

## O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO: EFEITOS DECORRENTES DA INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO

Mércia Medeiros Braulino<sup>1</sup>

Antoniél Campos<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo de revisão tem por foco o tema Silêncio Administrativo, caracterizado pela conduta omissiva da Administração quanto ao seu dever de agir. São tratados os conceitos, a sua natureza jurídica, seus efeitos referentes ao silêncio positivo e negativo e, por fim, analisados os controles administrativo e judiciário. Nesse sentido, trabalha-se com a referência de que o Silêncio Administrativo não se configura como ato administrativo tácito, visto ser flagrantemente uma anormalidade administrativa, cujas lacunas resultantes desta inércia precisam ser fortemente combatidas. Nesta ótica, é abordado o controle administrativo e judicial dos efeitos do Silêncio Administrativo, como instrumentos que mitigam a existência dessa atipicidade, que também é vista como abuso de poder. Entretanto, percebe-se que relevantes desafios estão postos à Administração Pública no Brasil, na sua missão de manter e respeitar os direitos fundamentais, sendo a mitigação da ocorrência do Silêncio Administrativo um dos mais intrigantes e importantes mecanismos que contribuem para assegurar o Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Direito administrativo. Silêncio administrativo. Silêncio da administração pública. Legalidade.

### ABSTRACT

---

<sup>1</sup> Psicóloga. Mestre em Administração (UFRN). Especialista em Gestão Pública (UNIFACEX/RN), Direito Administrativo (UNI/RN) e em Licitação e Contratos Administrativos (UNYLEYA). Servidora Pública Federal (DNIT). E-mail: [mercia.braulino@dnit.gov.br](mailto:mercia.braulino@dnit.gov.br)

<sup>2</sup> Engenheiro Civil. Especialista em Gestão Pública (UNIFACEX/RN), Direito Administrativo (UNI/RN), Infraestrutura de Transportes e Rodovias (UNIP/SP) e em Auditoria, Avaliações e Perícias de Engenharia (IPOG/RN). Professor de pós-graduação (FUMEC e PUC-Minas, Belo Horizonte/MG). Servidor Público Federal (DNIT). E-mail: [antoniél.campos@dnit.gov.br](mailto:antoniél.campos@dnit.gov.br). currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6300990926325334>

This review article focuses on the theme administrative silence, characterized by the omissive conduct of the administration regarding its duty to act. The concepts, their legal nature, their effects regarding positive and negative silence and, finally, the administrative and judiciary controls are treated. In this sense, we work with the reference that administrative silence is not a tacit administrative act, since it is flagrant an administrative abnormality, whose gaps resulting from this inertia need to be strongly fought. In this view, the administrative and judicial control of the effects of administrative silence is addressed, as instruments that mitigate the existence of this atypicality, which is also seen as abuse of power. However, it is clear that relevant challenges are put to the public administration in Brazil, in their mission to maintain and respect fundamental rights, being the mitigation of the occurrence of administrative silence one of the most intriguing and important mechanisms that contribute to ensure the democratic state of Right.

**Keywords:** Administrative law. Administrative silence. Silence of public administration. Legality.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, adstrita ao fim de dedicar-se ao bem comum da coletividade administrada e ao interesse público, encontra-se obrigada a instituir as melhores práticas e a atuar na aplicação eficiente dos recursos públicos, coadunada ao princípio da legalidade. Advém de sua condição de protetora do interesse público a obrigação de cumprir com os deveres que lhe são impostos, não renunciando a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas que lhe são imputados.

Ocorre que, o regime jurídico administrativo confere à Administração Pública prerrogativas, poderes e restrições. Dentre as restrições estabelecidas observa-se a limitação de suas atividades a determinados princípios, como exemplos, cita-se a obrigatoriedade de dar publicidade aos atos administrativos, e a obrigatoriedade de realização de concursos para seleção de pessoal. Para isso, o ato administrativo possui elementos que o reveste da condição de tornar-se meio para a atuação da administração. Neste sentido, e especialmente no que se refere às formas de manifestação de vontade,

verifica-se uma ausência nas situações em que o Estado não age, não se expressa, não atua.

Essa ausência de manifestação da vontade do Estado em alguns momentos de sua atuação é o tema do presente artigo, visto que o Estado-Administração não deve se quedar inerte, tendo o dever de apreciar os pleitos a ele submetidos e emanar respectiva decisão administrativa. Tal obrigação é ínsita ao Estado Democrático de Direito, derivando-se do direito fundamental de petição e da necessária observância ao princípio da legalidade no atuar administrativo, assim como de expressa previsão infraconstitucional.

O Silêncio Administrativo não é tema recente ou inédito na Administração Pública Brasileira. O que torna a sua análise sempre necessária e atual é o impacto que a sua ocorrência impõe aos administrados. Embora haja a obrigatoriedade de manifestação do Estado em face da provocação do administrado, são inúmeras as ocasiões em que no Brasil este *dever de agir* é negligenciado, alargando-se os espaços de inatividade da Administração Pública.

Neste artigo, utiliza-se o termo “Silêncio da Administração” para fazer referência às hipóteses de não pronunciamento decisório do Estado, nos casos em que há obrigação de manifestar-se; E “Silêncio Administrativo” para fazer referência às hipóteses de não manifestação decisória do Estado nos casos em que há obrigação de manifestar-se em resposta à solicitação, petição ou recurso do administrado interessado.

Neste contexto, o Silêncio Administrativo pode render importantes efeitos que, caso haja previsão na legislação, podem ser concessórios ou denegatórios. Entretanto, é possível não haver previsão legal, restando ao administrado a via judicial a qual poderá determinar prazo para que a Administração se pronuncie a respeito do pleito na competência discricionária, ou referindo-se aos atos vinculados, suprir a lacuna deixada pela Administração. De toda forma, a inércia estatal é potencialmente prejudicial e geradora de insegurança jurídica aos administrados em um Estado Democrático de Direito.

## **2 O DEVER DE DECIDIR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O dever de decidir motivadamente, atribuído à Administração Pública, está presente no ordenamento jurídico brasileiro em relação àquilo que se reclama em

amparo aos direitos fundamentais, havendo assim um relevante encargo imposto e reservado à Administração. O alicerce teórico desta construção está ancorado no contexto do poder-dever da Administração, precisamente exposto por Hely Lopes Meireles (2018, p. 114), a saber:

*“O poder-dever de agir da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina. O poder tem para o agente público o significado de dever para a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo”.*

Consoante esta ideia, aprecia-se o direito de petição, previsto no art. 5º, inciso XXXIV, letra “a” da Constituição Federal, segundo o qual “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. Implica em reconhecer que, à medida em que é garantido ao administrado o direito de provocar o Poder Público, gera-se o dever do Estado-Administração de se manifestar quanto a pretensão apresentada.

Ampliando-se a visão sobre o dever de apreciar e expressamente decidir imposto à Administração Pública em resposta ao solicitante interessado, destaca-se ainda o direito de recebimento de informações dos órgãos públicos expresso no Art. 5º, XXXIII da Constituição Federal; o amplo acesso ao Judiciário – Art. 5º, XXXV da CF; o direito ao contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos e judiciais – Art. 5º, LX da CF; e o direito a uma razoável duração dos processos administrativos e judiciais – Art. 5º, LXXVII da CF, citados por André Saddy (2013, p. 13) em sua valiosa obra *“Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro”*.

O Estado-Administração expressa-se, primordialmente, por meio de atos administrativos – espécie de ato jurídico, que produz efeitos jurídicos nas relações administrativas. Observando os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 153), referente à declaração de vontade do Estado, verifica-se que:

*“[...] no direito público, o princípio adotado para os atos e contratos administrativos é, como regra, o da solenidade das formas, exigindo-se que estejam presentes todos os requisitos formais que a lei impõe para a validade da declaração da vontade”.*

Embora possa haver certa divergência na doutrina, é possível considerar que os requisitos essenciais dos atos administrativos são 05 (cinco), citados a seguir: o agente; o objeto; a forma; o motivo e a finalidade. Outrossim, em relação à exigência de motivação nos atos administrativos, considera-se o firme posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), no qual entende que a exigência de motivação dos atos administrativos deve ser tida como regra geral. Com efeito, cita-se a Lei n. 4.717/65, de 29 de junho de 1965, que regula a Ação popular, em sua dicção:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Diante do exposto, levando em consideração que a atuação estatal se exterioriza por meio do ato administrativo e para a produção de efeitos jurídicos o ato deve ser emitido por sujeito competente, respeitar as formas definidas em lei, ter objeto lícito, possível e moral, ser motivado e ter como finalidade a concretização de um interesse público, entende-se que o Silêncio da Administração não pode ser admitido em um Estado reconhecido como Estado Democrático de Direito e a inércia da administração, mediante provocação de administrado, não pode ser justificada em razão do ordenamento jurídico atual.

Ao ser provocada pelo administrado, seja pessoa física ou jurídica, usuário ou servidor público, em conformidade com o direito de petição previsto na Constituição Federal, a Administração tem o dever decidir e o administrado o direito de obter resposta. Desta forma, irrompe-se nesta análise, em âmbito infraconstitucional, a Lei

Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, também denominada de Código de Processo Administrativo – CPA.

CAPÍTULO XI  
DO DEVER DE DECIDIR

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.

Enfatiza-se o dever de decisão da Administração Pública, não unicamente em razão de sua incumbência em fornecer uma resposta ao administrado, mas também em harmonizando tal encargo com o princípio da eficiência, que implica em fornecer uma resposta coerente, tempestiva e inequívoca. Não deve ser fornecida qualquer resposta que apenas livre o gestor de tal encargo, mas sim, deve-se emitir uma resposta adequada, acertada, eficiente. Outrossim, vale apreciar o posicionamento de Tomelin (2001, p. 282), quando o autor expõe que “[...] (o silêncio) *é um mal a ser reprimido. Não pode o administrador esconder-se atrás de suas prerrogativas funcionais, para afogar os direitos do administrado na obscura maré dos escaninhos estatais*”.

Além do CPA, a Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, denominada de a nova lei de licitações e contratos - NLLC , também impõe a obrigação de resposta por parte do ente público, nos casos de pedido de repactuação de preços e pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro (Art. 92, X e XI), estabelecendo que, para esse último, o prazo de resposta seja de um mês (art. 92, § 6º). Todavia, é no seguinte dispositivo em que a NLLC é explícita quanto ao dever de resposta por parte da Administração Pública no tocante à execução contratual:

Art. 123. A Administração terá o dever de explicitamente emitir decisão sobre todas as solicitações e reclamações relacionadas à execução dos contratos regidos por esta Lei, ressalvados os requerimentos manifestamente impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para a boa execução do contrato.

Parágrafo único. Salvo disposição legal ou cláusula contratual que estabeleça prazo específico, concluída a instrução do requerimento, a Administração terá o prazo de 1 (um) mês para decidir, admitida a prorrogação motivada por igual período.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, também não tem passado incólume quanto aos efeitos nefastos do Silêncio Administrativo, consoante o que se apura do excerto a seguir, extraído do Acórdão 2.135/2023-Plenário, ao se debruçar sobre os artigos 48 e 49, da Lei Nº 9.784/99, vistos acima.

117. O comando legal não deixa brecha de interpretação: a decisão tem que existir, ainda que denegatória, pois é direito do administrado e obrigação do administrador. A ausência de normativo para análise de Reequilíbrio Econômico-Financeiro – REF, ou ainda a dúvida em sua aplicação, se resolve e se exaure na fase da instrução processual.

118. Nesta fase, também regulada pelo CPA, se verificam os fundamentos do pedido e a subsunção destes à norma posta ou tomada por analogia. Nesse aspecto, a alegada lacuna normativa se resolveria na aplicação analógica de norma semelhante ou pela aplicação de princípios gerais previstos na legislação de regência. Ou, em última hipótese, se negaria o pleito por ausência de fundamento regulamentar. Mas, em todos os casos, haveria uma resposta clara a ser comunicada ao solicitante, e da qual esse poderia recorrer.

Na sequência, o efeito do Silêncio Administrativo é destacado no Acórdão sob análise:

119. [...], os pedidos de REFs não respondidos ensejaram judicialização do tema, que agora caminha em instância própria a tutelar os direitos privados atingidos. Como não compete ao TCU a tutela de interesses privados, nos termos da Resolução-TCU 259/2014, estão corretamente endereçados esses pleitos não respondidos ao descortino do Poder Judiciário, que os julgará dentro de sua esfera constitucional de competência.

Ocorre que, na atuação administrativa e no exercício de suas competências, embora provocada, a Administração Pública queda-se silente, originando a necessidade de análise do conceito do Silêncio Administrativo e de seus efeitos para que, cada vez menos, essa anormalidade ocorra e, cada vez mais, respeite-se os direitos e garantias dos administrados.

### **3 CONCEITO DE SILÊNCIO ADMINISTRATIVO**

A primeira indagação formulada quando se trata do Silêncio da Administração Pública é realmente o seu conceito. E como há flagrante divergência na doutrina, inicia-se este percurso pelo que existe de incontroverso: a distinção entre “Silêncio da Administração” e “Silêncio Administrativo”.

O Silêncio da Administração é mais amplo, é gênero de omissão, de inércia. O Silêncio Administrativo é espécie, configura-se mediante a solicitação elaborada por administrado. Assim, nem todo Silêncio da Administração é Silêncio Administrativo, portanto, nem toda omissão (inatividade ou passividade) da Administração enseja o surgimento do denominado Silêncio Administrativo.

Desse modo, considera-se, aqui, que o Silêncio Administrativo em sua especificidade precisa da solicitação, da reclamação, do pedido, do recurso do administrado ou do servidor público pleiteante para configurar-se como tal.

Agregando maiores suportes conceituais a este vasto campo de estudo, analisa-se a definição fornecida por Hely Lopes Meirelles (2018, p. 124), que muito nos ensina ao assegurar que:

“O silêncio não é ato administrativo; é conduta omissiva da Administração que, quando ofende direito individual ou coletivo dos administrados ou de seus servidores, sujeita-se a correção judicial e a reparação decorrente de sua inércia”.

Ao demonstrar que a ocorrência do Silêncio Administrativo enseja o controle judicial e a reparação ao demandante, observa-se que o autor considera, ao construir este conceito, que houve uma fuga à normalidade, foi dado efeito a algo que não estava previsto, omitiu-se erroneamente, desacertadamente deixou-se de agir. E essa não ação, neste contexto, é atribuição da Administração Pública, que ocorre porque sobre ela pesa a obrigação de fazê-lo. Em corolário, não havendo a obrigação de fazê-lo, não há que se falar em Silêncio Administrativo.

Outrossim, importa dizer que, embora não seja toda e qualquer omissão ou inércia da Administração que deve ser denominada Silêncio Administrativo, onde houver sua marca existirá uma conduta abusiva, não catalogada entre as prerrogativas da Administração. Posicionamento corroborado por Sapilinha (2016, p. 09), segundo o qual “Vale ressaltar, no entanto, que o silêncio não é inconstitucional, trata-se, sim, de prática abusiva”.

Nesta perspectiva, considera-se que o Silêncio Administrativo não é uma situação “normal”, no sentido de estar conforme com a juridicidade, mas sim uma “anormalidade”, identificada com a chamada inatividade formal ou omissão específica da Administração.

De todo o exposto, no esforço de conceituar o Silêncio Administrativo, tem-se que: se refere ao não pronunciar, ao não declarar, ao não manifestar, ao não atuar quanto as competências em que a Administração tem o dever de fazê-lo; não se embaralha com toda e qualquer omissão ou inércia da administração; é assinalado pela existência de um pedido, solicitação, reclamação ou recurso do administrado interessado (pessoa física ou jurídica; usuário ou servidor público); caracteriza-se como abuso de poder, fugindo à normalidade prevista; possui relação com o conceito de razoável duração do processo; está submetido ao controle administrativo e judicial e deve ser reparado restituindo-se ao interessado seus direitos.

#### **a. IMPORTÂNCIA DO PRAZO PARA CONFIGURAR A MORA ADMINISTRATIVA**

As dificuldades demonstradas atualmente pela Administração Pública em sua atuação, não podem justificar sua ineficiência perante os direitos dos administrados, sendo imprescindível moldar e aprimorar seus controles internos, por meio de mecanismos que sejam suficientes e efetivos, para evitar-se ao máximo os casos de omissão administrativa.

A Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, dispõe sobre os aspectos referentes aos processos administrativos tratando dos prazos dos atos, e nos Estados da Federação, as respectivas Constituições Estaduais. Na Lei Federal, reconhecida como Lei do Processo Administrativo, os prazos encontram-se especialmente no art. 49, o qual estabelece que, concluída a instrução do processo, o prazo para a Administração se manifestar é de 30 (trinta) dias, prorrogáveis, motivadamente, por mais 30 (trinta).

Outrossim, caso não exista lei disciplinando a matéria, é preciso que seja observado o razoável prazo, inserido no ordenamento jurídico por força da Emenda Constitucional nº 45/2004, como direito fundamental no inciso LXXVIII, do art. 5º da Constituição Federal, reconhecido como o princípio da duração razoável do processo – “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

A complexidade de resolução de cada caso é conhecida pelos órgãos públicos, visto que por eles são tratados todos os casos específicos referentes às matérias, formando então uma base de conhecimento que permite ao órgão determinar um tempo médio razoável, conforme a complexidade de decisão em cada caso. Entretanto, embora

a Lei Federal defina os prazos a serem cumpridos, nada estabelece quando estes não são respeitados, não disciplinando qualquer efeito para o Silêncio.

Para o gestor público é absolutamente clara a obrigatoriedade de manifestação, em determinado prazo estabelecido, entretanto, parece faltar-lhe os efeitos nos casos em que essa atuação não se efetive e que não esteja indicada disposição legal para o caso.

#### **4 NATUREZA JURÍDICA DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO**

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, pág. 422), o Silêncio da Administração não configura um ato jurídico por não possuir forma, não possuir formalização da manifestação volitiva expressa. Embora seja capaz de produzir efeitos jurídicos (quando previsto na legislação), por ausência da formalização da vontade do Estado, o Silêncio Administrativo é considerado fato jurídico-administrativo.

##### **a. REQUISITOS BÁSICOS DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO**

Sob este prisma, Saddy (2013, p. 37) aponta três requisitos básicos para a existência do Silêncio Administrativo, são eles: I – procedimento administrativo iniciado de ofício ou pelo interessado e o dever legal de decidir; II – o vencimento do prazo máximo estabelecido pela norma jurídica, decisão judicial ou documento contratual sem a manifestação da Administração; III – a necessária disposição expressa que preveja os efeitos do Silêncio Administrativo.

O primeiro requisito básico trata da existência de um procedimento administrativo no qual exista o dever legal de decidir, seja iniciado de ofício (pela própria Administração), pelo administrado no interesse particular ou pelo servidor público quanto ao seu interesse pessoal. O procedimento deve constar de toda a documentação necessária e deve ser dirigido ao órgão competente.

O segundo requisito básico para conferir a existência do Silêncio Administrativo refere-se ao vencimento do prazo máximo estabelecido pela norma jurídica, decisão judicial ou documento contratual, sem a manifestação da Administração. Quando previsto por meio da norma jurídica, pode-se considerar a lei específica ou, na sua falta, a Lei nº 9.784 – “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”.

O terceiro requisito diz respeito aos efeitos do Silêncio Administrativo e não ao conceito de silêncio propriamente dito, qual seja: a necessária disposição expressa dos efeitos do Silêncio Administrativo em normativo vigente; assim, define-se que no Brasil não se admite a possibilidade de qualquer efeito jurídico ao Silêncio Administrativo sem a devida previsão legal, decisão judicial ou da própria vontade reconhecida e firmada por meio de contrato. Nos casos de inexistência de qualquer efeito perante o Silêncio Administrativo, a doutrina denomina tal ausência como *Silêncio Neutro*, reportando-se aos casos em que encontrar-se-á o administrado desprotegido, restando-lhe buscar a tutela judicial.

## 5 EFEITOS DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Como já exposto, no ordenamento jurídico brasileiro não há uma regra geral para os efeitos legais do Silêncio Administrativo, podendo haver normativos em que lhe são previstos efeitos positivos, ou concessórios; e em outros casos, estabelecidos efeitos negativos, ou seja, denegatórios. As dificuldades para os administrados interessados estão inseridas, por conseguinte, no contexto em que a Administração tem o dever de agir, não o faz e não há previsão legal para o caso específico. Se é o silêncio a não expressão, o nada, então, é impossível lhe conferir sentido sem a atribuição legal, decisão judicial ou contratual.

De fato, ocorrem inúmeros casos em que nada é previsto quanto aos efeitos do Silêncio Administrativo. Assim, nos casos em que o administrado se depara com a não manifestação da Administração Pública em relação aos seus pedidos, solicitações, petições ou recursos, e não existe previsão legal para o Silêncio Administrativo sob o qual encontra-se submetido, e tendo já decorrido o prazo máximo previsto, ao administrado restará tão-somente a tutela jurisdicional (José dos Santos Carvalho Filho, 2017).

O administrado prejudicado pelo Silêncio Administrativo (silêncio-inadimplemento ou silêncio neutro) poderá formular, judicialmente, dois tipos de pedidos: 1) na hipótese em que o ato omissivo seja vinculado, que seja suprida o pronunciamento da Administração e determinada a concessão do que fora postulado; 2) nos casos em que os atos de decisão configurem-se como discricionários, embasado no direito do particular a uma manifestação motivada, que seja determinado um prazo para

que a Administração se manifeste, sob pena de multa diária em caso de descumprimento.

**a. EFEITOS POSITIVOS DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO**

O efeito positivo atribuído por previsão legal ao Silêncio Administrativo legitima o requerente a concretizar o que fora solicitado (requerido), após ausência de manifestação da autoridade, considerando o prazo fixado como máximo. Dessa maneira, configura-se o acolhimento da pretensão do administrado, possibilitando o usufruto da condição requerida, nos casos e conjunturas legalmente previstas.

Enfim, ainda que esteja em curso os efeitos positivos do Silêncio Administrativo e ao administrado esteja concedida a condição pleiteada, observa-se que a Administração pode a qualquer tempo manifestar a sua vontade, pois permanece possuindo o dever de responder expressamente ao interessado. Caso essa decisão administrativa seja contrária ao concedido fictamente pelo silêncio positivo ao administrado, resta-lhe a restituição de seu interesse de agir para pleitear sua condição/benefício perante o Judiciário, o que comporta inclusive a possibilidade de indenização.

**b. EFEITOS NEGATIVOS DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO**

Os efeitos negativos do Silêncio Administrativo é, basicamente, um mecanismo que possibilita ao particular o acesso à jurisdição contencioso-administrativa nos casos em que se configura a ausência da manifestação expressa de decisão administrativa. O silêncio negativo justifica-se pela necessidade de produzir efeitos jurídico-processual, assegurando ao administrado o acesso à instância seguinte, no sentido de buscar proteção ao exercício de seus direitos.

Possuidor de forte carga processual, e capaz de contribuir para minimizar a insegurança jurídica, o silêncio negativo possui um viés preocupante, que é a possibilidade de servir como um mecanismo que livra a Administração de situações em que não seria confortável para ela posicionar-se, visto que teria de emitir uma posição denegatória. Erroneamente, o gestor público pode motivar-se a optar por não emitir decisão administrativa visto que resta ao administrado uma alternativa, a esfera judicial ou a instância superior. Ainda que o interessado tenha direito a um pronunciamento

tempestivo, expresse e fundamentado, a Administração assume o risco de silenciar, conhecedora inclusive da possibilidade de responsabilização do Estado.

## 6 CONTROLE ADMINISTRATIVO E JUDICIAL DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Foi conferida à Administração uma importante prerrogativa, a *autotutela administrativa*, que importa na possibilidade de anulação ou revogação de atos administrativos expedidos. Recorrendo-se à Lei n 9.784/99, em seu art. 53, encontra-se estabelecido que “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de ilegalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”. Esta é uma garantia do Estado de Direito. A Administração tem a prerrogativa de revogar ou invalidar seus atos a qualquer momento, portanto, em regra, também poderá mudar o efeito negativo ou positivo de eventual silêncio.

Quando a petição, solicitação, pedido ou recurso, insere-se no modo vinculado, não cabe à Administração outra atuação senão a prevista em lei, qual seja: a anulação do ato eivado de vício de legalidade. E, nas situações em que é cabível margem de decisão ao gestor público, notadamente nos casos em que há discricionariedade, não se configura o Silêncio Administrativo, visto que este origina-se de imposição legal aperfeiçoando-se sempre na competência vinculada.

Assim, a partir do que se denomina de autotutela administrativa, mesmo que de forma extemporânea, o administrador deverá anular o efeito concessório (positivo) ou denegatório (negativo) concretizado por meio do Silêncio Administrativo.

Quanto ao controle judicial do Silêncio Administrativo, o inciso XXXV, do art. 5º, da Constituição Federal, garante que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. No Brasil, o ato administrativo pode ser controlado pelo Poder Judiciário (Ferrari, 2003), e sua decisão administrativa só será efetivamente definitiva quando analisada pelo Judiciário, a partir do qual adquirirá a qualidade de trânsito em julgado. O administrado não está obrigado a esgotar os recursos administrativos para, só então, ingressar em juízo, podendo fazê-lo tão logo o seu pedido seja formalmente indeferido ou na hipótese de Silêncio Administrativo no cumprimento da obrigação que a lei impõe.

Quando o controle judicial opera sobre ato discricionário, convém trazer a visão clara de Vitta (1999, p. 136) quando assim expressa-se:

“[...] quando se cuida de ato administrativo discricionário, e a lei não prever o efeito da omissão estatal, ante o pedido do particular, se este ingressar no Judiciário, deverá fazê-lo apenas para que a autoridade administrativa se manifeste em prazo razoável, sob pena de multa diária; ou, a nosso ver, alternativamente, sob pena de reconhecimento do indeferimento da pretensão. Com efeito, não compete ao juiz fazer as vezes do administrador, substituindo-lhe a vontade, valorando os fatos como se fosse a autoridade administrativa”.

Dessa maneira, o indeferimento da pretensão do impetrante, reconhecido pelo juiz, em razão da inércia da autoridade administrativa, não tem o sentido de adentrar na competência alheia, mas de possibilitar ao demandante socorrer-se das vias recursais ante os órgãos públicos, ou de mais uma vez ingressar no Judiciário, diligenciando seus direitos.

Quando o controle judicial recai sobre um ato vinculado, tem-se duas possibilidades de interpretação: para alguns autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello, admite-se que o juiz supra a ausência da manifestação da vontade da Administração. Em outro sentido, ainda sobre casos de ato administrativo vinculado, tem-se José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 102), que defende ser incabível o órgão jurisdicional substituir a vontade do órgão administrativo.

Acerca do limite de atuação judicial, Fábio Souza (2018, p. 233) ratifica o entendimento de que na hipótese de não ter sido levado em consideração interesse relevante do administrado por parte do gestor público, *“cabera ao juiz anulá-la (decisão administrativa) e determinar a tomada de nova decisão, que inclua em sua justificativa o interesse alegado por aqueles que pleitearam a tutela judicial”*. O autor também não considera a possibilidade de o juiz, em substituição à autoridade administrativa, emitir decisão judicial sobre o caso, e sim, determinar que a Administração o faça.

Outrossim, é interessante verificar, até que ponto é salutar a atuação judicial no controle da margem de decisão administrativa, visto que cada vez em que há necessidade de se recorrer à tutela judicial há certa diminuição da confiança na capacidade decisória da Administração.

Para se chegar a conclusões sobre este aspecto será necessário percorrer o caminho do aprofundamento do tema e de suas implicações que desaguam e impactam

na confiança da capacidade decisória da Administração Pública. E esta não está abrangida no escopo do presente artigo. De toda forma, não é um esforço hercúleo perceber que a confiança na capacidade decisória da Administração também possui forte implicação e relação com tema — Silêncio Administrativo, no sentido de que quanto mais a Administração se omite, menos se confiará em sua aptidão decisória.

## 7 CONCLUSÃO

Das análises realizadas, extrai-se com clareza que quando a autoridade administrativa falha quanto ao seu dever de agir, de manifestar-se, causa impactos nos direitos dos administrados, e descumpre princípios valiosos para Administração Pública e para a sociedade brasileira. Quando o órgão público falha em seu dever de agir, mediante petição, solicitação, reclamação ou recurso dos administrados, além de estar em desconformidade com o princípio da legalidade, não terá atuado em defesa do interesse público, posto que estará desrespeitado o direito de petição assegurado na Constituição Federal.

Essas ausências, omissões e inatividade do Estado-Administração, mediante provocação de administrado, quando lhe é imposta a obrigação legal de fazê-lo, são denominadas “Silêncio Administrativo”. O Silêncio Administrativo é uma violação ao dever de decisão e ao direito do administrado de conhecer a motivação dos atos da Administração no manejo de seus interesses.

Os efeitos do Silêncio Administrativo podem ser positivos, concedendo o pedido realizado, ou negativos, denegando o que fora solicitado, ambos derivados de determinação legal. As circunstâncias em que não existe normativo que determine os efeitos do silêncio, são considerados como Silêncio Neutro e indica a necessidade da tutela judicial.

Quanto à natureza jurídica do Silêncio Administrativo, este fora considerado um fato jurídico administrativo graças à ausência da expressão da vontade da Administração, a qual causa imperfeição quanto aos elementos do ato administrativo. Desta forma, sem a expressão volitiva, não se pode considerar a existência de ato administrativo genuíno. Assim, os efeitos do Silêncio Administrativo se efetivam por consequência de imposição legal, mesmo sem o ato administrativo configurado.

De todo o exposto, destaca-se indiscutivelmente a urgência e a necessidade de a Administração Pública ser eficiente, tempestiva e efetiva em sua função administrativa e no exercício de suas competências. O espaço pretendido ao Silêncio Administrativo é que esse seja reduzido, desenraizado da cultura organizacional da Administração Pública, e que seja cada vez mais raro identificá-lo no universo do exercício da função administrativa no Brasil.

Não obstante, observa-se poucas possibilidades de correção dos problemas do Silêncio Administrativo em sua origem, e em razão disso, ainda será necessário conviver com este por longo período.

Depara-se, por fim, com uma relevante reflexão a ser enfrentada pela Administração Pública, que versa sobre as ações de combate ao Silêncio Administrativo no Brasil. A título de exemplo, cita-se o seu possível enquadramento como erro grosseiro e suas consequências legais (Decreto-Lei 4.657/42, Art. 28). Fato é que soluções precisam ser elaboradas no intuito de que cada vez mais sejam respeitados os direitos dos administrados, pois a necessidade de ampliação de uma atuação que reforce a segurança jurídica e eleve a confiança depositada na Administração Pública brasileira já se mostram evidentes.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 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: 13 mar de 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm)>. Acesso em: 13 mar de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acesso em: 13 mar de 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm)> Acesso em: 13 mar de 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm)>. Acesso em: 17 fev de 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2.135/2023-TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2630074/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2630074/NUMACORDAOINT%20asc/0)>. Acesso em: 17 fev de 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 2ª ed. Bahia: Jus Podivm, 2017.

\_\_\_\_\_. **Processo administrativo federal – Comentários à Lei n. 9.784, de 29.1.1999** – 5. ed. rev, São Paulo: Atlas, 2013.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O silêncio da Administração Pública**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 55-75, abr./jun. 2013.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

SADDY, André; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 109-133, jul./set. 2016.

SAPILINHA, Alfredo Longo. **O silêncio da Administração pública vs deveres de decisão e de informação e as funções do deferimento tácito no direito administrativo angolano**. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Julho, 2016.

SOUZA, Fábio. **Quem deve decidir?: confiança na aptidão decisória como critério dos limites do controle judicial das decisões administrativas**. Curitiba: Alteridade Editora, p. 157, 2018.

TOMELIN, Georghio Alessandro. Silêncio-inadimplemento no processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 226: p. 281-292, out/dez 2001.

VITTA, Heraldo Garcia. O Silêncio no Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 218: p. 113-138, out/dez 1999.