramentada mencionada nesta Lei, declarando informação falsa ou errônea, terão a obrigação de ressarcir os danos ocasionados e serão denunciados penalmente conforme a legislação penal.

## CAPÍTULO VII TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO – TUPA

Art. 17. É dever dos órgãos e entidades públicas elaborar e aprovar Texto Único de Procedimento Administrativo – TUPA, ao qual compreenderá:

I – todos os procedimentos de iniciativa de parte requeridos pelos administrados para satisfazer seus interesses ou direitos mediante o pronunciamento de quaisquer órgãos e entidades públicas, sempre que essa exigência conte com respaldo legal, deverá estar consignado expressamente no TUPA;

II – a descrição clara e taxativa de todos os requisitos exigidos para a realização completa de cada procedimento;

- III – a qualificação de cada procedimento conforme corresponda entre procedimentos de avaliação prévia ou de aprovação automática;
- IV – os efeitos do silêncio administrativo aplicáveis em concreto a cada procedimento administrativo, indicando-se sempre a Lei que os regulamente;
- V – os casos em que procede o pagamento de direitos de tramitação, com indicação do montante e a forma de pagamento;
- VI – as vias de recepção adequadas para acessar os procedimentos contidos nos TUPAs;
- VII – a autoridade competente para resolver, em cada instância, o procedimento e os recursos;
- VIII – os formulários que sejam empregados durante a tramitação do respectivo procedimento administrativo.

§ 1º Somente pode-se exigir do interessado o cumprimento dos procedimentos administrativos que se encontrem previamente estabelecidos pelos órgãos competentes, não podendo requerer-se requisitos, trâmites ou outras informações, documento ou pagamento que não constem nos TUPAs, sob responsabilidade do agente público que o exija, aplicando-se as sanções desta Lei.

§ 2.º Todos os casos excepcionais de silêncio negativo devem ser substancialmente fundamentados nos TUPAs.

§ 3.º Para cumprimento do disposto no caput deste artigo, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

## CAPÍTULO VIII

### SEGUIMENTO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

Art. 18. O órgão de controle interno das entidades da Administração supervisionará o cumprimento dos prazos, requisitos e procedimentos a fim de que sejam tramitados conforme os procedimentos legais correspondentes.

Art. 19. Cabe ao órgão de controle interno emitir um informe mensal sobre o estado dos procedimentos administrativos iniciados, bem como quanto à responsabilidade dos agentes públicos ou militares.

## CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 20. No prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da vigência desta Lei, todos os entes a que se refere o artigo 1º desta Lei deverão divulgar todos os procedimentos contidos em seus TUPAs.

Art. 21. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

\* Trata-se de uma proposta de *lege ferenda*.