



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE ESTUDOS EM DIREITO E SOCIEDADE
FACULDADE DE DIREITO**

KALLEBIO LISBOA DE SOUZA

**Silêncio formal da Administração Pública: uma análise de compatibilidade com
os princípios administrativos da Constituição Federal de 1988**

Marabá - PA

2019

KALLEBIO LISBOA DE SOUZA

Silêncio formal da Administração Pública: uma análise de compatibilidade com os princípios administrativos da Constituição Federal de 1988

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará.

Orientador: Prof^a. Davvy Lima da Silva

Marabá - PA

2019

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca Setorial Josineide da Silva Tavares

Souza, Kallebio Lisboa de

Silêncio formal da Administração Pública: uma análise de compatibilidade com os princípios administrativos da Constituição Federal de 1988 / Kallebio Lisboa de Souza ; orientador, Davvy Lima da Silva. — Marabá : [s. n.] ; 2019.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2019.

1 Administração pública. 2. Interesse público. 3. Brasil. [Constituição (1988)]. I. Silva, Davvy Lima da, orient. II. Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. III. Título.

CDD: 22. ed.: 351

KALLEBIO LISBOA DE SOUZA

Silêncio formal da Administração Pública: uma análise de compatibilidade com os princípios administrativos da Constituição Federal de 1988

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará.

Aprovada em:
Banca Examinadora:

Prof. Davvy Lima da Silva

Prof. Jorge Luis Ribeiro dos Santos

Prof. Hirohito Diego Athayde Arakawa

Marabá - PA

2019

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DIREITO ADMINISTRATIVO: DEFINIÇÃO, REGIME JURÍDICO, PODERES ..	11
1.1. CONCEITO DE ESTADO	11
1.1.1 A CIVILIZAÇÃO E A VIOLÊNCIA.....	11
1.1.2 O ESTADO DE DIREITO.....	11
1.1.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	12
1.1.4 O ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DO DIREITO	12
1.1.5 PODERES DO ESTADO	13
1.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
1.3. O DIREITO ADMINISTRATIVO	15
1.4. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO.....	16
1.5. DISCRICIONARIEDADE E VINCULAÇÃO	23
2 O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO	24
3 O SILÊNCIO FORMAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE A DÍSCIPLINA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E OS PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	38
CONCLUSÃO	45
BIBLIOGRAFIA	48
APÊNDICE	50

A Deus, pela infinita graça e amor.

À Família, fundamento e inspiração.

Aos Amigos, por toda paciência, amor,
carinho e abrigo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela infinita bondade, paciência e amor que se revela e se renova a todos os dias.

Agradeço ao Pof^o. Davvy Lima da Silva por ser antes de tudo um grande amigo, por todo suporte e atenção, alinhado com grande sabedoria e inteligência.

À minha mãe Rosilene Lisboa que, mesmo filha do campo e sem muitas oportunidades sempre perseguiu seu desejo de prover uma boa educação a seus filhos e de um dia ver seus filhos na Universidade Pública.

À meu pai Salvador Rodrigues que tanto se dedicou ao trabalho a fim de poder sustentar sua família e lhes oportunizar o privilégio de estudar. Sempre acreditando no papel da educação como ferramenta de mudança social.

A todos os demais membros da família, especialmente minhas irmãs e meu irmão que tanto me ouviram ao longo dessa jornada, e tanto me orientaram.

À Faculdade de Direito da UNIFESSPA, em especial os professores e os demais colegas de curso e de estágio, pelo cuidado, pelas fundamentadas lições jurídicas e de vida que cada um, de seu modo peculiar, me proporcionou durante todo o período de graduação.

Em especial os colegas da Defensoria Pública do Estado do Pará, da 2^a Vara Criminal de Marabá da Justiça Estadual, do PROCON/ Marabá e do Ministério Público do Trabalho, responsáveis diretos por muitas das minhas conquistas, principalmente os analistas Cezar e Alyne, Thiago, André, Renata e Andrea.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, sempre me auxiliaram para a conquista do título de Bacharel em Direito.

RESUMO

A expressão *Administração Pública* em sentido formal, orgânico ou subjetivo designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertence. Por outro lado, a expressão *administração pública* em seu sentido material ou objetivo se confunde com a própria função administrativa do Estado de exercer atividade consistente na defesa concreta do interesse público. A doutrina moderna costuma apontar quatro tarefas precípua da Administração pública, quais sejam, a prestação de serviço público, o exercício do poder de polícia, a regulação das atividades de interesse público e o fomento de atividade privadas. Nesse sentido, pode-se observar que a Administração exerce atividades voltadas para toda a coletividade, de modo a privilegiar a coisa pública e as necessidades coletivas. Para que ela exerça seu *múnus público* a própria Constituição deu àquela as ferramentas necessárias que se consubstanciam em seu Regime Jurídico e nos seus poderes. No topo da ideia do regime jurídico administrativo está a *supremacia do interesse Público sobre o privado* e *Indisponibilidade do Interesse Público*. Dentre os poderes da Administração Pública se localizam o poder regulamentar, o hierárquico, o de polícia e o disciplinar. Em que pese toda essa perspectiva propedêutica acerca da Administração Pública é mister dizer que este poder não é um poder absoluto e soberano. A própria Constituição de 1988 determinou ferramentas para o controle de suas atividades ao dispor sobre os princípios expressos da Administração Pública. Ocorre que no Direito brasileiro existe uma técnica jurídica chamada de silêncio administrativo que se materializa quando a legislação atribui efeitos negativos ou positivos a inatividade administrativa. Nesse sentido há que se falar que tal técnica se mostra perniciosa ao direito e incompatível com os princípios da Administração Pública - legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência - seja por premiar a desídia, seja por deixar o interesse administrativo à mercê do interesse privado.

Palavras-chave: Administração Pública; Regime Jurídico; Princípios Constitucionais; Silêncio Administrativo; Incompatibilidades.

ABSTRACT

The term Public Administration in the formal, organic or subjective sense means the set of state agencies and agents in the exercise of their administrative function, regardless of the power to which they belong. On the other hand, the expression public administration in its material or objective sense is confused with the very administrative function of the State to exercise consistent activity in the concrete defense of the public interest. Modern doctrine often points to four primary tasks of public administration, namely the provision of public service, the exercise of police power, the regulation of public interest activities, the promotion of private activity, and the control of state activity. In this sense, it can be observed that the Administration performs activities focused on the whole community, in order to privilege the public thing and the collective needs. For her to exercise her public office, the Constitution itself gave her the necessary tools that are embodied in her Legal Regime and her powers. Among the powers of the Public Administration are the regulatory, hierarchical, police and disciplinary powers. At the top of the idea of the administrative legal regime is the supremacy of the public over the private interest and the unavailability of the public interest. In spite of all this propaedeutic perspective on Public Administration it is necessary to say that this power is not an absolute and sovereign power. The 1988 Constitution itself determined tools for the control of its activities by disposing on the express principles of Public Administration. It turns out that in Brazilian law there is a legal technique called administrative silence that materializes when the legislation attributes negative or positive effects to administrative inactivity. In this sense, it must be said that such a technique proves to be harmful to the law and incompatible with the above principles, either by rewarding disrespect or by leaving the administrative interest at the mercy of the private interest.

Keywords: Public Administration; Legal regime; Constitutional principles; Administrative silence; Incompatibilities.

INTRODUÇÃO

O presente estudo analisará a técnica do silêncio administrativo no direito administrativo Brasileiro, com o intuito de melhor compreender a compatibilidade com as diretivas dos princípios constitucionais do Direito brasileiro.

Os princípios expressos da Legalidade, Publicidade, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência constituem-se como garantias coletivas da sociedade. São direitos básicos afetos a toda a sociedade, portanto, indisponíveis.

Tais direitos se fundamentam no percurso histórico do Direito, principalmente na dignidade humana, entendida como a noção de que todo indivíduo, pelo simples fato de ser humano, deve ter reconhecida sua capacidade de autodeterminação e garantida a vedação de não ser utilizado como meio à satisfação dos interesses de outrem.

Partindo desse pressuposto, é importante destacar que o Direito Administrativo já esteve intimamente relacionado com o abuso de garantias e direitos individuais, mencione-se o Absolutismo. Todavia, com as relações burguesas do sec. XVII, o direito administrativo passou a ser entendido como ramo a ser restringido e evitado no Direito. Porém, tal restrição não se mostrou eficaz ao longo da evolução do Estado de Direito até o estágio atual de Estado Democrático de Direito.

Cumprе salientar que em que pese tais evoluções e a nova concepção, mais participativa e menos restrita, do direito administrativo, algumas técnicas venceram os séculos e ainda permeiam o Direito, entre elas, o silêncio administrativo. Tal técnica consiste na atribuição de efeitos a inatividade da administração em razão de leis autorizadoras.

Desse modo, o **problema** da presente monografia consiste em analisar o regime jurídico administrativo a luz da Constituição de 1988 com a definição, a natureza e a tipologia do silêncio administrativo. Que é o fato da Administração se manter silente diante de requerimentos, e de tal silêncio importar na concessão ou denegação do petitorio.

Assim, resta saber: o silêncio administrativo é compatível com os princípios expressos constitucionais?

A **hipótese** é que o silêncio administrativo se trata de uma técnica anacrônica ao Direito brasileiro, ferramenta esta que nem mesmo é compatível com o sistema jurídico adotado no Brasil. Em consequência se avalia que tal artifício fere a

perspectiva principiológica do constituinte.

Com isso, o **objetivo geral** do trabalho em questão é analisar as disposições doutrinárias acerca da Administração Pública e do silêncio administrativo à luz das disposições normativas, para, ao final, avaliar a compatibilidade da omissão.

A **metodologia** utilizada foi a pesquisa bibliográfica e normativa do direito nacional e internacional.

A **justificativa** reside na necessidade de se avaliar tal técnica e evidenciar a necessidade de se extirpar esse método, visto que a gestão da coisa pública deve primar pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, para uma análise mais completa do tema, o presente estudo está centrado no seguinte raciocínio: deve-se estudar, em um primeiro momento, a estrutura do Direito Administrativo brasileiro evidenciando a supremacia do interesse público, bem como sua indisponibilidade e os princípios que norteiam seu regime jurídico. Em um segundo momento deve-se expor a temática do silêncio administrativo, pontuando seu conceito, sua origem e sua tipologia. Finalmente, amparado no que já explicitado analisar a compatibilidade da temática do silêncio como os princípios do regime jurídico administrativo brasileiro.

O primeiro capítulo foi dedicado à análise do conceito e do desenvolvimento do Direito administrativo, assim como sua compreensão no sistema jurídico brasileiro.

Posteriormente, o segundo capítulo voltou-se para a definição do conceito de silêncio administrativo, sua compreensão, seu surgimento histórico, sua tipologia pautada nos efeitos que a legislação lhe atribui e a problemática.

Por fim, no terceiro capítulo confrontou-se o tema do segundo capítulo com os princípios descritos no primeiro, a fim de analisar a compatibilidade jurídica do confrontante (silêncio administrativo) e sua necessidade ao direito brasileiro.

O trabalho em epígrafe revela-se de extrema importância, tendo em vista que em problemas afetos a seara administrativa são resolvidos na seara jurisdicional, superlotando muitas vezes o Poder Judiciário, de outro modo, em razão do mesmo problema o interesse público pode ser preterido em prol do interesse privado. Nesse sentido há que se falar que não podemos analisar o novo com olhos do passado, assim tal técnica representa um anacronismo que impede os intuitos constituintes de uma administração cidadão, que respeita o interesse privado, mas não abre mão do interesse público.

1 DIREITO ADMINISTRATIVO: DEFINIÇÃO, REGIME JURÍDICO, PODERES

1.1. CONCEITO DE ESTADO

O conceito de Estado corresponde ao governo de um povo em determinado território.

Contudo, antes de avançar no conceito apresentado, parece mais pedagógico tratar do processo civilizatório que ensejou o surgimento desse.

Assim, será exposto o estado natural de violência, o Estado de Direito, o Estado Democrático de Direito e o Estado Democrático e Social do Direito.

1.1.1 A CIVILIZAÇÃO E A VIOLÊNCIA

Segundo Marçal Justen Filho (2016, p.78) a civilização é resultado de um processo repressivo das manifestações dos sentimentos mais egoísticos da humanidade. Nessa perspectiva surgem os Estados como manifestação formal da sociedade para assegurar a organização do poder. Ou seja, realizar valores superiores e de interesse coletivo, responsável por distribuir os encargos e eliminar as manifestações de violência privada, limitando a tendência individual de realização de interesses próprios.

Apesar da detenção do monopólio da violência, não significa a legitimação do poder pela violência. É necessário lembrar das lições de Max Weber, como cita Maurício Bach (2011, p. 57) que destacou que a fonte de legitimidade para o exercício político do Estado é a soberania popular, legitimadas pela religião, pelo carisma ou pela racionalidade.

1.1.2 O ESTADO DE DIREITO

Apesar das nuances dessa concepção desde a antiguidade nos livros de Platão e Aristóteles, o conceito de Estado de Direito surge no sec. XIX. Nesse momento foi teorizado que o poder estatal deve ser limitado, limite este que se materializa na sociedade, notadamente por meio das leis. Por isso, há a perspectiva de governo das Leis e não dos homens, motivo pelo que muitas vezes é chamado de Estado de Direito ou Estado Legal.

Enquanto o Estado Moderno foi marcado pela soberania da vontade do príncipe, o absolutismo e a separação entre a Administração Pública e o Direito, o Estado de direito contemporâneo observa a legalidade, inserindo a atividade estatal no âmbito do direito. Também é característico do Estado contemporâneo a universalidade da jurisdição que produz o controle de validade dos atos estatais, permitindo a responsabilização dos sujeitos que atuam na atividade administrativa.

1.1.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Marçal Justen Filho (2016, p. 294) destaca que a única alternativa para a existência permanente do Estado é o consenso entre os cidadãos. Para ele, o consenso pressupõe o tratamento igual de indivíduos, ainda que desiguais, logo há necessidade de participação igualitária dos cidadãos. O que ocorre em razão de procedimentos democráticos que emanam da perspectiva de direitos fundamentais.

Portanto, para o doutrinador, o conceito de Estado Democrático de Direito consubstancia a limitação pelo direito dos intentos egoísticos, com ideias de democracia e de direitos fundamentais, submetendo essa amalgama ao procedimento democrático e a dignidade da pessoa humana como princípio jurídico fundamental, insuprimível e inalienável.

1.1.4 O ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DO DIREITO

A noção de direitos fundamentais das pessoas provocou uma renovação na postura estatal, no sentido em que o Estado se torna agente concretizador das necessidades essenciais do indivíduo.

Marçal Justen Filho destaca (2016, p. 82) que fatores sociais, ambientais, econômicos e individuais impedem que o ser humano usufrua de sua vida com dignidade, o que provoca a necessidade do Estado de desenvolver serviços que proporcionem um patamar mínimo de existência.

O Estado Democrático e Social de Direito afirmou-se a partir da constatação de que a realização dos direitos fundamentais exige a intervenção estatal para promover a superação de limitações que transcendem as possibilidades de atuação individual. Por isso, a ordem jurídica é orientada a limitar o poder estatal, mas também é indispensável que o Estado seja um instrumento de promoção do desenvolvimento

econômico e social. Impõe-se a existência de um Estado promotor, cuja atuação seja voltada à finalidade última de obter a concretização dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, seguindo as lições do referido doutrinador, podemos definir o Estado Brasileiro como um Estado Democrático Social de Direito.

Com referência a esse Estado, para vencermos o assunto é necessário pontuar que essa entidade adota a teoria clássica da tripartição de Poderes do Estado, organizada por Montesquieu, todos com funções típicas e atípicas a saber: funções legislativa, executiva, jurisdicional, administrativa e fiscalizatória.

1.1.5 PODERES DO ESTADO¹

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 2º utiliza a perspectiva clássica de tripartição de Poderes, ao consagrar como Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

São poderes estruturais do Estado que não se confundem com poderes administrativos que, como veremos mais a frente, são elementos instrumentais da Administração pública.

Cada um dos poderes do Estado possuem funções típicas e atípicas. Independentemente dessa concepção, todos os poderes exercerão função administrativa que consiste na defesa concreta do interesse público nos limites da lei, de ofício ou mediante provocação (CARVALHO, 2016, p. 35).

Trataremos o conceito de Administração Pública adiante, mas desde já é preciso saber que o exercício da função administrativa se aplica a todos os poderes estruturais do Estado que a desempenham de maneira típica e atípica (CARVALHO, 2016, p. 35).

1.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

¹ Há, em cada Estado, três tipos de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das coisas que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado. (MONTESQUIEU, 1979, p. 148/149).

Conforme Matheus Carvalho (2016, p 35-36) a ideia de Administração Pública impõe a perspectiva de realização da função administrativa. Como visto anteriormente, essa função se desenvolve em todos os poderes do Estado ainda que de forma atípica.

Dessa maneira é mister definir o conceito de Administração Pública. Será adotado para tanto, a perspectiva mais corrente na doutrina.

Nesse sentido, Matheus Carvalho (2016, P.36) pontua que a Administração Pública pode ser conceituada em dois sentidos, quais sejam, o sentido formal, orgânico ou subjetivo (grafado em iniciais maiúscula) e o sentido material ou objetivo (grafado em letras minúsculas):

- **Sentido formal, orgânico ou subjetivo:** serve para declarar o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder.
- **Sentido material ou objetivo:** compreende a própria noção de função administrativa exercida pelo Estado, ou seja, a defesa concreta do interesse público. Essa perspectiva contém as atividades principais da Administração Pública:

a) exercício do poder de polícia:

o poder de polícia administrativo é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade (JUSTEN FILHO, 2016, p. 585);

b) prestação do serviço público:

atividade pública administrativa de satisfação concreta de interesses individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos de livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público (JUSTEN FILHO, 2016, p. 527);

c) regulação de atividades de interesse público:

consiste no desempenho por entidade administrativa, sob forma e regime de direito privado, de atividade econômica propriamente dita, nas hipóteses previstas na Constituição ou em lei, quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou à satisfação de relevante interesse coletivo (JUSTEN FILHO, 2016, p. 861);

d) fomento de atividades privadas:

atividade administrativa de intervenção no domínio econômico para incentivar condutas dos sujeitos privados mediante a outorga de benefícios diferenciados, inclusive mediante a aplicação de recursos financeiros, visando a promover o desenvolvimento econômico e social (JUSTEN FILHO, 2016, p. 715);

e) controle da atuação estatal.

atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2016, p. 669).

Pelo exposto, pode-se entender a atividade administrativa deve ser voltada para consecução do interesse público. Nesse sentido tem elevada importância a esta monografia a função objetiva para a consecução das atividades legais destinadas a garantir o bem estar da sociedade (CARVALHO, 2016, p. 74). Ainda, cumpre salientar que a este trabalho o aspecto material gozará de foco principal, uma vez que o fenômeno do silêncio ataca em plano macro principalmente as funções objetivas desta.

1.3. O DIREITO ADMINISTRATIVO

É importante ressaltar que a existência de relações firmadas entre os homens fez surgir a ideia de direito. Nesse sentido, o ordenamento jurídico se manifesta por meio de normas de conduta impositivas.

Como um Estado de Direito, a atividade administrativa exercida por todos os Poderes deve observar essas normas jurídicas, que em sua maioria são objeto de estudo do que denominamos direito administrativo.

A ideia de Direito Administrativo se insere na seara do Direito Público, uma vez que tem por objeto principal a regulação dos interesses da sociedade, composto por normas que tratam das relações jurídicas desenvolvidas com o Estado.

Dessa forma, conceitua-se direito administrativo como:

O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, e os órgãos que a desempenham (Mello 2015, p. 29).

De modo similar Hely Lopes Meirelles pontua:

conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado (2015, p. 40).

Já para José Cretella Júnior, direito administrativo é conceituado da seguinte forma:

o ramo do direito público interno que regula a atividade e as relações jurídicas das pessoas públicas e a instituição de meios e órgãos relativos à ação dessas pessoas (2001, p. 30).

Em complemento ao conceito do ramo do direito publicista Maria Sylvia Zanella Di Pietro dispõe o seguinte:

o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública (2015, p. 81).

Essa perspectiva de Direito, uma vez que consagra o Estado como ferramenta de consecução do interesse público, dispõe de prerrogativas que colocam a Administração Pública em posição de superioridade em relação ao particular, nos termos da lei, conforme exposto no próximo item.

1.4. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

1.4.1 DEFINIÇÃO

Conforme Matheus Carvalho (2016, p. 50), Regime Jurídico é:

Conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

A disciplina do regime-jurídico administrativo goza de suprema importância, uma vez que a sistematização de princípios que consubstanciam o regime jurídico é que serão responsáveis por tornar o Direito Administrativo um ramo do Direito Público independente de todos os outros.

Nesse sentido, o tópico a ser definido terá por norte dois princípios basilares do direito administrativo, dos quais os demais princípios se originam, quais sejam, a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse

público. Ambos determinarão prerrogativas e limitações conferidas pelo ordenamento jurídico ao Estado.

Fala-se em prerrogativas, pois a Administração Pública goza de poderes especiais exorbitantes em relação ao direito privado.

Fala-se em limitações, em razão das restrições às ingerências da atuação do Poder Público.

Essas prerrogativas e limitações objetivam tutelar a atuação estatal na consecução do interesse público. Nesse sentido, é preciso diferenciar a ideia de interesse público em primário e secundário:

- **Primário:** são as demandas da coletividade, ou seja, o arcabouço de direitos elencados na Constituição e nas leis extravagantes. Fundamentam o princípio da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado.
- **Secundário:** é a própria vontade da Administração Pública. São os deveres balizados pela legislação. Ou seja, os anseios do Estado enquanto sujeito de direito.

Em síntese, o regime jurídico administrativo é o arcabouço principiológico fundante da matéria Administrativa, uma vez que, todos os princípios do direito administrativo se originam da ideia de supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público.

1.4.2 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

Este princípio decorre da noção de que o interesse público é supremo sobre o interesse particular, pois todas as ações estatais visam o cumprimento do interesse público. Logo, verifica-se que tal princípio atribui um status especial ao Estado frente ao particular em suas relações jurídicas.

Nessa perspectiva, o princípio discutido elenca prerrogativas para que a Administração Pública consiga organizar a sociedade bem como o Estado.

São exemplos de prerrogativas: a autoexecutoriedade, a coercibilidade, as cláusulas exorbitantes, as disposições de proteção ao meio ambiente, os prazos dilatados, etc.

1.4.3 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

O princípio em referência dispõe sobre os limites da atuação estatal, impondo ao agente público o dever de agir em favor do interesse público, não podendo dele dispor (CARVALHO, 2016, p. 65).

Ou seja, uma vez que esse interesse é definido em lei, pelos representantes do povo, a Administração só pode agir nos limites dessas determinações legais.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p.46) dispõe o seguinte:

Na administração os bens e interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos.

1.4.4 PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

É sabido que o Direito Administrativo enquanto matéria jurídica autônoma, definida como ramo do direito público, se conceitua por ser um conjunto harmônico de princípios que orientam toda a atuação administrativa, definindo as prerrogativas e restrições que são aplicadas ao Estado (CARVALHO, 2016, p.59,60). Os princípios são os vetores que inspiram o modo de agir de toda a Administração pública e que dinamizam o sistema.

Nesse sentido, faz-se mister citação ao emérito professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 52), no sentido de que:

Só se pode falar em Direito Administrativo, no pressuposto de que existem princípios que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime. O regime jurídico-administrativo.

Ainda sob a definição de princípios, atualmente a doutrina diferencia princípios de regras (CARVALHO, 2016, p. 60). Nesse sentido, regras são normas cogentes e precisas enquanto os princípios apesar de também serem normas cogentes, possuem grande valor interpretativo. Assim versa o autor:

O princípio jurídico se destaca como a pedra angular desse sistema de normas. Ou, poder-se-á afirmar, aqui apressadamente, que os princípios de Direito consagram os valores (democracia, liberdade, igualdade, segurança jurídica, dignidade, estado de direito, etc.) fundamentadores do sistema jurídico, orientadores de sua exata compreensão, interpretação e aplicação e, finalmente supletivos das demais fontes do direito - tridimensionalidade funcional dos princípios - (CARVALHO FILHO, 2015, p.34).

O Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 771,772) entende princípios como:

O mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componente do todo unitário que há por nome de sistema jurídico positivo.

É importante destacar que a matéria referente a princípios não está totalmente regulamentada de forma expressa na legislação. No entanto, todos os princípios aplicáveis ao Direito Administrativo decorrem do texto da Constituição Federal.

A seguir discorre-se sobre os principais princípios de direito administrativo, destacando, em cada um deles, elementos indispensáveis a análise do presente trabalho.

1.4.4.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade, no direito público, consubstancia-se na ideia de que a atividade administrativa só pode ser exercida em conformidade absoluta com a lei. Portanto, difere-se do princípio da legalidade na esfera privada o qual é regido pela ideia de autonomia da vontade, em que é permitido fazer o que a lei não proíbe.

Embora o princípio seja o mesmo, a visão é diametralmente oposta, fundamentado no entendimento de que a vontade da administração deve ser entendida como a vontade do povo e conseqüentemente a vontade da lei. Logo, o princípio da legalidade é uma exigência que decorre do Estado de Direito, ou seja, a submissão desse Estado ao império do povo e de suas normas. Assim, as leis, em regra, são os pontos manantes da vontade da Administração Pública.

Consoante entendimento apresentado pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 72):

O princípio da Legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que qualifica e que lhe dá identidade própria, por isso considerado é basilar para o Regime Jurídico-administrativo.

Marçal Justen filho (2016, p.77) preleciona que:

O princípio da legalidade está abrangido na concepção de democracia republicana. Significa a supremacia da lei (expressão que abrange a

Constituição), de modo que a atividade administrativa encontra na lei seu fundamento e seu limite de validade.

Ainda sobre esse princípio é importante destacar que sua observância não exclui a existência de atos discricionários, pela análise de conveniência e oportunidade, pois atos discricionários não guardam relação alguma com atos arbitrários (esses últimos representam um abuso por serem praticados fora dos limites da lei).

1.4.4.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A ideia deste princípio encontra remanso na perspectiva de que a atuação do agente público deve se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não visando portanto o benefício ou o prejuízo de algum interesse particular. Ou seja, a conduta administrativa não pode discriminar qualquer interesse a ser atingido pelo ato administrativo, uma vez que este é o mote legal que conduz a Administração Pública.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p.117) declara que a:

Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários de facções ou grupos de qualquer espécie.

Portanto é irrelevante para o Estado saber quem será ou não afetado pelo ato administrativo.

Outro ponto de grande relevo na ideia deste princípio é a perspectiva do múnus público do agente, ou seja, quando o agente público atua, não age o sujeito, mas o Estado em sua objetiva face. É o que ficou definido como a teoria do órgão.

Partindo da premissa de um poder-dever que vige sobre a Administração Pública, a perspectiva da impessoalidade da Administração Pública é atacada fatalmente quando o Estado, por exemplo, resta silente a respeito de um pleito e se manifesta quanto a outro.

1.4.4.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Este princípio exige a honestidade, a boa-fé de conduta, a lealdade e o dever de probidade por parte da Administração Pública no exercício da função

administrativa, ou seja, estabelece o dever do administrador de não ser corrupto ao tratar com a coisa de titularidade do Estado.

É necessário ressaltar que uma vez que a moralidade encerra conceito indeterminado, a jurisprudência acostumou-se a aplica-lo como ausência de vício de legalidade administrativa. Todavia, a moralidade deve ser analisada como princípio autônomo, devendo sua carência ser causa de anulação de ato administrativo, ainda que não ilegal.

Conforme destaca Maria Sylvia Zanella di Pietro (2015, p.79).

Embora não se identifique com a legalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder judiciário. A apreciação judicial da imoralidade ficou consagrada pelo dispositivo concernente à ação popular.

Além disso, é necessário diferenciar a moral social, que impõe padrões éticos de conduta, com a moralidade jurídica, que determina proibidade com a coisa pública. Neste trabalho nos ocuparemos tão somente da moralidade jurídica.

1.4.4.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Outro princípio de grande relevância é o princípio da publicidade, o qual pode ser definido na ideia que a administração deve agir de maneira plena e transparente. Ora, uma vez que a Administração Pública não age em nome próprio, mas sim em nome da coletividade, nada mais justo que o cidadão, como maior interessado, ter acesso a informação.

A CRFB/88 regulamenta, em alguns incisos do seu art. 5º, a prerrogativa do público em geral para conhecer de competência da administração. No inciso XXXIII, assegura o direito de informação, no inciso LXXII, confere a garantia do habeas data, e por fim, no inciso XXXIV, que confere os direitos à petição e à obtenção certidão.

1.4.4.4.1 DIREITO A INFORMAÇÃO

Conforme lições de Ingo Sarlet e Carlos Alberto Molinaro (2014, p. 13,14) pode ser identificado como resultado da democratização das relações de poder a existência

de um “direito humano ao saber”. Esse direito humano desdobra-se em outros direitos, qual seja o direito a informação.

Para os autores, o direito a informação, além de fundamental e da ordem dos direitos humanos, representa técnica democrática de alta densidade na conformação das relações humanas numa determinada comunidade política e social.

Ainda, eles destacam que quando se refere a expressão “direito da informação” refere-se ao resultado das interações socioculturais que no decorrer da história formatam a comunicação social, que são produzidas por um conjunto de mandamentos sociais, políticos e morais que resultaram em uma amalgama de normas jurídicas regulatórias e disciplinadora daquelas relações (portanto, de um direito à informação).

Por fim, destacam que em sua dimensão objetiva, o direito à informação postula prestações, tanto de natureza informacional, quanto no âmbito dos deveres estatais de proteção, mediante a edição de normas de cunho procedimental e organizacional, vinculando todos os órgãos estatais, notadamente os jurisdicionais aos quais está deferido o cuidado para a concretização dos direitos e interesses postos em causa.

Nesse aspecto, o sentido objetivo do direito à informação é de notável importância a este trabalho, pois servirá de fundamento para a análise das incompatibilidades acerca do silêncio administrativo.

1.4.4.4.2 DIREITO DE PETIÇÃO

O direito de Petição para Maria Helena Diniz (1998, p. 590), pode ser visualizada por ângulos distintos. Podendo ser: a) ato de pedir; b) requerer escrito dirigido ao magistrado solicitando a execução de um ato forense; c) pretensão.

Nesse sentido, (SOBRINHO, 2016, p. 41):

o direito de petição é, assim, a faculdade, o poder, a prerrogativa que qualquer pessoa tem de exigir do Estado que adote providências positivas, seja para informar, seja para corrigir seus atos, seja para punir seus servidores.

Descrevendo a origem deste direito, Osório da Silva Barbosa Sobrinho (2016, p. 43) destaca que ocorreu na Inglaterra com a petição de direitos (*petition of rights*)². Portanto, tal direito se impõe como ferramenta regulatória do poder estatal, além de consubstanciar em garantia individual pertencente a todo cidadão.

No que concerne a perspectiva deste trabalho, é necessário salientar que o direito a petição se aplica (SOBRINHO, 2016, p. 45), em respeito a tripartição dos poderes, somente aos atos tipicamente administrativos, ou seja, atos necessários a gestão e a consecução dos interesses da administração pública. Logo, não é meio hábil a atacar atos de poder, como atos políticos, decisões judiciais e promulgação de leis. Todavia, pode provocar os meios fiscalizatórios.

1.4.4.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Marçal Justen Filho (2016, p. 553) declara que, para além da honestidade do administrador, é necessário que sua atividade seja eficiente sob o ponto de vista da gestão pública (custo-benefício).

Dessa forma, a eficiência consiste em considerar o prisma econômico, político, ambiental e social. Uma vez que recursos são escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

No mesmo sentido Maria Sylvia Zanella de Pietro (2015, p. 84) define que:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação de modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

1.5. DISCRICIONARIEDADE E VINCULAÇÃO

²A *Petition of Rights*, de 1628, é um documento dirigido ao monarca no qual os membros do Parlamento da época pediram o reconhecimento de diversos direitos e liberdades para os súditos da majestade, sendo, na verdade, um pedido de observância de direitos e liberdades já reconhecidos na própria Magna Carta. Isso porque os mandamentos não eram respeitados pelo poder monárquico, que somente com o tempo e com o crescimento e afirmação das instituições parlamentares e judiciais é que foi cedendo às imposições democráticas. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

Tratando de conceitos e noções gerais é indispensável definir os termos Poder Discricionário e Poder Vinculado dentro da missão da Administração Pública para melhor compreensão dos assuntos constantes nos capítulos seguintes.

Nessa perspectiva, tais conceitos estarão relacionados a liberdade do agente público na execução da função administrativa.

É importante ressaltar que toda atuação estatal está vinculada à lei. A ideia de discricionariedade e vinculação está na moldura legislativa para o administrador atuar.

Para Hely Lopes de Meirelles (2015, p.138):

O poder vinculado ou regrado é aquele que estabelece único comportamento possível a ser tomado pelo administrador diante de casos concretos, sem nenhuma liberdade para juízo de conveniência e oportunidade.

Do mesmo modo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2015, p. 212) define a atuação discricionária:

Quando a Administração, diante do caso concreto, tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito.

Em complemento, Celso Antônio define o conceito de mérito administrativo como (2015, p.109):

isto é, o campo de "liberdade" conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade.

Por fim, acrescentando os conceitos de Di Pietro e Celso Antônio, José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 114) afirma que “conveniência e oportunidade são elementos nucleares do poder discricionário”.

2 O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

2.1 O CONCEITO DE SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

É mister, de início, definir e assim delimitar o que pode ser chamado de silêncio administrativo. Impende falar que o silêncio administrativo é uma espécie do gênero

omissão administrativa. Tal gênero é mais amplo, e por motivo de metodologia sua amplitude não será o alvo do estudo.

A doutrina estrangeira espanhola na pessoa de Rafael Entrena Cuesta (1974, p. 516) aponta que o silêncio administrativo se refere as hipóteses em que a Administração pública queda-se inerte diante de uma provocação do administrado. Em suas lições:

Em um sentido vulgar e etimológico existirá silêncio administrativo quando a Administração não responde às consultas, petições, reclamações, queixas, recursos, sugestões etc., que podem ser delineados. Sem embargo, nem a jurisprudência, nem a doutrina, nem o direito positivo, assinalam tão amplo conteúdo o instituto que começamos a examinar: em um sentido rigoroso, só se pode falar em silêncio administrativo quando o Ordenamento jurídico, ante a falta, dentro do prazo, para tal estabelecido, de um pronunciamento que a Administração tem o dever de efetuar, presume-automaticamente ou após prévia denúncia da mora - a existência de um ato – geralmente negativo e excepcionalmente positivo - como meio de salvaguardar os direitos e interesses daqueles que formulam as petições, reclamações ou recursos não resolvidos, bem como a celeridade e eficácia administrativa.

Em outro sentido a doutrina pátria, na pessoa do emérito professor Celso Antônio Bandeira de Melo define o silêncio administrativo como a inércia da Administração Pública quando esta deveria manifestar-se.

O professor escreve o seguinte:

Se a Administração não se pronuncia quando deve fazê-lo, seja porque foi provocada por administrado que postula interesse próprio, seja porque um órgão tem de pronunciar-se para fins de controle de ato de outro órgão, está-se perante o silêncio administrativo (MELLO, 2015, p. 378).

O presente trabalho adotará a perspectiva da doutrina pátria em razão de seu objetivo ser contrapor com os princípios da Administração pública brasileira e constitucionais.

Conforme exposto anteriormente (item 1.2.), a doutrina moderna costuma apontar quatro tarefas precípua da Administração pública, quais sejam, a prestação de serviço público, o exercício do poder de polícia, a regulação das atividades de interesse público e controle da atividade estatal e o fomento de atividade privadas.

Nesse sentido, costuma-se definir por omissão da Administração Pública quando algumas dessas atividades são desempenhadas de formas falhas. Por exemplo, depreende-se de Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 379) que o silêncio administrativo pode se manifestar das seguintes formas: a) prestação de serviço público: quando o transporte público das permissionárias não atende de

maneira satisfatória a necessidade dos cidadãos; b) exercício do poder de polícia quando um determinado imóvel é construído em uma região a qual o solo não suporta o tipo de fundação e o imóvel cai; c) regulação das atividades de interesse público quando determinada agência de energia implementa regra onerosa excessivamente ao consumidor por ausência de determinação da ANEEL- Agência Nacional de Energia Elétrica; d) fomento de atividade privadas instaura-se verdadeiro cenário de guerra fiscal entre membros da federação em razão de ausência de políticas de controle de desenvolvimento.

2.2 ORIGENS DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO E DE SEUS EFEITOS NEGATIVOS

É necessário definir primeiramente que segundo Daniel Wunder Hachem (2014, p 154) o silêncio administrativo é uma técnica jurídica que nasce no século XIX na França.

O autor afirma que no Modelo Francês³ o Poder Judiciário possuía o aspecto simplesmente revisor das decisões administrativa, haja vista o princípio da divisão das

³ Originariamente adotado em França, surgiu das lutas travadas entre o Parlamento, que então exercia funções jurisdicionais, e os Intendentes, que eram responsáveis pelas administrações locais, no ocaso da Monarquia. A Revolução de 1789 encontrou ambiente propício para separar a Justiça Comum da Administração. Como vimos anteriormente, a Lei 16, de 24/08/1790, determinou a separação entre as funções judiciárias e as 17 funções administrativas, acrescentando que “não poderão os juizes, sob pena de prevaricação, perturbar, de qualquer maneira, as atividades dos corpos administrativos”. Por outro lado, a Constituição de 03/08/1791 estabeleceu que “os tribunais não [podiam] invadir as funções administrativas ou mandar citar, para perante eles comparecerem, os administradores por atos funcionais”. Assim, nasceu o sistema do “administrador-juiz”, vedando-se à Justiça Comum conhecer os atos da Administração, os quais se sujeitam unicamente à jurisdição especial do Contencioso Administrativo, que tem como órgão supremo o Conselho de Estado. Essa orientação foi consagrada pela Constituição Francesa atual, de 1958 (MEIRELLES, 2015, p. 54). O sistema francês é bastante complexo. Exemplificando, o Conselho de Estado é composto por cerca de 200 membros, recrutados entre funcionários de carreira, auditores, juristas etc. Cabe ao Conselho de Estado o ápice da pirâmide da jurisdição especial, que revê o mérito das decisões, na qualidade de corte de apelação dos Tribunais Administrativos, além de controlar, enquanto instância de cassação a legalidade das decisões do Tribunal de Contas e de outras Cortes. Quando há conflitos de jurisdição entre o Contencioso Administrativo e a Justiça Comum, cabe ao Tribunal de Conflitos solucioná-los. Em outros países, como Suíça, Finlândia, Grécia, Turquia, Polônia etc., o sistema francês foi adotado com modificações, a exemplo, como vimos do Brasil durante o Império. Dizem alguns que o maior inconveniente desse sistema, além de outros, é o de não reconhecer e garantir ao indivíduo e à própria Administração o direito de servirem-se da Justiça Comum nas suas querelas. Seguindo o pensamento do italiano ORESTE RANELETTI, MEIRELLES (2015, p. 56), por exemplo, não o recomenda, ao dizer: “Não abonamos a excelência desse regime”. (SANTANA, José Lima. **APOSTILA DE DIREITO ADMINISTRATIVO**: PARTE I. 2008. Disponibilizado na plataforma E-DISCIPLINAS USP. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3707501/mod_resource/content/1/ADM%20PARTE%20I.pdf>. Acesso em: 27 de out de 2019).

autoridades administrativas jurisdicionais. Portanto, não competia a esse ordenar o que fazer a Administração, tão somente se pronunciar sobre as conformidades dos atos e a lei.

Descreve ainda, que a restrição conferida a função jurisdicional gerava um óbice ao cidadão quando a ilegalidade perpetrada pela Administração Pública advinha de sua omissão. Pois, sendo apenas revisora da competência do ato administrativo, uma vez que não há ato praticado inexistia o que revisar através do recurso contencioso.

Dessa forma, o particular quedava-se em posição de total desamparo em razão do silêncio nefasto administrativo.

Neste escorço histórico há que se mencionar que vige o Estado Liberal, ou Estado de Direito e como já mencionado havia muito mais preocupação dos indivíduos com as ações agressivas do Poder Público do que contra as suas omissões transgressoras de direitos assegurados pelo sistema normativo.

Ainda nas lições do autor, em razão dos dogmas a época foi mais fácil a criação de uma ferramenta fictícia para que a omissão fizesse as vezes de um ato administrativo, portanto passível de ser objeto de reclamação quando a ilegalidade adviesse da omissão administrativa em decidir o requerimento, ao invés de relativizar prerrogativas das funções administrativa perante a jurisdicional.

Assim surge o silêncio administrativo

surge o silêncio administrativo, figura arquitetada inicialmente como um fato ao qual o Direito outorga efeitos jurídicos equivalentes aos de uma decisão expressa denegatória, com vistas a possibilitar o acesso do cidadão à via jurisdicional para a busca da tutela de seu direito. (HACHEN, 2014, p. 155)

É importante, não perder de vista que o silêncio administrativo negativo é pensado como um instrumento favorável ao particular, pois a sua previsão legal permitia aquilo que antes lhe era negado. Ou seja, o silêncio se igualando a negativa permitia ao particular os fins adjetivos que buscava, o recurso.

Todavia, segundo Hachem (2014, p. 156) a ferramenta do silêncio administrativo negativo mostrou-se perniciosa e com efeitos muito mais catastróficos

do que benéficos ao cidadão. Razão pela qual diversos sistemas de Direito passaram a criar leis específicas conferindo efeitos positivos (que é quando o silêncio importa como concessão ao interesse requerido) ao silêncio da Administração.

2.3A NATUREZA JURÍDICA DO SILÊNCIO

Importa para o estudo interdisciplinar do silêncio administrativo, nessa monografia que se conceitue de maneira direta sua natureza.

Em que pese a doutrina discutir se a espécie de inércia administrativa será considerado **ato administrativo** ou se constituirá em mero **fato jurídico administrativo**, José dos Santos Carvalho Filho aponta (2015, p. 104) que o **fato jurídico administrativo** não deve ser confundido com o **fato administrativo** haja vista que o conceito deste é mais amplo pois não leva em consideração os efeitos jurídicos, mas de seu resultado material, de modo que também contém em sua estrutura os fatos simples, ou seja, aqueles que não repercutem na esfera de direito.

Uma vez proposta a discussão a respeito da natureza jurídica do silêncio administrativo é necessário distinguir o fato-jurídico de ato jurídico.

Novamente nas lições de Carvalho Filho (2015, p. 104) observa-se que o ato jurídico administrativo é o ato realizado por um sujeito investido de prerrogativas públicas que exerce atividade cujo objeto é preordenado ou predeterminado. Dessa forma no ato administrativo existe a vontade e a manifestação do gestor público.

Na mesma linha, recorrendo ao Direito Civil, o alagoano Marcos Bernardes de Mello escreve (1995, p.117):

denomina—se ato jurídico o fato jurídico cujo suporte fático tenha como *cerne* uma exteriorização consciente de vontade, dirigida a obter um resultado juridicamente protegido ou não proibido e possível.

Em que pese o silêncio ser revestido de juridicidade em ramos outros do Direito, e poder ser definido como uma ação não qualificada, tais conceitos não podem simplesmente ser transpostos para o direito administrativo.

Senão, vejamos. Pablo Stolze Gangliano e Rodolfo Pamplona Filho (2017, p. 323) descrevem que no direito civil há situações as quais o inércia ganha juridicidade; citam como exemplo o art. 539 do Código Civil de 2002, no qual, na doação pura, o silêncio no prazo fixado significa aceite. (2017. p.66)

Em posição totalmente contrária o professor José Cretella Junior (1995, p. 51) entende que não há como fazer transposições do direito civil para o administrativo em razão do regime jurídico deste ser totalmente diferente. Enquanto aquele é regido pela autonomia da vontade e da finalidade privada, esse é pela indisponibilidade do interesse público e da legalidade a qual vincula o administrador e suas decisões. De modo que se a vontade é irrelevante no direito administrativo, inexistente a declaração. Se esta não existe o mesmo ocorre com o negócio jurídico. Outros autores, todavia entendem que não basta apenas a manifestação, mas a declaração, como a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro. A autora entende isso, pois em seu conceito de ato administrativo é necessária a declaração de vontade do Estado ou de quem faça as vezes dele, para constituir em ato válido. (2015, p. 205)

Hely Lopes Meirelles (2015, p. 116-117), de maneira mais incisiva declara que o silêncio não é ato administrativo, mas uma conduta omissiva da Administração.

De mesmo modo o professor Celso Antônio Bandeira de Melo (2015, p. 396) entende:

O silêncio não é ato jurídico. Por isto, evidentemente, pode ser ato administrativo. Este é uma declaração jurídica. Quem se absteve de declarar, pois, silenciou, não declarou nada e por isto não praticou to administrativo algum. Tal omissão é um “fato jurídico” e, *in casu*, um “fato jurídico administrativo”. Nada importa que a lei haja atribuindo determinado efeito ao silêncio, como *imputação legal*, e não de algum presumido ato, razão por que é de se rejeitar a posição dos que consideram ter ai existido “ato tácito”.

Portanto, pelo critério da vontade e dos requisitos de validade do ato administrativo, além da sustentação dos professores Carvalho Filho, Di Pietro, Celso Antonio Bandeira de Mello e Hely Lopes de Meirelles fica evidente que o silêncio não pode ser caracterizado como ato administrativo, mas como fato administrativo o qual goza de efeitos jurídicos decorrentes da própria legislação.

2.4 TIPOLOGIA Erro! Indicador não definido.

A tipologia do silêncio administrativo se baseia nos efeitos jurídicos desse fato administrativo, pois a lei pode atribuir efeito concessivo ou denegatório a ele, mas também a lei pode não se manifestar.

Nesse diapasão, é necessário citar, mas sem exaurir a matéria referente ao principio da legalidade da Administração pública, que afirma que suas ações devem sempre ser autorizadas pela legislação.

Hely Lopes Meirelles (2015, p.124) confirma que o silêncio só pode ter efeito se estabelecido em lei, e se nada falar tem que ser analisado caso a caso. Nesse sentido, afirma que:

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.

Para fins didáticos o conceito de silêncio administrativo é desdobrado em tipos, sendo eles:

Positivos ou negativos em relação a atuação do agente público; ou Internos e externos quando o referencial for o destino do fato omissivo.

2.4.1 SILÊNCIO POSITIVO

Temos que o efeito do silêncio é positivo quando a lei permite o deferimento do pedido em razão da intempestividade da resposta da Administração. Nesse sentido, a doutrina subdivide-o em próprio, condicionado e implícito (LIMA, 2011, p. 411,413).

2.4.1.1 SILÊNCIO POSITIVO PRÓPRIO **Erro! Indicador não definido.**

O silêncio positivo é denominado como próprio quando a legislação atribui caráter concessivo para o petítório, a solicitação, ou a requisição em razão da inércia administrativa em se manifestar no prazo (LIMA, 2011, p. 413,414).

Tal tipo de silêncio fica evidente no caso do art. 26, da Lei Federal nº 9.478, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

Sendo assim, vejamos:

Art. 26. 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 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”.

Pelo dispositivo exposto fica evidente que em virtude da importância estratégica da matéria a legislação atribui caráter concessivo ao assunto a fim de fomentar o desenvolvimento.

2.4.1.2 SILÊNCIO POSITIVO CONDICIONADO

Embora também a inércia provoque o efeito concessivo, este é condicionado à execução material de uma tarefa por conta e risco do administrado, sob pena de não obter o efeito positivo do silêncio (LIMA, 2011, p. 414). Como exemplo, cita-se o art. 49 da Lei n. 10.257 (Estatuto da Cidade), que dispõe o seguinte:

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de 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 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.

2.4.1.3 SILÊNCIO POSITIVO IMPLÍCITO

É necessário identificar com atenção o silêncio administrativo positivo implícito, contextualizá-lo e o diferenciar de ato administrativo implícito. Dessa forma, há duas premissas daquele: a) não há ato expresso anterior ou posterior aos efeitos diretos decorrentes da inércia administrativa; e b) a sua ocorrência é deduzida da disposição legal aplicável à situação fática.

A título de exemplificação, Saddy (2013, p. 69) escreve sobre a hipótese do lançamento por homologação prevista no art. 150, § 4º, do Código Tributário Nacional,

pois o contribuinte recolherá ao Fisco o que considerar pertinente e, a contar do fato imponible, ultrapassado o prazo legal sem manifestação da Fazenda Pública, tem-se implicitamente a homologação do lançamento realizado pelo contribuinte. Além disso, essa inércia também tem como efeito a decadência do direito da Administração Pública de fazer novamente o lançamento tributário, ressalvada a hipótese de dolo, fraude ou simulação.

Nesse caso, é de clareza solar que não há um ato expresso do Fisco antes ou depois do lançamento. A homologação se deu em consequência do efeito legal de extinguir a obrigação fiscal, ou seja a lei impôs o acolhimento implícito da atuação do contribuinte.

Ademais, o silêncio administrativo poderá também ensejar a concretização da decadência que, na hipótese, relaciona-se à impossibilidade de a Fazenda Pública rever os procedimentos perpetrados pelo sujeito passivo da relação jurídica tributária.

2.4.2 SILÊNCIO NEGATIVO

Por outro lado, o efeito negativo se manifesta quando em decorrência da inércia a legislação atribui efeito denegatório ao requerimento realizado pelo administrado, ou seja, a inércia do administrador provoca o indeferimento do peticionado pelo administrado.

Como efeito desse silêncio abre-se a via recursal, além do surgimento de uma pretensão jurídica para a busca do judiciário. Não é ilógico dizer que a conduta relapsa da administração ataca frontalmente o direito de petição, o princípio da celeridade, e os princípios expressos da administração público que serão abordados mais a frente.

Além disso, também se pode inferir que o silêncio negativo tem destacadamente efeitos processuais ou adjetivos uma vez que faz nascer a pretensão em razão de possível lesão a direito, diferente do silêncio positivo que tem efeitos muito mais materiais ou substantivos.

Não se pode negar, como base na doutrina fundamentadora desta monografia, que a inércia qualificada tende, por opção política, a ter efeitos negativos, mais do que positivos.

Dentre estes estão, (LIMA, 2011, p. 415,416) elenca os seguintes:

- **a) de ordem econômica**, o indeferimento, a priori, não cria obrigação do administrador de prestar materialmente o serviço, não cria assim a necessidade de empenho;
- **b) de ordem procedimental**, a denegação não cria expedientes novos, apenas os regularmente previstos e, mesmo quando faz exsurgir nova sede de discussões, não se pauta em exigências que demandem a tutela de direitos materialmente dispendiosos;
- **c) de ordem temporal**, ainda que das vias recursais administrativas possa resultar benefício concreto aos administrados, por certo, a Administração Pública disporá de maior tempo para promover o requisitado ou mesmo simplesmente discutir a pretensão arvorada, haja vista a inexistência na via administrativa, infelizmente, de medidas cautelares efetivas contra a inatividade formal da Administração Pública;
- **d) de ordem principiológica**, o silêncio positivo pode comportar, se aplicado a todos os casos de inatividade formal, benesses que afrontem o princípio da igualdade, da impessoalidade e até mesmo da legalidade, na medida em que a concessão ou denegação de uma pretensão não se encontra jungida ao efetivo direito ou à atuação da parte, mas, tão somente, à inatividade formal do Poder Público; Ou seja, a concessão de efeitos positivos não afasta o dever de autotutela da Administração Pública, logo isso tende a levantar possíveis conflitos entre o desejado pela ordem jurídica e o contemplado pelo administrado beneficiado pela presunção legal, quer dizer, efeitos positivos da inatividade formal do Poder Público; e
- **e) de ordem sociológica**, a proposição negativa não escolhe os sujeitos/administrados, bem como faz com que a coletividade se insurja contra a inatividade formal do Estado, logo o indeferimento põe em xeque a atuação administrativa que tinha o dever de se manifestar no prazo legal ou razoável, mas não o fez; ao passo que a proposição positiva pode ter aplicação seletiva, bem como empreender ares de satisfação com a inércia da Administração Pública, haja vista os possíveis benefícios advindos até mesmo contra as diretrizes legais relacionados ao requerimento administrativo.

Assim como ocorre no silêncio positivo, a doutrina também subdivide o silêncio negativo, considerando como modalidades deste os silêncios próprio, condicionado e implícito.

2.4.2.1 SILÊNCIO NEGATIVO PRÓPRIO

Esse subtipo ocorre quando em decorrência da inatividade formal administrativa o ordenamento jurídico expressamente atribui efeitos de indeferimento a atividade (LIMA, 2011, p. 416).

Vejamos o art. 12 da Lei 6.766 de 1979 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências:

Art. 12. **O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado** pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

§ 1º **O projeto aprovado deverá ser executado no prazo** constante do cronograma de execução, **sob pena de caducidade da aprovação**. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

2.4.2.2 SILÊNCIO NEGATIVO CONDICIONADO

Neste caso há para o administrado uma cláusula condicionante aos efeitos negativos (LIMA, 2011, p. 416).

É sabido que modalidade negativa tem efeitos adjetivos, efeitos recursais na via administrativa ou judiciais na perspectiva de pretensão resistida. Todavia, a disposição legal pode condicionar a ocorrência do indeferimento a outros fatores, ou seja, este não se exaure apenas com a inércia da estatalidade, podendo exigir a ocorrência de elementos exteriores ao próprio silêncio da Administração Pública.

Marcio Ribeiro Raimundo Lima (2011, p. 416) exemplifica que em um requerimento para alteração de loteamento de solo urbano que demanda atuação material da municipalidade, tendo esta extrapolado o prazo legal sem manifestação do Poder Público, pode ser que a disposição legal mencione que a inércia da Administração só implica indeferimento se as circunstâncias apresentadas forem incompatíveis com eventual e posterior posicionamento expresso do Poder Público ou com atendimento, também expresso, do pedido pleiteado.

Assim, não é despiciendo concluir que o texto legal acaba por postergar a situação de incerteza ou insegurança jurídica, além dos gravosos transtornos que a ausência de decisão causa aos administrados, uma vez que além da exigência temporal e a ausência de manifestação da Administração Pública no prazo legal, há também a exigência lógica, a ausência de elementos ou circunstâncias que impliquem a manifestação do Poder Público em momento posterior.

2.4.2.3 SILÊNCIO NEGATIVO IMPLÍCITO

Por ultimo, é mister declarar que em que pese o silêncio sempre decorrer de uma qualificação legal, o que é implícito deste são os seus efeitos (LIMA, 2011, p. 417).

Exemplificando, essa qualificação existe quando a lei não se manifesta nitidamente a respeito do silêncio, mas permite o uso de vias recursais ou judiciais, haja vista que como visto acima a ideia do negativa do silêncio está em sua característica de ser adjetiva ou processual. Assim, o indeferimento está implícito.

2.4.3 SILÊNCIO INTERNO

O silêncio administrativo interno se caracteriza quando este silêncio é demonstrado dentro da seara pública, ou seja, pode se manifestar quando, por exemplo, uma agencia controladora resta silente acerca de requerimento do órgão controlado, ou há a ausência de aquiescência ou reprovação de um órgão sobre ato praticado por outro órgão, como na situação de atos compostos e complexos (LIMA, 2011, p. 417).

O autor também aponta que o caráter interno deste silêncio se manifesta na figura dos servidores, e não somente na figura dos órgãos da Administração Pública. A exemplo, são as hipóteses de silêncio do servidor: a) a ausência de manifestação ou decisão de um servidor controlador sobre ato praticado pelo servidor controlado; e b) a ausência de aquiescência ou reprovação de um servidor sobre ato praticado por outro servidor, o que pode ocorrer nos casos em que são exigidas duas manifestações de vontades.

É necessário salientar que esta classificação só leva em conta o destinatário da decisão exigida pela ordem jurídica, que será sempre um órgão ou agente público.

Isso implica dizer que o silêncio interno é outra classificação na qual os efeitos positivos negativos e inominados podem estar contidos.

2.4.4 SILÊNCIO EXTERNO

Em linha diametralmente oposta, o silêncio externo consistirá no caráter mais genérico, pois será a ausência de manifestação da administração pública para com a coletividade externa, entenda-se como interesse privado (LIMA, 2011, p. 416).

É, portanto, o silêncio administrativo por excelência, uma vez que revela a forma mais comum da inatividade formal do Poder Público, na qual os destinatários da desejada atuação estatal são os administrados, e não órgãos ou servidores públicos.

2.4.5 SILÊNCIO INOMINADO

O silêncio inominado não é qualificado como positivo ou negativo. O que o diferencia da inércia da administração genérica é o fato de existir um dever formal de decidir/controlar/regulamentar, ou seja, uma inobservância legal, enquanto a inércia genérica não decorre de uma obrigação, de um dever, uma afronta a um dever legal. (LIMA, 2011, p. 416).

O efeito nefasto do silêncio inominado está no fato deste relegar o administrado a uma situação de insegurança jurídica, uma vez que o silêncio não enseja a concessão ou o indeferimento do petítório, o que pode revelar concreta afronta ao princípio da duração razoável do processo (art. 5º, inc. LXXVIII, da CF/88).

Ademais, como toda forma de inatividade formal da Administração Pública, constitui uma refinada forma de ilegalidade, agravada pela inexistência de efeitos jurídicos imediatos com a inércia perpetrada pelo Poder Público.

2.5 PROBLEMÁTICA

Uma vez definido o conceito de Administração Pública, suas atividades, princípios e obrigações, bem como o conceito de silêncio administrativo, sua natureza, tipologia e histórico, chega-se ao ponto de definir a problemática que norteará este trabalho, a saber, verificar se as disposições sobre a Administração Pública no Estado

brasileiro (configura-se em Estado Democrático Social de Direito) comportam a ocorrência do silêncio administrativo.

3 O SILÊNCIO FORMAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE A DÍSCIPLINA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E OS PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 A ESCOLHA DO TEMA SILÊNCIO FORMAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para cumprir com o objetivo do presente estudo, foram feitas pesquisas na produção doutrinária pátria, utilizando como palavras chaves as expressões “omissão administrativa”, “silêncio administrativo” e “garantias fundamentais”.

Após, foram realizadas buscas no Google utilizando essas proposições, com o fito de avaliar qual o debate levantado por juristas acerca deste tema. A produção doutrinária com maior afinco começa a ser produzida a partir de 2007 paralelamente ao assunto “ativismo judicial”. Nesse sentido, o tema omissão administrativa surge como fato que enseja a atuação ativista do judiciário.

A escolha do tema decorreu, entre outros fatores, por:

- a) se tratar de temário afeto a politização do judiciário;
- b) versar sobre os assuntos essenciais tratados desde o início do presente trabalho;
- c) constituir solo fértil para discutir o papel da Administração Pública brasileira contemporânea, pois tal prática se apresenta contrária a todo o sistema jurídico legal, constitucional, convencional, jurisprudencial e principiológico do Direito brasileiro, e enseja a participação cada vez mais ativa do judiciário.

Feitas essas considerações, segue-se a análise das incompatibilidades.

3.2 INCOMPATIBILIDADES DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO COM O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

3.2.1 INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Como já pontuado o princípio da legalidade, no direito público, consubstancia-se na ideia de que a atividade administrativa só pode ser exercida em conformidade absoluta com a lei.

Logo, o princípio da legalidade é exigência que decorre do Estado de Direito, ou seja, a submissão desse Estado ao império do povo e de suas normas.

Nesse sentido, em que pese o silêncio se manifestar em situações em que a legislação deixa margem de conveniência para o administrador, há que se falar que a atuação administrativa representa um poder-dever (CELSO ANTONIO, 2015, p.118). Portanto, se a Administração Pública pode se manifestar para negar ou conceder, ela deve realizar tal atividade, uma vez que o interesse público é indisponível.

Retomando o aspecto histórico há que se falar que no Estado Democrático Social de Direito erigido pela Constituição da República Federativa de 1988 não pode haver margem para este resquício de técnica oitocentista, pois a Carta Magna brasileira privilegia a gestão cidadã, proba, participativa e eficiente.

Quanto ao silêncio negativo, importa declarar que o mesmo promove ônus desnecessário ao peticionante, uma vez que buscando solução a sua demanda deverá recorrer a outras formas de tutela, quase sempre a jurisdicional se couber.

Ainda, é necessário mencionar que por via indireta a CF 88, uma vez que consagra imperativos autocompositivos, não comporta a desídia administrativa. Não o faz, pois apesar de adotar o sistema inglês⁴ de jurisdição não pode aceitar a omissão administrativa e seus efeitos adjetivos.

Portanto, ao haver a possibilidade decisória a Administração esta o deve fazer sob risco de ferir fatalmente todo o Direito Brasileiro.

3.2.2 INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A impessoalidade pela boa definição doutrinária é atuação pautada na busca pelo interesse público, que se relaciona com o interesse da coletividade (interesse

⁴ Esse sistema teve origem na Inglaterra. Inicialmente, o poder de administrar e julgar competia à Coroa, que nomeava os juízes de primeira instância e julgava em última instância. A seguir, criou-se o Tribunal do Rei que, por delegação real, passou a decidir as reclamações contra os funcionários do reino. Esse Tribunal só conhecia e decidia matéria de direito. Daí chegou-se à Câmara Estrela, com competência em matéria de direito e de fato. Tinha jurisdição sobre a justiça de paz dos condados e de suas decisões cabia recurso ao Conselho Privado do Rei. Em 1701, finalmente, os juízes ingleses foram desligados do poder real, adquiriram estabilidade no cargo e conservaram a competência para decidir sobre questões comuns e administrativas. O sistema inglês espalhou-se por outros países, como Estados Unidos, México, Bélgica, Romênia, Brasil (na República) etc. Por esse sistema, como bem o sabemos, todo litígio entre os administrados e a Administração Pública resolve-se perante o Poder Judiciário que é o único competente para proferir decisões com autoridade final e conclusiva. (SANTANA, José Lima. **APOSTILA DE DIREITO ADMINISTRATIVO: PARTE I**. 2008. Disponibilizado na plataforma E-DISCIPLINAS USP. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3707501/mod_resource/content/1/ADM%20PARTE%20I.pdf>. Acesso em: 27 de out de 2019).

primário) e o interesse stricto da própria Administração (interesse secundário). Urge, portanto, destacar que essa ação perpassa pela concepção de que a administração atua sem interesse de beneficiar ou prejudicar terceiro de forma específica.

Dessa forma quando tratamos de silêncio da administração pública em sentido negativo observamos a discriminação do interesse particular, pois uma vez que havendo o dever de se manifestar a administração exerce juízo acerca desse dever, esta escolhe portanto, o interesse o qual deve se manifestar.

Não se trata de conveniência e oportunidade do Estado, a discricionariedade relaciona-se ao conteúdo do ato que deve ser expedido, não acerca da sua manifestação que como já pontuado ensejará a manifestação de outra instância.

Ademais, e agora mencionando a versão positiva desse silêncio, uma vez que não há juízo deste e autoriza-se automaticamente a situação fática, a aferição de impessoalidade padece de inanição, pois esta é verificada pelo ato administrativo passível de regulação. Ainda, o artifício legal que promove o deferimento não pode servir como ferramenta que obstaculiza o controle cidadão sobre o Estado, que para atacar seus efeitos legais deverá impugnar a própria lei em sede de controle concentrado ou difuso de constitucionalidade.

Então, partindo desses pressupostos conclui-se que o princípio da impessoalidade é vitimado fatalmente pelo silêncio administrativo, seja positivo ou negativo.

3.2.3 INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE

A moralidade administrativa não se confunde com a moral social, haja vista que a moral administrativa relaciona-se estritamente com os aspectos de probidade no dever público.

Quase sempre ela é evidenciada através dos atos administrativos, haja vista que eles expõe as motivações das decisões.

Há que mencionar que a leis são presumivelmente probas e portanto presumir-se-á que os efeitos do silêncio administrativo também o são.

Mas há que se pontuar, contudo, sobre, até que ponto omissão a dolosa com efeitos previstos em legislação tende a realmente ser moral?

Pois, ainda que os efeitos possam ser presumivelmente probos, a omissão poderia não ser, e dessa maneira prevaleceria a má-fé, a improbidade, o abuso ou o excesso de poder.

É fato que na França oitocentista, como já pontuado, tal ferramenta serviu de aljava a intentos autoritariamente imorais. Nesse aspecto será que no Brasil tal ferramenta não privilegia a má gestão, a gestão não democrática e divorciada dos valores sociais consagrados na Constituição da República Federativa brasileira?

3.2.4 CONSIDERAÇÃO SOBRE O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade normalmente é definido na ideia que a administração deve agir de maneira plena e transparente. Pois, uma vez que a Administração Pública não age em nome próprio, mas sim em nome da coletividade, nada mais justo que o cidadão, como maior interessado, ter acesso a informação.

Uma vez que o princípio da Publicidade opera como requisito de eficácia dos atos administrativos este não é ferido de forma direta pelo silêncio administrativo. Lembremos que o silêncio administrativo gera um fato administrativo capaz de operar os efeitos de um ato administrativo em razão da legislação que o autoriza ou o nega.

Nesse sentido, a publicidade, *prima facie* não opera sobre o silêncio, uma vez que seus efeitos em hipótese já são públicos em razão a legislação.

Todavia, deve-se pontuar a digressões seguintes

3.2.4.1. DIREITO A INFORMAÇÃO

Conforme lições de Ingo Sarlet e Carlos Alberto Molinaro (2014, p. 13,14) o direito a informação pode ser configurado como um direito humano ao saber. Destacam, também que em sua dimensão objetiva, o direito à informação postula prestações, tanto de natureza informacional, quanto no âmbito dos deveres estatais de proteção, mediante a edição de normas de cunho procedimental e organizacional, vinculando todos os órgãos estatais, notadamente os jurisdicionais aos quais está deferido o cuidado para a concretização dos direitos e interesses postos em causa.

Urge destacar que a ideia de acesso a informação como desdobramento do princípio da publicidade também não será *prima facie* atacado pelo silêncio. Não o será pois o acesso a informação advém de lei, bem como os efeitos na inatividade.

Todavia, haverá entendimento diferente quando se tratar do direito de petição, que será tratado adiante.

3.2.4.2. DIREITO DE PETIÇÃO

Como já exposto (SOBRINHO, 2016, p. 41) o direito de petição é a faculdade que qualquer pessoa tem de exigir do Estado que adote providências positivas, seja para informar, seja para corrigir seus atos, seja para punir seus servidores.

Além disso o direito de petição se insere dentro da ideia de publicidade como ferramenta cidadã de controle do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, apesar o silêncio administrativo não ferir a publicidade em uma perspectiva estrita de publicação, ele fere o direito de petição que é desdobramento da publicidade.

Fere tanto em seu sentido positivo quanto negativo.

No aspecto negativo, o peticionante não verá sua demanda respondida. Esse deverá esperar o transcurso in albis do prazo legal para então saber que sua suplica foi negada e poder requerer medida justa em seara judicial.

Apesar do aspecto positivo não ferir a matéria da petição que é interesse requerido ela fere o direito em sentido abstrato. Não lesiona a matéria, pois a lei promoverá o deferimento. No entanto, ataca o direito a petição, pois o cerne do direito é a máxima de “todo aquele que requer a administração deve ser respondido pela administração”.

3.2.5 INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Em referência já citada de Maria Sylvia Zanella de Pietro (2015, p. 84), fica evidente que o princípio da eficiência possui dois aspectos: um primeiro em que considera o modo de atuação do agente público, esperando-se deste o melhor desempenho possível de suas atribuições; noutro sentido, considera-se a estruturação da própria administração a fim de alcançar os melhores resultados da Administração Pública na prestação do múnus público.

Em contrapartida, em que pese o silêncio em prima facie aspirar ares de eficiência uma vez que a Administração Pública poderia deixar de se manifestar em

situação na qual os efeitos legais consagrariam sua vontade, tal conduta é incompatível com o princípio da eficiência.

Em razão desse princípio estar ligado a uma visão de probidade e legalidade no cumprimento do dever público, a atuação administrativa deve se pautar na busca dos fins desejados pela ordem jurídica com a utilização dos meios e instrumentos eficazes

Nesse sentido, apesar de no plano micro haver a obediência legal e o resguardo de esforço, no plano macro pode haver o desrespeito a temas constitucionais e o sobrecarregamento de outras instâncias, talvez, criando embaraços para outras atividades essenciais ao Estado.

3.3 PREJUÍZOS DOS EFEITOS NEGATIVOS DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO CAUSADOS AO CIDADÃO

Uma vez que o silêncio administrativo se manifesta quando a lei presta efeito negativo a omissão, pode-se afirmar que se trata de comportamento ilícito do Estado no exercício de sua função administrativa, pois deixa de obedecer tempestivamente à imposição legal de responder o requerido.

Conhecendo a história dessa ferramenta, e com base nas incompatibilidades deve-se ter atenção e não crer equivocadamente que o silêncio negativo é institucionalizado pelo sistema normativo brasileiro, pois, a rigor, o dever de decidir afasta completamente qualquer possibilidade de silêncio (HACHEN, 2014, p.156,157).

Ainda, admitir tal técnica significa aceitar a infração à ordem constitucional, caracterizando-se como uma completa incongruência no Estado de Direito.

De outro modo, há que lembrar que o silêncio surge no modelo de jurisdição francês não para celerizar as decisões públicas, mas tão somente para resguardar a integridade do sistema; ou seja, sempre serviu para habilitar a postergação do problema à arena judicial. Todavia, considerando que no Brasil o Poder Judiciário é o único competente para conhecer qualquer lesão ou ameaça a direito, o silêncio reconhecido pela legislação se mostra como um efeito placebo, pois independentemente do efeito legal o juiz é competente para conhecer qualquer lesão a direito.

Quando se trata garantias individuais, pode-se observar que o sistema negativo sempre privilegia a postura abstencionista, ao revés da garantia dos direitos individuais (HACHEN, 2014, p.157,158).

Portanto, em solo brasileiro o mecanismo francês não seria um remédio tal como se pretendia em sua gênese, mas sim um placebo, imprestável para curar a patologia da inatividade administrativa, servindo tão somente a desídia administrativa (HACHEN, 2014, p.158).

3.4 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS ACERCA DE EFEITOS POSITIVOS DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Como já exposto o silêncio em seu caráter negativo, passamos a por em xeque o seu caráter favorável ao indivíduo.

É necessário mencionar que essa forma surge em face da decadência da sua versão negativa nos países de dupla jurisdição.

Muitos entendem que essa espécie de silêncio gera um ato administrativo presumido, pois, posteriormente, a Administração só poderá se manifestar para confirmar a concessão da petição, não mais podendo proferir juízo denegatório sem se atentar ao contraditório e a ampla defesa.

O objetivo de se atribuir efeitos positivos ao silêncio consiste em fomentar uma Administração mais ágil, eficaz e eficiente, apta a responder às demandas dos cidadãos. Entretanto, ele acaba por incentivar o Poder Público a não resolver de modo expresso e dentro do prazo legal as demandas e assim evitar que o particular seja legitimado pelo transcurso do tempo a exercitar os seus direitos sem o aval explícito do Estado (HACHEN, 2014, p.159).

Dessa forma, há que se ponderar que essa técnica produz o risco de prejudicar o interesse público secundário, pois bastaria um erro administrativo para substituir-se o direito de autotutela administrativo pela vontade legal, e conseqüentemente rompendo a ideia de separação dos poderes (HACHEN, 2014, p.160).

Considerando todo o estudado, verifica-se que a técnica do silêncio administrativo é ferramenta presente no Direito Brasileiro.

Todavia, é necessário que a Administração Pública verifique que tal ferramenta é incompatível com os princípios constitucionais administrativos.

Assim resta concluir.

CONCLUSÃO

Ao longo desse trabalho foi possível compreender como se estrutura a administração Pública brasileira, bem como depreender o conceito de Direito Administrativo. Além disso, ventilou-se superficialmente conceitos como tripartição de poderes e as atividades típicas e atípicas desses poderes afim de confrontar o tema principal que é silêncio administrativo com os princípios da Administração Pública.

Analizou-se no segundo capítulo a definição do silêncio administrativo, sua definição jurídica e diferença com os atos administrativos. Também, foi evidenciado a origem dessa técnica jurídica.

Em atenção ao silêncio administrativo foi possível reconhecer que se trata de uma técnica que busca resguardar o sistema jurídico administrativo e que está presente no direito administrativo brasileiro em razão da tradição doutrinária francesa que existe no Brasil. Tradição evidenciada quando se estuda sobre a escola do serviço público, etc.

Esta prática, em que pese em prima facie gozar status de aceitação pela legislação brasileira, não deve assim ser entendida, pois quando verifica-se o ordenamento brasileiro de forma sistemática percebe-se que os princípios administrativos não toleram esse silêncio(HACHEN, 2014, p.158).

Como citado no início deste trabalho, a doutrina acerca do silêncio surge de forma paralela a doutrina do ativismo judicial, as vezes de forma correlata.

Nesse sentido, nos últimos anos no país tem se destacado a influência do judiciário no âmbito administrativo como forma de controle da legalidade da atuação estatal. E por essa razão é necessária a discussão acerca do silêncio.

A técnica do silêncio administrativo não pode ser admitida em território brasileiro, pois em efeito negativo privilegia a omissão estatal e em sentido positivo o interesse privado sobre o público.

No tocante ao direito, foi apresentado o sistema normativo e do Estado Brasileiro quanto ao assunto, tendo ficado perceptível que o país adota conceitos contemporâneos e amplos acerca da matéria, apesar de não ser passível na doutrina a conclusão de radicalidade a que essa monografia chega que é a de extirpar do direito brasileiro tal técnica.

Apesar das vozes contrárias, entende-se que resta evidente que a legislação e a doutrina majoritária brasileira militam por rechaçar o uso do silêncio nas atividades

administrativas, uma vez que violam os princípios de legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e publicidade em suas mais variadas dimensões.

O silêncio administrativo como pontuado é um problema que assola principalmente a seara prestacional do Estado, bem como a dimensão individual das garantias cidadãs, uma vez que em sua face negativa sempre privilegia a postura abstencionista do Estado ao revés das garantias de direitos. Noutra sentida, quando positivo verifica-se o privilégio dos interesses privados sobre o interesse público que não poderá utilizar do poder de autotutela sem garantir o contraditório e ampla defesa, uma vez que os efeitos concessivos do fato advém da lei. Dessa forma, é necessário ponderar que essa técnica produz o risco de prejudicar o interesse público secundário, pois bastaria um erro administrativo para substituir-se o direito de autotutela administrativo pela vontade legal, e conseqüentemente rompendo a ideia de separação dos poderes (HACHEN, 2014, p.159,160).

Verificou-se a luz da doutrina que a matéria estudada não é uma peculiaridade brasileira, mas existe em vários países de tradição românica, tais como Espanha e França, o qual se depreende que a gênese está no modelo de dupla jurisdição (HACHEN, 2014, p.154,155).

Todavia, no Brasil há a peculiaridade de esse adotar um sistema de jurisdição única que, via de regra, é incompatível com a ferramenta estudada. Daí o porquê alguns doutrinadores chamam de efeito placebo.

Da análise acerca das compatibilidades verificou: **a) princípio da legalidade:** Uma vez que o exercício da atividade administrativa segue os limites da lei e quando esta pode se manifestar ao mesmo tempo ela deve, importa em dizer que a manifestação é obrigatória seja para conceder ou para negar, pois o interesse público é indisponível e afirmar o contrário é contrariar a ideia de legalidade pública; **b) princípio da impessoalidade:** uma vez que noção de impessoalidade perpassa pela concepção de que a administração atua sem interesse de beneficiar ou prejudicar terceiro de forma específica, tem-se que o silêncio de forma incidental discrimina a escolha de interesses privados segundo o alvedrio do gestor. Ou seja, é ferir a impessoalidade; **c) princípio da publicidade:** conforme as considerações o silêncio administrativo na fere a publicidade em seu sentido estrito uma vez que a lei a que faz decorrer os efeitos daquele é pública. Todavia, no aspecto do direito a petição que é um desdobramento da publicidade verifica-se o ataque fatal do silêncio uma vez que a pretensão não é respondida; **d) princípio da eficiência:** a eficiência fundamenta-se

na ideia de gestão eficaz e intrinsecamente ligada a noção de legalidade e moralidade, de modo que uma vez que o silêncio fere a legalidade assim o faz com a eficiência;

e) princípio da moralidade: a moralidade está ligada a gestão proba, nesse aspecto a problemática não é os efeitos que decorrem da lei, mas a inércia que pode estar eivada pelo vício da imoralidade ao se transvestir de legalidade.

Em linhas finais, diante do exposto no presente estudo, chega-se a conclusão de que o silêncio administrativo representa incongruência com o sistema jurídico brasileiro, bem como aos princípios constitucionais da Administração pública, razão pela qual deve ser extirpado do seio jurídico brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

1. BACH, Maurizio. **Carisma e racionalismo na sociologia de Max Weber**. Sociologia e Antropologia. v. 1, n. 1, 2011, p. 51-69. <Disponível em: www.revistappgsa.ifcs.ufrj.br/pdfs/ano1v1_artigo_mauriziobach.pdf>.
2. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. - São Paulo : Atlas, 2015.
3. CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 3ª ed. rev. ampl. e atual- Salvador: JusPODIVM, 2016.
4. CRETELLA JUNIOR, José. **Dos Atos Administrativos Especiais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995
5. _____, **Curso de direito administrativo**. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
6. CUESTA, Rafael Entrena. **Curso de Derecho Administrativo**. 5º ed.- Madri: Editorial Tecnos, 1974.
7. GANGLIANO, Pablo Stolze, e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil. Contratos Teoria Geral - Vol. 4 - Tomo I – Edª 13ª** . São Paulo: Saraiva: 2017.
8. 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
9. LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **O silêncio administrativo: a inatividade formal do Estado como uma refinada forma de ilegalidade!** Boletim de Direito Administrativo. Curitiba, a. XXVII, n. 4, abr. 2011.
10. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 28ª ed. 2015.
11. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo -4ªed-São Paulo:** Editora Revista dos Tribunais, 2016.
12. MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Editora Malheiros, São Paulo: Ed:41ª. 2015.
13. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

14. MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico (plano da existência)**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 1995
15. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
16. SADDY, André. **Silêncio administrativo no direito brasileiro**. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.
17. SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito à informação e de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição Brasileira**. Revista da AGU, Brasília-DF, ano XIII, n. 42, p. 09-38, out./dez. 2014
18. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.
19. SOBRINHO, Osório Silva Barbosa. **Direito Constitucional de Petição: exercício da cidadania**- Brasília : ESMPU, 2016.

APÊNDICE⁵**UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ – UNIFESSPA
INSTITUTO DE ESTUDOS EM DIREITOS E DEMOCRACIA – IEDS
FACULDADE DE DIREITO – FADIR**

DISCIPLINA: Laboratório de Pesquisa Jurídica

DOCENTE:

DISCENTE: Kallebio Lisboa de Souza

TEMA:

ORIENTADOR(A): Davvy Lima Silva

1. OBJETO DE ESTUDO

A expressão *Administração Pública* em sentido formal, orgânico ou subjetivo designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertence.

Por outro lado a expressão *administração pública* em seu sentido material ou objetivo se confunde com a própria função administrativa do Estado de exercer atividade consistente na defesa concreta do interesse público.

A doutrina moderna costuma apontar quatro tarefas precípuas da Administração pública, quais seja prestação de serviço público, exercício do poder de polícia, regulação das atividades de interesse público, fomento de atividade privadas e o controle da atividade estatal.

Nesse sentido, pode-se observar que a Administração exerce atividades voltadas para toda a coletividade, de modo a privilegiar a coisa pública e as necessidades coletivas.

Para que ela exerça seu *múnus público* a própria Constituição deu àquela as ferramentas necessárias que se consubstanciam em seu Regime Jurídico e nos seus

poderes.

Dentre os poderes da Administração Pública se localizam o poder regulamentar, o hierárquico, de polícia e disciplinar.

No topo da ideia do regime jurídico administrativo está a *supremacia do interesse Público sobre o privado e Indisponibilidade do Interesse Público*.

Em que pese toda essa perspectiva propedêutica acerca da Administração Pública é mister dizer que este poder não é um poder absoluto e soberano. A própria Constituição de 1988 determinou ferramentas de para o controle de suas atividades ao dispor sobre o Cheking in Balance, e a ferramentas e controle popular, como Habeas Data, Direito a petição e a Ação Popular.

2. PROBLEMATIZAÇÃO

É bem sabido que a Administração Pública do Estado Brasileiro exige elevado ônus tendo em vista as dimensões territoriais de *Terrae Brasilis*. Além de sua historia e seus modelos de desenvolvimento que corroboraram para níveis de desigualdade social elevados. Sem se olvidar do caráter pioneiro do legislador constituinte em decidir enfrentar as a desigualdade social e de buscar o desenvolvimento regional de maneira mais equânime.

Assim, com base nisso, o legislador constituinte ciente de que a Administração pública concentrava muitas atividades em suas mãos e contando com possíveis inercias atribuiu a eventuais inercias caráter manifestativo de vontade, a ex do art. 53 que trata que o silêncio presidencial será tratado como sanção.

Em que pese essa inércia ser tomada como manifestação positiva e ora como negativa, nem sempre a mesma importa, conforme Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 215), isso ocorre porque a legislação restou silente sobre a matéria.

Dessa forma, surge o problema de que uma vez que o interesse público indisponível e a lei não tratar sobre os efeitos da inércia, não restará para o particular outra medida senão aguardar a manifestação administrativa, haja vista a supremacia do interesse público sobre o privado. Ocorre, que muitas vezes o particular age em tutelado legalmente como o direito de exigir certidão, mas que ainda assim a administração pública resta silente.

Nesses casos, surge o silêncio formal da Administração pública

3. PERGUNTA

O silêncio formal da Administração pública é compatível com o Direito de Administrativo e por consequência com os princípios do Regime jurídico Administrativo?

4. HIPÓTESE

A hipótese é de que o silêncio formal administrativo fere fatalmente o direito de petição e macula por conseguinte os princípios que regem a Administração Pública, uma vez que estes estabelecem balizas de sua atuação. Ademais, não existe superpoderes em Terrae Brasilis, todos devem conviver de maneira harmônica. Além do mais, medidas como essas provocam por consequências a interferência de outros poderes sob o mote de normalização, interferências como o ativismo judicial e inflação legislativa.

5. OBJETIVOS

5.1. Geral

Conhecer sobre o silêncio a administrativo e como essa pratica deve ser enfrentada e evitada frente ao bojo principiológico do regime jurídico administrativo..

5.2. Específicos

Demonstrar as incompatibilidades do silêncio administrativo frente a perspectiva de Direito Administrativo.

6. JUSTIFICATIVA

É deveras escassa a abordagem doutrinária a respeito do silêncio formal administrativo. Por ser um tema deveras novo, é muito abordado na esfera judicial.

Por tanto, é justificável a pesquisa a respeito do tema a fim de pacificar definições e proposições. Para que desta maneira não se inflame ainda mais os embates entre Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

7. METODOLOGIA

7.1. Método da ciência jurídica

O método utilizado é o hermenêutico. Nas palavras de Tércio Sampaio Ferraz Júnior⁶, os métodos hermenêuticos são “regras técnicas” que possuem a finalidade de solucionar conflitos.

Nesse íterim, considerando que, conforme leciona Montarroyos (2016, pg. 335-368), o papel do pesquisador é de mediar a relação do ordenamento jurídico com o contexto social, deve-se desenvolver uma pesquisa a partir de uma análise ampla de fatores, levando em consideração a necessidade de interpretar o tema **silêncio administrativo** de modo a melhor atender os fins sociais.

7.2. Material jurídico

A pesquisa será baseada na doutrina, legislação e jurisprudência brasileiras sobre o tema “silêncio formal da Administração Pública”.

7.3. Técnica qualitativa ou quantitativa

A pesquisa usará as técnicas qualitativa e quantitativa. A pesquisa quantitativa será utilizada na análise doutrinária e jurisprudencial brasileira e internacional sobre o tema.

Por sua vez, a análise do conteúdo extraído da análise quantitativa obedecerá a técnica qualitativa, pois o pesquisador assumirá inicialmente uma posição de neutralidade, para depois confirmar ou refutar as hipóteses previamente definidas.

7.4. Área do Direito (ou áreas)

O objeto da pesquisa, nos moldes propostos inicialmente, inserir-se-á, diretamente, no âmbito do Direito Administrativo. Há que informar, todavia, que o tema é interdisciplinar, e serão usados conceitos e doutrinas importantes no âmbito do Direito Constitucional.

7.5. Estrutura do raciocínio da monografia:

- **1º Capítulo:** Noções gerais sobre Administração Pública
- **2º Capítulo:** O Silêncio da Administração Pública

⁶ SAMPAIO JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito:** técnica, decisão e dominação. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

- **3ºCapítulo:** Incompatibilidades principiológica do silêncio administrativo.

8. CRONOGRAMA

ANO	2019											
Fases/Meses	Ja n	Fe v	Ma r	Ab r	Ma i	Ju n	Ju l	Ag o	Se t	Ou t	No v	De z
Levantamento bibliográfico												
Análise e revisão do material												
Fichamentos e Resumos												
Redação da monografia com orientação												
Redação Final												
Apresentação e defesa pública												

9. BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, Matheus . Manual de Direito Administrativo-3ed. Ver. Ampl. e atual.-Salvador: Juspodivm, 2016.

AGU. Revista da AGU-Advocacia Geral da União- Ano X- Numero 30-Brasília-DF, abr./jun.2011 ISSN1981-2035.

SAMPAIO JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito:** técnica, decisão e dominação. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** -4ªed-São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Editora Malheiros, São Paulo: Ed:41ª. 2015.

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