

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GABRIEL HALUCH MAOSKI ARENDT

SILÊNCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO FRENTE À BUROCRATIZAÇÃO: UM
INSTRUMENTO PARA MITIGAR A MOROSIDADE NOS PROCESSOS
ADMINISTRATIVOS

CURITIBA

2024

GABRIEL HALUCH MAOSKI ARENDT

SILÊNCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO FRENTE À BUROCRATIZAÇÃO: UM
INSTRUMENTO PARA MITIGAR A MOROSIDADE NOS PROCESSOS
ADMINISTRATIVOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. Emerson Gabardo

CURITIBA

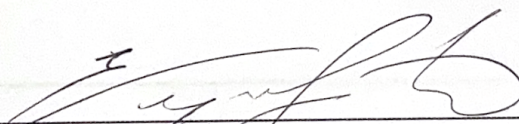
2024

TERMO DE APROVAÇÃO

SILÊNCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO FRENTE À BUROCRATIZAÇÃO: UM INSTRUMENTO PARA MITIGAR A MOROSIDADE NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

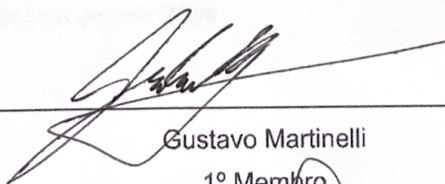
GABRIEL HALUCH MAOSKI ARENDT

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Emerson Gabardo
Orientador

Coorientador



Gustavo Martinelli
1º Membro



Everton Menengola
2º Membro

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Daniel e Patrícia, por sempre estarem ao meu lado, orgulhosos e atenciosos, em cada passo dessa trajetória, compreendendo minhas ausências e o mau humor que me acompanhava nas noites após a faculdade. Ainda estou longe do fim, mas dedico esta etapa — e dedicarei todas as outras — a vocês. Por favor continuem, com a paciência de sempre, a lidar com meu mau humor noturno.

Ao Tio Fabi, pela mentoria e pelas recomendações de leitura. “O Castelo”, de Franz Kafka, presente de aniversário que recebi dois anos antes de entrar na faculdade, foi uma inspiração para este trabalho.

Aos meus avós, Gerli e Nelson, pela base que me ajudaram a formar, pela sabedoria transmitida em cada conversa e por sempre me lembrarem que “não basta ser bom, é preciso ser o melhor”.

Ao Barney, por ter assistido comigo a maior parte das aulas do ensino remoto.

Aos meus amigos de longa data, Diogo, Gabriel, Giorgio, Júlio e Lucas, pela constante lembrança de que eu nunca estive sozinho.

Ao Lucas, pelo companheirismo e pelas risadas. ELE estava olhando lá de cima...

Ao Arthur, João Victor e João Miguel, por contemplarem, todos os dias comigo, “a vista que faz tudo valer a pena”.

À equipe do escritório Klein Portugal, pelo aprendizado e pela mais completa experiência de estágio que eu poderia ter vivenciado.

Ao Filipo, a grande dupla que formei ao longo desses 5 anos, por me desafiar todos os dias, por me fazer acreditar em mim mesmo e, claro, pela resenha.

Ao Vitor, pelos conselhos cuidadosamente compartilhados desde o primeiro ano da faculdade e pelas oportunidades que generosamente me proporcionou.

E, por fim, à Victoria, meu amor, por ter todas as coisas que um dia eu sonhei pra mim. Por ser meu maior incentivo para seguir em frente. Por ser alento em meio a um ano tão difícil e desafiador. Por viver comigo, todos os dias, a cena narrada pela Frances Ha naquele monólogo. Por fazer com que, a cada instante ao seu lado, eu me sinta como se escutasse uma orquestra. Por dividir a vida e seus planos comigo.

Nosso tema é o óbvio. Acho mesmo que os cientistas trabalham com o óbvio. O negócio deles – nosso negócio – é lidar com o óbvio. Aparentemente, Deus é muito treteiro, faz as coisas de forma tão recôndita e disfarçada que se precisa desta categoria de gente – os cientistas – para ir tirando os véus, desvendando, a fim de revelar a obviedade do óbvio. O ruim deste procedimento é que parece um jogo sem fim. De fato, só conseguimos desmascarar uma obviedade para descobrir outras, mais óbvias ainda.

(Darcy Ribeiro)

RESUMO

A presente pesquisa analisou o silêncio administrativo positivo como instrumento para mitigar a morosidade nos processos administrativos no Brasil, destacando suas implicações em um contexto de crescente burocratização. A abordagem inicial distingue burocracia, entendida como modelo essencial para eficiência e democracia, de burocratização, caracterizada como um subproduto indesejado que resulta em lentidão e desconexão entre a Administração Pública e as demandas dos administrados. O silêncio administrativo, enquanto ficção jurídica, atribui efeitos jurídicos à omissão da Administração Pública, podendo ser classificado como positivo ou negativo. O foco do estudo recai sobre o silêncio administrativo positivo, que implica deferimento tácito do pedido formulado pelo administrado, desde que este atenda aos requisitos legais e processuais. Esse mecanismo promove maior celeridade e segurança jurídica, sendo especialmente eficaz em atos administrativos vinculados, nos quais não há margem para discricionariedade, assegurando direitos previamente estabelecidos em lei. Em contraposição, o silêncio administrativo negativo limita-se a denegar tacitamente o pedido, frequentemente conduzindo à judicialização sem abordar os problemas subjacentes de morosidade. O trabalho enfatiza que, embora o silêncio administrativo positivo seja promissor, sua aplicação plena exige regulamentação aprimorada. Enquanto sua eficácia é clara nos atos vinculados, sua extensão a atos discricionários requer previsão legal específica e rigorosa, considerando a necessidade de análise de conveniência e oportunidade pela Administração. Conclui-se que o silêncio administrativo positivo é uma solução técnica viável para enfrentar a morosidade nos processos administrativos, alinhando a gestão pública às necessidades dos administrados e fortalecendo a eficiência estatal.

Palavras-chave: Silêncio administrativo. Silêncio positivo. Burocracia. Procedimentalização. Procedimento Administrativo. Burocratização. Morosidade. Desburocratização.

ABSTRACT

This study examines positive administrative silence as a tool to mitigate delays in administrative processes in Brazil, highlighting its implications in a context of bureaucratization. The research distinguishes between bureaucracy, an essential model for efficiency and democracy, and bureaucratization, an undesirable consequence of bureaucracy that leads to administrative sluggishness and a disconnect between public administration and citizen demands. Administrative silence, as a legal fiction, assigns legal effects to the omission of the Public Administration and can be classified as either positive or negative. The focus of this study is on positive administrative silence, which implicitly grants requests when legal and procedural requirements are met, fostering greater efficiency and legal certainty. This mechanism is particularly effective in binding administrative acts, where discretion is absent, ensuring citizens' rights previously established by law. In contrast, negative administrative silence merely denies the request tacitly, enabling judicialization without addressing delays. The study emphasizes that while positive administrative silence is promising, it requires improved regulation. Its full effectiveness is evident in binding acts, but its application to discretionary acts demands specific and rigorous legal provisions, given the need for public administration to assess convenience and opportunity. The conclusion is that positive administrative silence offers a technical solution to delays, aligning public management with citizens' needs and enhancing state efficiency.

Key-words: Administrative silence, Positive silence, Bureaucracy, Proceduralization, Administrative Procedure, Bureaucratization, , Debureaucratization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 BUROCRACIA: A PROCEDIMENTALIZAÇÃO COMO FORMA DE COMBATER ARBITRARIEDADES	10
3 BUROCRATIZAÇÃO: QUANDO O PROCEDIMENTO PERDE SEU PROPÓSITO	12
4 O PROCESSO ADMINISTRATIVO E A DISCIPLINA DO TEMPO	14
5 A ADEQUADA DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO: O PROCEDIMENTO DEVE SE ADEQUAR À REALIDADE FÁTICA DO ADMINISTRADO.....	18
6 O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO: UMA SOFISTICADA E ANÔMALA FORMA DE COMBATER A MOROSIDADE GERADA PELA BUROCRATIZAÇÃO.....	20
6.1 O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO.....	23
6.2 O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	24
6.3 A EFICÁCIA PLENA DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO NOS ATOS ADMINISTRATIVOS VINCULADOS: UMA GARANTIA DE DIREITO AO ADMINISTRADO DIANTE DA MOROSIDADE ESTATAL	26
6.4 APLICAÇÃO LEGISLATIVA DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO: DE PREVISÃO SETORIAL À INSTITUTO GERAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	30
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS	33

1 INTRODUÇÃO

Incompetente, ineficiente, irracional, morosa, corrupta e antidemocrática. Segundo David Beetham, esses são adjetivos comumente utilizados para caracterizar a burocracia. A rejeição à burocracia é, para ele, uma das raras unanimidades da história.¹ Essa crítica à burocracia é sustentada por uma percepção de paralisia institucional e de ações desprovidas de propósito por parte dos servidores públicos. Em vez de gerar eficiência e justiça, esses processos acabam promovendo a inércia administrativa e a alienação do cidadão em relação ao poder público.² Paradoxalmente, contudo, o modelo burocrático é fundamental para a sociedade e uma condição indispensável para a preservação da ordem democrática.³

A burocracia garante a racionalização das estruturas organizacionais, a profissionalização das funções públicas e a manutenção da democracia⁴. Ela estabelece regras impessoais e universais que visam assegurar a eficiência administrativa, a igualdade no acesso a cargos públicos, e a continuidade das políticas, promovendo *accountability*, neutralidade e transparência no uso da máquina pública.⁵ Apesar de suas falhas, a burocracia tornou-se indispensável para gerir o mundo moderno. Não há somente uma unânime rejeição à burocracia, mas há uma profunda dependência, igualmente unânime, com relação a ela. Tanto capitalistas quanto socialistas buscam os resultados técnicos que somente uma organização burocrática pode oferecer com eficiência.⁶

A rejeição à burocracia é proporcional à dependência que se tem dela. Esse paradoxo merece atenção: por que algo fundamental para a preservação da democracia e da eficiência administrativa é alvo de tantas críticas? Ainda que uma análise técnica e metodológica do

¹ BEETHAN, David. **Bureaucracy**. Buckingham: Open University Press, 1996, p. 01: “*Incompetence, red tape and feather-bedding on the one side; manipulation, obstructionism and Byzantine intrigue on the other: there is almost no evil that has not at some point been debited to its account. Bureaucracy has the rare distinction of being anathematized across the political spectrum. The Right seeks to limit it in the name of the free market; the Centre to reform it in the name of openness and accountability; the Left to replace it in the name of participation and self-management*”.

² CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Burocracia, legalidade e eficiência: notas sobre supostas (in)compatibilidades. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 20, n. 47, p. 9-21, fev. 2019, p. 11.

³ ABRUCIO, Fernando L. e LOUREIRO, Maria R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: Pires et al (Orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Ipea: Enap, p.23-57, 2018.

⁴ Gustavo Martinelli Tanganelli Gazotto destaca que a limitação da autonomia burocrática é extremamente danosa para as instituições democráticas (GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli. **O lobby e sua regulamentação no Brasil: entre influência privada e interesse público**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Desenvolvimento) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2021. p. 98, nota de rodapé 287).

⁵ MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 48, p. 42-78, abr. 1997.

⁶ ARGUELLO, Katie Silene Cáceres. **Weber e o Direito: racionalidade e ética**. 1995. 228 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995, 90 e 91.

modelo burocrático leve a conclusão de que a procedimentalização do agir administrativo é a forma mais segura e requintada de garantir a participação do cidadão no governo,⁷ o próprio cidadão assume uma postura reativa à esse modelo. Essa reação não pode ser ignorada, pois evidencia falhas no modelo burocrático em relação aos resultados possíveis de sua aplicação: a promoção do bem-estar da população⁸ e a garantia do exercício da democracia.⁹

O descontentamento com esse sistema sinaliza a necessidade de revisões e aprimoramentos do próprio modelo de gestão burocrática, de modo a justificar sua implementação. O silêncio administrativo surge com esse propósito. Ele qualifica juridicamente a omissão administrativa ao atribuir consequências ao silêncio da Administração, concedendo efeitos positivos ou negativos para driblar a morosidade dos processos administrativos e proteger o interesse do administrado. Trata-se de um mecanismo inerente à própria burocracia, utilizado para amenizar os seus embaraços e aderir-se de forma mais adequada à realidade fática dos administrados, remediando, especialmente, a morosidade e a ineficiência atribuídas à burocracia. Se, por um lado, o mecanismo contribui para a desburocratização do procedimento administrativo, facilitando o acesso dos administrados às prestações da Administração e, principalmente, assegurando a razoável duração do processo, por outro, ele traz riscos para a Administração, ao possibilitar a alteração do *status quo ante* mesmo sem o consentimento e a autorização expressa do órgão administrativo.

Nesse sentido, propõe-se neste artigo investigar: (i) a estrutura burocrática e a procedimentalização do agir administrativo como garantias ao particular, (ii) o fenômeno da burocratização e as disfunções causadas pela hipertrofia do procedimento, (iii) a morosidade no processo administrativo, como resultado da burocratização, (iv) o instituto do silêncio administrativo como resposta à inércia da Administração, incluindo a análise de seus efeitos positivos e negativos, (v) a aplicação do silêncio administrativo positivo pela legislação brasileira, e (vi) a eficácia do silêncio administrativo positivo nos atos administrativos vinculados e discricionários.

Para realizar essa investigação, adota-se o método dedutivo, aplicando conceitos e teorias gerais acerca da burocracia e do silêncio administrativo ao contexto específico da morosidade administrativa e do impacto do silêncio administrativo positivo. A análise parte de

⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 130.

⁸ CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Governança Pública na Administração Contemporânea**. 2017. 330 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 187.

⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 130.

conceitos gerais, inicialmente estabelecidos, que norteiam uma reflexão detalhada acerca dos temas abordados.

2 BUROCRACIA: A PROCEDIMENTALIZAÇÃO COMO FORMA DE COMBATER ARBITRARIEDADES

Max Weber, no curso de sua análise dos tipos de dominação, esboça um conceito de burocracia, enquanto aparelho administrativo da dominação legal.¹⁰ Para ele, os elementos essenciais da tipologia da dominação são: (i) a forma como a dominação expressa sua legitimidade e (ii) o aparelho administrativo por meio do qual a dominação é exercida. Afinal, toda dominação procura “despertar e cultivar a crença em sua legitimidade” e toda dominação se manifesta e funciona como administração, normalmente por meio de “um quadro de pessoas [...] confiável de que haja uma ação dirigida especialmente à execução de disposições gerais e ordens concretas”.¹¹

Dentre os domínios eleitos por Weber como legítimos, destaca-se o domínio legal, que se caracteriza, (i) do ponto de vista da legitimidade, pela presença de normas formais e abstratas, enquanto, (ii) do ponto de vista do aparelho, pelo aparato administrativo burocrático.¹² A burocracia é, portanto, a estrutura administrativa que representa o tipo mais puro de dominação legal.¹³ Não por acaso, a lei só pode ser adequadamente expressa por meio da máquina burocrática, e a burocracia, essencialmente, dá vazão à lei e estrutura à dominação legal.¹⁴

A organização burocrática possui, como requisito fundamental, a existência de regras abstratas que carregam, em si, o conteúdo e a previsão de comportamento do detentor do poder, dos dominados e do aparelho administrativo.¹⁵ Essas regras esgotam a regulação de todas

¹⁰ Nesse sentido, dentre outros: ARGUELLO, Katie Silene Cáceres. **Weber e o Direito: racionalidade e ética**. 1995. 228 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995, p. 89 e 101; SANCHEZ, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 58, p. 89-119, 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452003000100006>; e GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 124-130.

¹¹ WEBER, Max. Os Tipos de Dominação. In: WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1921. Cap. 3. p. 139-188. Especificamente p. 139.

¹² GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 124.

¹³ GABARDO, Emerson. **O mito da Eficiência e o Estado Moderno**. 2001. 296 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001, p. 191.

¹⁴ AMORIM, Aluizio Batista de. **Os desdobramentos da dominação legal na atualidade a partir de Max Weber**. 1996. 207 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996, p. 133.

¹⁵ GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 126.

esferas da realidade: desde o processo de escolha dos governantes, os limites de sua atuação e a estrutura dos órgãos administrativos, até o cotidiano dos administrados, seu comportamento ético e econômico, e os procedimentos para o atendimento das suas demandas.

A burocracia é realizada e estruturada por meio de relações de autoridade entre posições ordenadas sistematicamente de modo hierárquico, privilegiando a atribuição de competências funcionais fixas e bem definidas, a proeminente divisão do trabalho e o destacamento dos funcionários com relação ao cargo e os meios materiais de administração.¹⁶ É uma organização impessoal que privilegia a minuciosa procedimentalização de todos os aspectos da administração, traduzida num ordenamento jurídico compreendido como uma estrutura hierarquizada, neutra e estática¹⁷, impermeável a quaisquer valorações¹⁸, de modo que o que define o Estado burocrático é o exercício contínuo de uma atividade vinculada estritamente a regras oficiais.¹⁹ Trata-se, portanto, de um modelo extremamente racionalizado e minuciosamente organizado, que busca emular uma forma de dominação igualmente racional e organizada, em uma ode ao formalismo e ao procedimento.

Essa procedimentalização, contudo, não é despropositada. Ao contrário, ela é instrumentalizada para garantir uma relação estável entre Administração e cidadãos, “onde cada um saiba até onde vai o poder do outro e como este poder será exercido”.²⁰ Trata-se, portanto, de um mecanismo essencial para a concretização da democracia, assegurando a previsibilidade das decisões e aumentando as chances de que sejam tecnicamente corretas. Acerca do tema, importante a lição de Romeu Felipe Bacellar Filho:

A procedimentalização do agir administrativo, isto é, a fixação de regras para o modo como a Administração deve atuar na sociedade e resolver os conflitos configura, assim, condição indispensável para a concretização da democracia. Sem a fixação do procedimento administrativo, impossibilita-se qualquer relação estável entre Administração e cidadãos²¹.

¹⁶ WEBER, Max. Os Tipos de Dominação. In: WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1921. Cap. 3. p. 139-188. Especificamente p. 175-176.

¹⁷ GABARDO, Emerson. **O mito da Eficiência e o Estado Moderno**. 2001. 296 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001, p. 61

¹⁸ ARGUELLO, Katie Silene Cáceres. **Weber e o Direito: racionalidade e ética**. 1995. 228 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995, p. 89.

¹⁹ GABARDO, Emerson. **O mito da Eficiência e o Estado Moderno**. 2001. 296 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001, p. 191.

²⁰ FILHO, Romeu Felipe B. **Processo Administrativo Disciplinar** - 4ª Edição 2013. 4th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2012. E-book. p.62. ISBN 9788502189904. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502189904/>. Acesso em: 16 set. 2024.

²¹ FILHO, Romeu Felipe B. **Processo Administrativo Disciplinar** - 4ª Edição 2013. 4th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2012. E-book. p.62. ISBN 9788502189904. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502189904/>. Acesso em: 16 set. 2024.

A burocracia é, portanto, um modelo de organização técnica fundamentado na legitimidade racional, legal e impessoal da autoridade, destinado a superar a disfuncionalidade administrativa e a promover maior democratização do Estado. Ela, enquanto modelo organizacional, que preza pela técnica e pela procedimentalização do agir administrativo, não merece ser superada. O verdadeiro problema está em um vício que dela deriva: a burocratização.

3 BUROCRATIZAÇÃO: QUANDO O PROCEDIMENTO PERDE SEU PROPÓSITO

Uma espera interminável e absurda. Esse é o principal obstáculo enfrentado por K., o protagonista de “O Castelo”, de Franz Kafka. Convocado para prestar serviços de agrimensura em uma cidade desconhecida, K. não consegue estabelecer contato com as autoridades para saber quais tarefas lhe seriam atribuídas e onde deveria se hospedar. Tudo o que ele tem é uma carta, assinada por Klamm, solicitando seus serviços. Os demais funcionários do “Castelo” (que deve ser interpretado como “Administração”), contudo, não esperavam pela sua chegada, e não sabem que funções atribuir a ele.

Todo o deslinde da história acompanha K. tentando encontrar Klamm, alto funcionário da administração, que teria informações sobre as suas funções. Ocorre que ninguém sabe como fazer para entrar em contato com Klamm, e K. acaba acumulando tentativas infrutíferas de comunicação com ele. Observa-se, pela situação de K., que o cotidiano naquela cidade desconhecida era marcado por uma total falta de segurança em relação aos aspectos mais básicos da vida dos cidadãos. Tudo dependia de decisões das autoridades, que eram lentas e ineficazes. Algo elementar, como as atribuições de um agrimensor e sua hospedagem, não era resolvido com o mínimo de diligência ou agilidade, deixando a vida do agrimensor estagnada, à mercê de uma resposta das autoridades administrativas.

K. não conseguia estabelecer contato efetivo com nenhum membro do “Castelo”, o que deixava a prestação devida pelo “Castelo” em suspenso. Essa pendência não era motivada por uma razão específica, mas caracterizada por uma simples inércia, derivada de um formalismo exacerbado e um foco excessivo no procedimento, em detrimento da prestação em si.²² Os funcionários do “Castelo”, presos às amarras do procedimento, nada faziam a respeito

²² “Então, o Departamento A não recebeu nenhuma resposta, mas infelizmente o Departamento B também não recebeu nossa resposta por completo. Quer o conteúdo do arquivo tenha sido esquecido aqui ou tenha se perdido no caminho, eles não se perderam no departamento em si, isso eu posso assegurar; bem, de qualquer forma, o Departamento B também recebeu a capa de um arquivo apenas com a anotação de que o arquivo desconhecido, que, na verdade, não foi incluído, tratava da nomeação de um agrimensor. Enquanto isso, o Departamento A esperava por nossa resposta; não havia nenhuma observação sobre isso, mas nesses casos há um entendimento, e

da situação de K., que, por sua vez, não podia agir, justamente por não receber nenhuma resposta. O “Castelo”, portanto, quedava-se inerte, indiferente à realidade fática do administrado que, ao contrário, segue em franca operação. Havia um descompasso entre a realidade de K. e o ritmo de operação da Administração, de modo que, quando a Administração finalmente respondia, sua resposta se apresentava de forma descarrilhada, sem qualquer aderência à realidade fática apresentada.

Esse vício não é esperado em um modelo organizacional como o burocrático, que pretende-se competente e eficiente.²³ Pelo contrário, ele surge justamente da degeneração das estruturas e funções dos aparelhos burocráticos, num processo chamado de burocratização.²⁴ A burocratização, portanto, é um vício da própria burocracia, caracterizada pela hipertrofia das suas estruturas, o que resulta na deturpação geral do sistema. Trata-se de um crescimento desproporcional das estruturas burocráticas, que acabam extrapolando o âmbito da eficiência técnico-administrativa, convertendo-se em aparato de determinação dos fins estatais.²⁵ Esse fenômeno acentua a morosidade das atividades, prejudicando diretamente a eficiência do processo administrativo. Nos termos de Fabrizio Bencini:

Burocratização significa proliferação de organismos sem conexão com as exigências gerais da funcionalidade, acentuação dos aspectos formais e processuais sobre os aspectos substanciais com a conseqüente morosidade das atividades e redução das tarefas desempenhadas, sobrevivência e elefantíase de organismos que não desempenham mais alguma função efetiva e, finalmente, triunfo da organização – a burocracia – sobre suas finalidades.²⁶

A burocratização é um vício que se manifesta quando a procedimentalização perde seu propósito e acaba sendo um fim em si mesma. Em vez de servir como um meio para garantir a

de fato deve haver, em vista da natureza meticulosa de todo o trabalho oficial feito, de que o chefe do departamento estava aguardando que enviássemos uma resposta, concernente a se ele deveria apontar um agrimensor ou, se necessário, falar mais conosco sobre o assunto. Como resultado, ele não olhou as notas preliminares, e permitiu que todo o assunto caísse no esquecimento. Entretanto, no Departamento B, o arquivo chegou às mãos de um oficial bem conhecido por sua boa consciência, de nome Sordini, um italiano [...] Bem, esse Sordini naturalmente nos devolveu a capa vazia do arquivo, solicitando o restante dele. Mas muitos meses, senão anos, haviam se passado desde que aqueles primeiros documentos foram redigidos para o Departamento A, o que é compreensível, pois, quando um arquivo é enviado da maneira apropriada, como geralmente acontece, normalmente chega ao departamento correto em um dia no máximo, e é manuseado no mesmo dia. No entanto, se ele se perde, e considerando a excelência da organização será muito difícil perdê-lo, então realmente poderá demorar muito” (KAFKA, Franz. **O Castelo**. Barueri: Novo Século Editora, 2017. Tradução de Deborah Stafussi, p. 74).

²³ ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas**. 2. ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1972, p. 84.

²⁴ MARTINS, Pedro Henrique Incerpi Paiva; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Desburocratização e silêncio administrativo na liberação de atividade econômica. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 2025-2050, 2021.

²⁵ ARGUELLO, Katie Silene Cáceres. **Weber e o Direito: racionalidade e ética**. 1995. 228 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995, p. 94.

²⁶ BENCINI, Fabrizio. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 130.

técnica, a eficiência administrativa e a democracia, ela passa a ser um obstáculo a esses objetivos. Isso ocorre justamente em função de uma “visão míope do iter decisório a cargo do gestor, que, em vez de olhar para os frutos a serem gerados na realidade com sua atuação, mantém sua atenção apenas no próprio procedimento”.²⁷

A racionalidade, seja na forma, no método ou na técnica empregada no modelo organizacional, não deve servir de muleta para sua imposição absoluta. Pelo contrário, ela deve fundamentar um sistema capaz de atender e aderir às demandas da realidade.²⁸ A racionalidade não pode ser um obstáculo à adaptação à fluidez e à mobilidade da vida – seria, afinal, uma decisão irracional.²⁹ Odete Medauar afirma que:

o Estado de Direito se salva distribuindo substância e forma de modo que, respeitados os princípios constitucionais, a forma seja a veste de uma racionalidade adquirida mediante a ação e o confronto real dos interesses; é bem-vindo o informal no direito e no Estado se isso representa a passagem para formas jurídicas menos invasivas, inimigas do privilégio e aliadas da liberdade e do direito das pessoas³⁰.

A burocracia não é, por si só, garantia de um aumento do bem-estar da humanidade,³¹ mas isso não significa que ela não seja um meio eficiente de canalizar o aparato administrativo para que ele atue, de forma técnica e eficaz, em busca desse bem-estar.

4 O PROCESSO ADMINISTRATIVO E A DISCIPLINA DO TEMPO

O principal problema enfrentado por K. em “O Castelo”, de Franz Kafka, é a morosidade na edição de um ato administrativo, uma consequência direta da burocratização. Esse entrave deriva do procedimento adotado ao longo do processo administrativo, até que o ato seja, finalmente, editado. Se o ato administrativo é uma fotografia da atuação administrativa, o processo administrativo oferece uma visão cinematográfica dessa atuação.

²⁷ CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Burocracia, legalidade e eficiência: notas sobre supostas (in)compatibilidades. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, n. 47, p. 9-21, 2020, p. 12.

²⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 158.

²⁹ Nos termos de CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO: “A experiência secular demonstrou que as exigências legais quanto à forma devem atender critérios racionais, lembrada sempre a finalidade com que são impostas e evitando-se o culto das formas como se elas fossem um fim em si mesmas. Esse pensamento é a manifestação do princípio da instrumentalidade das formas” (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 350).

³⁰ MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Nota de rodapé n. 41, p. 123.

³¹ GABARDO, Emerson. *O mito da Eficiência e o Estado Moderno*. 2001. 296 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001, p. 65.

Em essência, o ato administrativo reflete a dimensão estática do momento em que a administração toma uma decisão, enquanto o processo administrativo vai além desse registro instantâneo, abarcando o encadeamento dos atos e fatos que precederam a edição do ato individualizado.³² Sempre que houver um ato administrativo enquanto provimento individualizado, haverá, por trás dele, um processo administrativo, que expressará o *iter* de formação da vontade estatal.³³ É no processo administrativo que se percebe como a emissão dos atos da administração se protraí no tempo. O processo administrativo é, portanto, “o *locus* por excelência da disciplina do tempo de emissão dos atos da Administração Pública”.³⁴

O cinema, como sabemos, nada mais é do que uma sequência de imagens interligadas e exibidas ao longo do tempo. Esse fator temporal apresenta-se com igual relevância na análise do processo administrativo: ele se manifesta no decorrer do tempo até a emissão do provimento individualizado, que se materializa no ato administrativo. Quando esse ato é proferido, ele encerra o processo que o precedeu.

A diferença fundamental entre o ato administrativo e o processo administrativo está no sequenciamento de etapas que este último exige. Esse sequenciamento gradual exige a percepção do tempo, pois, caso todas as etapas fossem instantâneas, o processo não seria percebido como tal e seria apenas um conjunto de atos isolados. Assim, o processo administrativo demanda tempo, e essa passagem do tempo é essencial para que o administrado perceba as etapas que levam à prolação do ato final.

O decurso do processo administrativo – que, teoricamente, pode ser mais ou menos formalizado³⁵ –, ocorre, no Estado de Direito gerido sob um modelo de dominação legal-burocrático, de forma procedimentalizada – e, portanto, seguindo um “conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos”.³⁶ Nesse contexto, há uma intersecção entre processo e procedimento:³⁷ em um modelo burocrático, o

³² NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 242.

³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 401.

³⁴ MODESTO, Paulo. O silêncio administrativo como técnica de experimentação. In: MODESTO, Paulo. *Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública*. São Paulo: Juspodivm, 2024. Cap. 5, p. 63-70. Especificamente p. 63.

³⁵ Como diria Celso Antônio Bandeira de Mello: “mais ou menos amplo, mais ou menos formalizado, mais ou menos acessível aos administrados, mais ou menos respeitador das exigências inadversáveis do Estado de Direito ou de regras explícitas do ordenamento positivo” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 401.

³⁶ PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. *Direito Administrativo*. 36th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. p.821. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 08 nov. 2024, 821.

³⁷ Adota-se a distinção feita por Irene Nohara: “Enquanto processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de um provimento individualizado, seja ele sentença ou ato administrativo, procedimento é o modo de

processo administrativo deve necessariamente seguir um procedimento específico e minuciosamente regulamentado.

O procedimento administrativo é, assim, o meio pelo qual a burocracia se materializa.³⁸ Ele assegura que a Administração Pública atue conforme os parâmetros de um modelo organizacional burocrático, garantindo que a participação do cidadão seja orientada por diretrizes formais e regulamentada por um conjunto abrangente de normas.³⁹ Trata-se de uma forma sofisticada de isolar o agir administrativo de influências pessoais, assegurando que as decisões sejam tomadas de maneira técnica e ordenada, como preza a burocracia.

Ainda que o procedimento seja conceituado de maneiras bastante distintas pela doutrina, em qualquer uma delas fica claro que ele é responsável por organizar e dar vazão às competências administrativas, estruturando a forma como o poder da Administração Pública é exercido. De um lado, Emerson Gabardo⁴⁰ e Odete Medauar⁴¹ conceituam o procedimento como o modo de fazer o ato administrativo, marcando a transformação do poder em realização concreta; de outro, Irene Nohara,⁴² Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴³ e Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁴, de maneira mais simples, sugerem que procedimento é a modalidade ritual de cada processo, ou seja, o conjunto de formalidades que devem ser observados na edição de um ato administrativo.

Em qualquer caso, o procedimento envolve a forma como os atos administrativos são editados. Para a primeira corrente doutrinária, ele abrange não apenas a forma, mas todo o conjunto de ações que envolvem o exercício da função administrativa, com o objetivo de

realização do processo, ou seja, o ‘rito processual’, sendo processo e procedimento conceitos inter-relacionados”, NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 239.

³⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Processo administrativo: um diálogo necessário entre estado e cidadão. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 23, p. 39-51, jan. 2006, p. 40 e 41

³⁹ FILHO, Romeu Felipe B. **Processo Administrativo Disciplinar - 4ª Edição** 2013. 4th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2012. E-book. p.62. ISBN 9788502189904. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502189904/>. Acesso em: 01 nov. 2024.

⁴⁰ GABARDO, Emerson. Comentário ao Art. 68 do EOAB In: WINTER, Marilena Indira; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; BACH, Marion (Coords.). **Comentários às Normas da Advocacia**. Londrina: Thoth, 2023, p. 815 e 816.

⁴¹ “A manifestação sensível da função, o modo de fazer-se ato é o procedimento; procedimento é a história da transformação do poder em ato, história essa marcada por toda a série de atos necessários para a transformação do poder em realização concreta.” MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Nota de rodapé n. 41, p. 36.

⁴² NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 239

⁴³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 36 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. p.821. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

⁴⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 500.

atender ao interesse público.⁴⁵ Já para a segunda corrente, o procedimento enfatiza a formalidade inerente ao processo administrativo. Se envolve a forma e a sistemática que precede a elaboração de um ato administrativo, necessariamente influencia no tempo que leva até a prolação do ato (tempo para a conversão do poder em ato administrativo).

Reconhecendo a necessidade de ampliar e direcionar a análise para o aspecto formal inerente aos processos administrativos, este artigo adota o conceito proposto pela segunda corrente doutrinária. Veja-se: não se nega a existência de um *modus operandi* típico da atuação da administração, que remonta a edição de todo e qualquer ato administrativo, expressando a passagem não instantânea entre poder e ato. Contudo, reivindica-se o conceito de “procedimento” para tratar apenas das formalidades previamente estabelecidas que devem nortear o curso de um processo administrativo.

Assim, o procedimento (ao menos em sentido estrito) é, em última análise, a forma como os atos administrativos são praticados e organizados dentro de um processo administrativo. Enquanto o processo é o encadeamento de atos que culminam, ao longo do tempo, em um ato final, o procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas no curso desse processo, determinando, assim, a velocidade com que o processo será executado.

Adotando o tempo como critério de análise: o ato é imediato, o processo é o intervalo de tempo que há entre “a lei e o ato administrativo”⁴⁶ e o procedimento é um fator que pode prolongar ou abreviar o intervalo de tempo até o ato administrativo. Dessa forma, para acelerar a edição de um ato administrativo, é o procedimento administrativo que precisa ser adaptado. Ocorre que a renúncia à organização e às formalidades do procedimento e da burocracia não é o caminho adequado.

Seria ingênuo acreditar que a completa negação do formalismo e do procedimento é a solução para acabar com os problemas da burocracia.⁴⁷ O modelo burocrático, enquanto método técnico de organização, baseado numa legitimidade racional, legal e impessoal, ainda é a forma mais adequada e coesa de alcançar a eficaz funcionalidade administrativa. É preciso, contudo, vez ou outra, refinar o procedimento, aparando arestas, para garantir que a burocracia se torne mais ágil e menos rígida.

⁴⁵ o processo administrativo seria espécie deste, reconhecida diante (i) da existência de uma relação jurídica entre sujeitos envolvidos e (ii) da presença de uma potencial afetação negativa à esfera jurídica ou de uma pretensão resistida

⁴⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 401.

⁴⁷ GABARDO, Emerson. **O mito da Eficiência e o Estado Moderno**. 2001. 296 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001, p. 193 e 194.

5 A ADEQUADA DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO: O PROCEDIMENTO DEVE SE ADEQUAR À REALIDADE FÁTICA DO ADMINISTRADO

Não é correto reduzir o processo administrativo a um conjunto de etapas burocráticas ou a um simples sequenciamento impessoal de ações – isso seria transformá-lo em um fim em si mesmo. É importante reconhecer a relação jurídica subjacente ao processo, assegurando que ele funcione como um meio eficaz para dar o tratamento adequado a essa relação. Esse tratamento envolve a necessidade de atender, com celeridade, às demandas dos cidadãos, evitando que fiquem à mercê de autoridades omissas em praticar os atos devidos.⁴⁸

Não basta que a Administração Pública tome uma decisão⁴⁹ se tal decisão não for exarada a tempo de socorrer a pretensão ou direito do particular.⁵⁰ A morosidade da administração em atender demandas e situações de urgência pode gerar graves consequências sociais e econômicas. Esse atraso pode desencorajar investimentos, reduzir a criação de empregos, enfraquecer políticas públicas, diminuir a arrecadação e comprometer a viabilidade de empresas, obras e serviços essenciais.⁵¹ Além disso, impede o atendimento em tempo hábil de grupos vulneráveis, como os socialmente desassistidos, os mais pobres e os doentes.⁵²

Nessa perspectiva, a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LXXVIII, assegura aos cidadãos o direito a uma duração razoável dos processos judiciais e administrativos, com

⁴⁸ MODESTO, Paulo. O silêncio administrativo como técnica de experimentação. In: MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública**. São Paulo: Juspodivm, 2024. Cap. 5, p. 63-70. Especificamente p. 63.

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 1 fev. 1999. Art. 48..

⁵⁰ Há inúmeros casos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça em que a Administração levou dois anos ou mais para decidir o processo. Entre outros, ver: (i) BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 68210/GO, Segunda Turma, Relator: Ministro, julgado em 28 fev. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 03 mar. 2023; (ii) BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 13.728/DF. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze. Terceira Seção. Julgado em 23.11.2011. DJe, 08 fev. 2012 e (iii) BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 13.545/DF. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura. Terceira Seção. Julgado em 29.10.2008. DJe, 07 nov. 2008.

⁵¹ MODESTO, Paulo. Silêncio administrativo positivo, negativo e translativo: a omissão estatal formal em tempos de crise. **Revista Colunistas de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 317, 22 dez. 2016, disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/silencio-administrativo-positivo-negativo-e-translativo--a-omissao-estatal-formal-em-tempos-de-crise->. Acesso em 06/10/2024.

⁵² Uma situação recente e extremamente sensível merece destaque: o “Caso Sophia”. Sophia era uma menina que faleceu aos 2 anos e 7 meses, com o pescoço quebrado e o hímen rompido. Antes disso, seu pai, ciente de que a guarda exercida pela mãe de Sophia era temerária, recorreu três vezes ao Conselho Tutelar, duas vezes à Polícia Civil, uma vez à Defensoria Pública e uma ao Juizado Especial. Ao longo de 12 meses, ele relatou que sua filha estava sendo agredida na casa da mãe. Contudo, nada foi feito. O Estado se manteve inerte. Mais informações em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2023/05/pai-de-menina-estuprada-e-morta-no-ms-pedi-7-vezes-ajuda-a-rede-de-protcao-a-crianca.shtml>, acesso em 02/11/2024.

meios que garantam sua tramitação célere.⁵³ Assim, elevados a garantias fundamentais de aplicabilidade imediata,⁵⁴ os princípios da celeridade⁵⁵ e da razoável duração do processo exigem que a Administração resolva as demandas apresentadas dentro de um prazo adequado, repudiando francamente a inércia da Administração Pública.⁵⁶

Sem entrar na discussão acerca das diferenças existentes entre as expressões prazo legal e prazo razoável,⁵⁷ é certo que a tomada de decisões, realizada pela Administração Pública deve ser ágil. Isso não implica a subversão do procedimento administrativo numa tentativa de eliminar o formalismo e a procedimentalização em favor de uma agilidade arbitrária. Pelo contrário, trata-se de utilizar o próprio procedimento administrativo de forma eficaz, assegurando que o percurso do processo não admita a inércia da administração. Nos termos de Paulo Modesto, seria necessária a programação do tempo de tomada das decisões pela Administração Pública:

A coordenação de interesse, informações, recursos e competência no âmbito da Administração Pública pressupõe a programação do tempo de tomada das decisões. Em situação limite, para usar uma metáfora visual, envolve a definição normativa sobre como limpar a mesa dos administradores que dilatam em excesso o processo decisório na administração pública ou se ausentam de decidir⁵⁸

Um dos instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro para combater a inatividade decisória formal da Administração Pública é o silêncio administrativo, “omissão qualificada a que norma jurídica atribui efeitos substitutivos da decisão expressa da Administração Pública”,⁵⁹ que será detalhado a seguir.

⁵³ BRASIL. Constituição Federal, art. 5º, LXXVIII. "A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação."

⁵⁴ BRASIL. Constituição Federal, art. 5º, § 1º: "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata."

⁵⁵ O princípio da celeridade está ligado ao princípio constitucional da eficiência administrativa que, nos termos de Everton Jonir Fagundes Menengola, “impõe à Administração Pública um dever de atuar célere, ágil, econômico e produtivo, sempre que a ordem jurídica lhe conceda um feixe de atribuições” (MENENGOLA, Everton Jonir Fagundes. **Blockchain como Tecnologia Disruptiva: aspectos de sua regulação e de aplicação na administração pública brasileira**. 2022. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, PUC PR, Curitiba, 2022).

⁵⁶ SANTOS, Felipe Estrela de Los. O Valor do Silêncio da Administração Pública na Hipótese de Ausência de Pronúncia Em Face do Reclamo do Administrado. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado (RPGE)**, Porto Alegre, v. 33, n. 69, p. 89-124, 2012.

⁵⁷ Ver mais em HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais – Dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 14, n. 56, abr./jun, 2014. p. 151.

⁵⁸ MODESTO, Paulo. **O silêncio administrativo como técnica de experimentação**. In: MODESTO, Paulo. *Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública*. São Paulo: Juspodivm, 2024. Cap. 5, p. 63-70. Especificamente p. 63.

⁵⁹ MODESTO, Paulo. Silêncio administrativo positivo, negativo e translativo: a omissão estatal formal em tempos de crise. **Revista Colunistas de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 317, 22 dez. 2016, disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/silencio-administrativo-positivo-negativo-e-translativo-a-omissao-estatal-formal-em-tempos-de-crise->. Acesso em 06/10/2024.

6 O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO: UMA SOFISTICADA E ANÔMALA FORMA DE COMBATER A MOROSIDADE GERADA PELA BUROCRATIZAÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro consagra o direito de petição,⁶⁰ pelo qual o administrado possui a faculdade de, a qualquer momento, solicitar a atenção do órgão competente da Administração Pública, direta ou indireta, às situações, atos ilegais ou injustos, acerca de quaisquer problemas de interesse geral, e eventualmente contestar a forma como eles têm sido equacionados. Nessa toada, quando o administrado exerce o direito de petição, ele, naturalmente, espera uma contrapartida da Administração Pública⁶¹ – uma resposta⁶².

Ocorre que, como visto, não são raras as vezes em que o Estado, diante de uma pretensão do administrado, mantém-se inerte. Se a Administração permanece inerte – e, portanto, silente –, em vez de realizar uma atividade legalmente devida e materialmente possível, ela incorre em comportamento patológico que viola seu dever de decidir. Essa inatividade deve ser corrigida e reprimida, responsabilizando a Administração Pública⁶³ e compelindo-a a realizar o comportamento devido.⁶⁴

⁶⁰ Constituição Federal, Art. 5º, XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

⁶¹ Nesse sentido, consignou o TRF4, em pelo menos duas oportunidades: (i) “MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. DIREITO DE PETIÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. 1. A Constituição Federal assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. 2. É direito daqueles que ingressam com postulação administrativa perante os órgãos públicos obterem resposta em prazo razoável, seja positiva ou negativa em relação ao vindicado, não se admitindo a mera omissão” (TRF4 5028262-62.2020.4.04.7100, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 12/05/2021) e (ii) DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO DE PETIÇÃO. ARTIGO 5º, INCISO XXXIV, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O direito de petição constitucionalmente assegurado abrange tanto o direito de provocar o órgão público quanto o direito de ter apreciado e decidido o assunto posto em pauta. Se assim não fosse, a eficácia do comando constitucional seria nula e o administrado estaria à mercê da sorte, já que a defesa de direito sem probabilidade de exame e pronunciamento pelo órgão competente equivale à própria impossibilidade de defesa. (TRF4 5005901-88.2015.4.04.7112, TERCEIRA TURMA, Relator RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, juntado aos autos em 15/07/2016).

⁶² Quando exercido o direito de petição, pesa sobre o Poder Público o dever de responder ao pedido que lhe é dirigido, porquanto seria absolutamente destituído de efeitos práticos o peticionamento não houvesse a correspondente necessidade de resposta, subtraindo-se, portanto, a própria realização do direito fundamental (SANTOS, Felipe Estrela de Los. O Valor do Silêncio da Administração Pública na Hipótese de Ausência de Pronúncia Em Face do Reclamo do Administrado. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado (RPGE)*, Porto Alegre, v. 33, n. 69, p. 89-124, 2012, p. 07).

⁶³ Nesse sentido, Andre SADDY: “Desse modo, essa omissão da Administração deve ser extirpada, pois considera-se desvio de poder/abuso de poder. Sua prática pela Administração deve ser abandonada, senão, caso utilizada, deve ser condenada pelos prejuízos causados aos administrados” (SADDY, André. *O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 40).

⁶⁴ De acordo com JOSÉ AFONSO DA SILVA: “A Constituição não prevê sanção à falta de resposta e pronunciamento da autoridade, mas parece-nos certo que ela pode ser constrangida a isso por via do mandado de segurança, quer quando se nega expressamente a pronunciar-se quer quando se omite; para tanto, é preciso que

A regra no Brasil, portanto, sempre foi que a inatividade da Administração Pública seja remediada pela via jurisdicional,⁶⁵ inclusive com a reparação pelos danos causados ao particular.⁶⁶ Essa é, contudo, medida terapêutica, que busca apenas corrigir um dano que já foi causado ao administrado, sem instituir qualquer medida para driblar o ócio da Administração, que continua incutida em um sistema processual que permite essa morosidade:

A solução brasileira, que se fundamenta basicamente nas vias contenciosas e na existência de casos esporádicos em determinadas leis que preveem a atribuição de efeitos, não parece ser a melhor solução possível, afinal, o particular é onerado com a necessidade de uma reação demorada, custosa e, muitas vezes, ineficiente⁶⁷.

Por essa razão, é fundamental que o processo administrativo revista-se de mecanismos processuais capazes de realizar o controle do tempo de tomada de decisão pela Administração.⁶⁸ Dentre esses mecanismos, o silêncio administrativo, enquanto resposta à inatividade formal da Administração Pública, adquire especial relevo. O silêncio da administração é um fato jurídico⁶⁹ que, ao cumprir determinados requisitos, pode ser qualificado como silêncio administrativo. O silêncio administrativo, por sua vez, desponta como mecanismo procedimental anômalo que, a fim de assegurar o célere seguimento do processo administrativo, qualifica a omissão da Administração, atribuindo efeitos substitutivos de sua decisão expressa.⁷⁰

fique bem claro que o peticionário esteja utilizando efetivamente o direito de petição, o que se caracteriza com maior certeza se for invocado o art. 5.º, XXXIV, *a*. Cabe, contudo, o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, quando a petição visar corrigir abuso, conforme disposto na Lei n.º 4.898/65” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 446).

⁶⁵ Dentre outros, ver: (i) STJ - RMS: 68210 GO 2022/0011015-9, Data de Julgamento: 28/02/2023, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/03/2023; (ii) TRF-4 - APL: 50016508920174047101 RS 5001650-89.2017.4.04.7101, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 19/10/2021, TERCEIRA TURMA; (iii) (TRF-4 - REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL: 50030901720224047208 SC, Relator: SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA, Data de Julgamento: 22/03/2023, QUARTA TURMA); e (TJ-DF 07018092620218070018 DF 0701809-26.2021.8.07.0018, Relator: MARIA DE LOURDES ABREU, Data de Julgamento: 10/11/2021, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 25/11/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada).

⁶⁶ “Quando a inércia da Administração acarreta prejuízo ponderável para o administrado, dá lugar à reparação”, FAGUNDES, Miguel Seabra. Responsabilidade do Estado: Indenização por retardada decisão administrativa. **Revista do Direito Público**. São Paulo, a. XIV, n. 57 – 58, jan. jun. 1981. p. 13.

⁶⁷ SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 44.

⁶⁸ MODESTO, Paulo. O silêncio administrativo como técnica de experimentação. In: MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública**. São Paulo: Juspodivm, 2024. Cap. 5, p. 63-70.

⁶⁹ Nesse sentido: (i) MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 112; e (ii) SADDY, André. Efeitos Jurídicos do Silêncio Positivo no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador-BA, n. 20, p. 1-37, out./nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-20-outubro-2009-andre-saddy.pdf>. Acesso em: 18/10/2024.

⁷⁰ Nos termos de André SADDY: “Dessa maneira, para não permanecer o administrado desprotegido, avultam de importância os dispositivos legais, as sentenças judiciais ou até mesmo a autonomia contratual, que atribuam ao silêncio administrativo efeitos, conferindo à omissão, por ficção jurídica, uma significação que reduz a insegurança jurídica da mesma. Não se trata de uma sanção, mas sim, insista-se, de um mecanismo que se coloca em favor do

Trata-se de ferramenta procedimental, com efeitos legalmente previstos,⁷¹ destinada a mitigar os impactos da burocratização, oferecendo um atalho para a conclusão do processo administrativo e impedindo sua prolongação excessiva. Institui-se, assim, um prazo fatal a partir do qual a decisão da administração é presumida. É importante sublinhar: o silêncio administrativo é um instrumento que injeta efeitos ao silêncio da Administração Pública. Não se deve, assim, confundir silêncio da Administração com silêncio administrativo em sentido estrito:⁷²

Pode-se dizer que a mesma distância que guarda o ato da Administração do ato administrativo também existe entre o silêncio da Administração e o silêncio administrativo. Enquanto a primeira noção é mais ampla, uma vez que nem toda omissão da Administração enseja o surgimento do denominado silêncio administrativo (positivo ou negativo), verifica-se que aquele é o gênero no qual este é a espécie⁷³.

O silêncio da Administração é a patologia que se pretende sanar, enquanto o silêncio administrativo em sentido estrito é um mecanismo procedimental que busca qualificar essa inatividade, impedindo que o processo administrativo se estenda por tempo indesejado em virtude dela. Assim, o silêncio da Administração (enquanto simples ausência de resposta) é um requisito para o silêncio administrativo (injeção de efeitos ao silêncio da Administração), mas deve-se somar a ele a existência de um dever legal de realizar a atividade e a possibilidade material de concretizá-la. Nessa circunstância, verificando-se todos esses requisitos, ocorre a qualificação da inatividade, instituindo-se o silêncio administrativo.

O silêncio administrativo é, portanto, uma ficção jurídica⁷⁴ que, em determinados casos, confere à inércia da Administração Pública o regime dos atos administrativos, enquanto

administrado tendente a atenuar os prejuízos que lhe seriam provocados”, SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 42.

⁷¹Conforme Hely Lopes Meirelles: “A omissão da Administração pode representar 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, ultrapassado 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 prazo para a prática do ato, sem indicar as conseqüências 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.” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 98- 99)

⁷² GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto. **El silencio administrativo en el derecho español**. Madrid: Civitas, 1990, p. 76.

⁷³ SADDY, André; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte**, ano 16, n. 65, p. 109-133, jul./set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.263., p. 112.

⁷⁴ García-Trevijano Garnica define silêncio administrativo como “una presunción o ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la Administración, y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá (o podrá entenderse) denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares u

em outros confere apenas efeitos de ordem processual.⁷⁵ Por isso, a inatividade administrativa, isoladamente, não é suficiente para gerar efeitos. É o ordenamento jurídico que qualificará ela como silêncio administrativo, e atribuirá efeitos específicos, sejam eles positivos ou negativos.⁷⁶

6.1 O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

O silêncio administrativo negativo significa a ficção denegatória do pleito apresentado pelo particular. Ele põe fim ao processo administrativo com a negação do pedido que o iniciou. A garantia oferecida ao particular, nesse caso, é a possibilidade de “recorrer” da ficção denegatória,⁷⁷ acessando à jurisdição contencioso-administrativa.⁷⁸ Ao invés de prolongar indefinidamente o desenlace do processo, abrevia-se sua conclusão, com a negação do pedido apresentado, permitindo que o particular transfira a responsabilidade da decisão para outra autoridade.

Nessa perspectiva, o silêncio administrativo negativo constitui uma ficção jurídica com efeitos exclusivamente processuais,⁷⁹ assegurando ao particular o acesso ao Judiciário ou a uma instância administrativa superior. Sua função se limita a permitir que o particular não fique subordinado a uma única autoridade que se recusa a decidir, reconhecendo a ilegalidade dessa omissão e possibilitando a busca por outras vias para a resolução de seu pleito.

Nota-se que os desdobramentos processuais do silêncio administrativo negativo não introduzem nada novo ao ordenamento jurídico brasileiro: limitam-se a retomar a revisão pela via contenciosa, que já era possível sem esse mecanismo. Esse recurso, como visto, não resolve o problema da morosidade causada pela burocratização e ainda impõe um ônus maior ao particular, exigindo uma resposta demorada, custosa e, frequentemente, ineficaz.

A relevância do silêncio administrativo negativo é mais expressiva em ordenamentos jurídicos com jurisdição dúplice, nos quais a interposição de recurso contencioso-

outras Administraciones (GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto. **El silencio administrativo en el derecho español**. Madrid: Civitas, 1990, p. 76)

⁷⁵ SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 37.

⁷⁶ A produção de efeitos também pode ser determinada por decisão judicial ou por cláusula contratual específica. No direito administrativo brasileiro, que possui formas e procedimentos próprios para expressar a vontade, o silêncio só produzirá efeitos quando houver previsão expressa em lei, decisão judicial ou contrato.

⁷⁷ Não se trata propriamente de uma decisão, mas da concessão dos efeitos de uma negativa geral fictícia, constituindo uma plataforma para que o recurso possa se aderir.

⁷⁸ SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 104.

⁷⁹ SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 41.

administrativo depende de uma decisão administrativa prévia.⁸⁰ Esse é o caso do sistema contencioso-administrativo francês, berço da teoria do silêncio administrativo, que surgiu como uma alternativa à necessidade de decisão prévia, evitando que o reclamante ficasse indefinidamente à mercê da Administração.⁸¹

No Brasil, contudo, essa não é a realidade, pois o país possui um intrincado aparato processual para o controle judicial dos atos administrativos, que independe da existência de decisão prévia. O silêncio administrativo negativo, nesse contexto, torna-se um pleonismo, permitindo algo que já era possível sem ele. Nos termos de Daniel Hachem:

Reconhecer no Direito pátrio efeitos negativos ao silêncio administrativo para fins processuais é o mesmo que nada, pois com essa consequência ou sem ela o descumprimento do prazo legal pela Administração já autoriza o juiz, com bastante tranquilidade, a condená-la a resolver explicitamente o processo administrativo, sob pena de sofrer a aplicação dos diversos meios coercitivos dispostos da legislação processual civil. Em solo nacional, o instituto não seria um remédio, tal como se pretendia em sua gênese, mas sim um placebo, imprestável para curar a patologia da inatividade administrativa.⁸²

Cuida-se, portanto, de um mecanismo redundante e ineficaz no combate à burocratização, na medida em que não introduz soluções inovadoras, limitando-se a reproduzir uma sistemática que tolera a morosidade da Administração Pública.

6.2 O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

O silêncio administrativo positivo, por outro lado, traz um frescor muito bem-vindo ao procedimento administrativo brasileiro, ao incorporar a máxima “quem cala consente”. Em termos materiais, ele equivale ao deferimento tácito do pedido, dispensando a necessidade de recorrer ao judiciário ao atender, de imediato, a pretensão do particular. Para André Saddy:

Trata-se de uma ficção jurídica que aplica o regime do ato administrativo para conceder ao particular, nos casos e condições legalmente previstos, a correspondente pretensão na sequência do decurso de um lapso temporal sem que a Administração se pronuncie⁸³.

⁸⁰ HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 56, p. 147-175, abril/junho 2014, p. 155.

⁸¹ SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 37.

⁸² HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 56, p. 147-175, abril/junho 2014, p. 158.

⁸³ SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 75.

O silêncio administrativo positivo atribui ao silêncio da Administração (um fato administrativo) efeitos próprios de um ato administrativo.⁸⁴ Em regra, ele despontará apenas no contexto de atos administrativos tipicamente vinculados,⁸⁵ não tendo lugar em providências discricionárias.⁸⁶ Tal opção legislativa tem o objetivo de coagir a Administração Pública a resolver o pleito do particular dentro do prazo que lhe é conferido. Do contrário, a inércia administrativa resultará na aceitação do pedido, o que permitirá que o particular atue de acordo com o que havia requerido, produzindo os efeitos desejados, sem a necessidade de recorrer à instâncias judiciais.⁸⁷

Retomando a metáfora visual apresentada por Paulo Modesto:⁸⁸ o silêncio administrativo é, de fato, um instrumento utilizado para “limpar a mesa” dos administradores que prolongam indefinidamente o processo decisório. Se adotarmos uma visão panorâmica da situação, contudo, perceberemos que o silêncio negativo se limita a transferir papéis entre gavetas, em uma transferência de responsabilidade que não gera maior agilidade no atendimento ao pedido do particular. O silêncio positivo, por outro lado, permite desobstruir o processo de forma completa e definitiva, em vez de apenas desonerar um servidor específico, e, mais importante, garante a conclusão imediata do processo administrativo iniciado pelo particular.

⁸⁴ Destaca-se, nessa linha, o entendimento da Sílvia Regina Zomer, contrária a nomenclatura “ato implícito”, “dado ser incabível a implicitude relativamente aos atos administrativos, em face da obrigatoriedade da publicidade dos motivos que originam o ato”, ZOMER, Sílvia Regina. **O Tempo Jurídico e a Homologação Tácita**. 2016. 190 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Puc Sp, São Paulo, 2016 p. 132.

⁸⁵ Nesse sentido: SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 75 e FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O Silêncio da Administração Pública. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (org.). **Direito Administrativo e suas Transformações Atuais: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2016. p. 331-348. Especialmente p. 344.

⁸⁶ Daniel Hachem vislumbra, excepcionalmente, a possibilidade de atribuição de efeitos positivos ao silêncio administrativo, independentemente de previsão legal expressa, nos casos em que o pedido não apreciado se refira a uma pretensão necessária ao exercício de direitos fundamentais sociais (HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 56, p. 147-175, abril/junho 2014, p. 167-168).

⁸⁷ Atende-se, assim, à demanda exposta por Daniel Hachem: “Embora haja no Direito Processual brasileiro remédios processuais de cunho judicial para combater o silêncio administrativo, parece ser necessário construir soluções que homenageiem o direito fundamental à tutela administrativa efetiva. O referido direito confere ao cidadão o direito de receber da Administração Pública, em prazo razoável, uma tutela efetiva — espontânea, integral e igualitária — dos seus direitos. Se ele for transgredido, não sendo proporcionada a proteção espontânea e em prazo razoável da sua esfera jurídica, é preciso formular mecanismos que possam favorecer a tutela dos direitos do cidadão sem a necessidade de lançar mão dos instrumentos judiciais” (HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 56, p. 147-175, abril/junho 2014, p. 167).

⁸⁸ MODESTO, Paulo. O silêncio administrativo como técnica de experimentação. In: MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública**. São Paulo: Juspodivm, 2024. Cap. 5, p. 63-70. Especificamente p. 63.

O silêncio positivo é, nesse sentido, medida mais radical. Ao contrário do silêncio negativo, ele produz efeitos materiais e não apenas processuais. Por meio dele, altera-se o *status quo ante* mesmo sem o pronunciamento expresso da administração. Por essa razão, ele não pode ocorrer em qualquer situação de silêncio da Administração, mas apenas quando há elementos capazes de afirmar a higidez do pedido formulado pelo particular.

Para que ocorra o deferimento tácito do pedido, algumas particularidades devem ser observadas:⁸⁹ (i) a pretensão deduzida pelo particular deve encontrar amparo no ordenamento jurídico brasileiro, (ii) apresentar-se por meio de petição formulada de forma congruente, com toda a documentação pertinente, (iii) direcionar-se ao órgão competente e (iv) observar todos os tramites legais previstos. Além disso, (v) os prazos máximos de duração e os efeitos resultantes do silêncio administrativo devem ser amplamente publicizados pela Administração Pública; e (vi) a morosidade não pode ser provocada pelo particular.⁹⁰

Esses elementos asseguram que o deferimento tácito do pedido seja consequência única e exclusiva da inércia da Administração Pública, aplicando-se, de maneira efetiva, somente aos casos em que o particular apresentou um pedido legítimo, completo, processualmente adequado e, agindo de boa-fé, não contribuiu para a demora na decisão.

6.3 A EFICÁCIA PLENA DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO NOS ATOS ADMINISTRATIVOS VINCULADOS: UMA GARANTIA DE DIREITO AO ADMINISTRADO DIANTE DA MOROSIDADE ESTATAL

O silêncio administrativo positivo possui eficácia plena quando ocorre no contexto de atos administrativos tipicamente vinculados, assumindo integralmente os efeitos do ato administrativo que substitui. Isso porque ele possui aderência em situações nas quais todos os requisitos do ato administrativos já estão definidos em lei, de modo que não haveria “alternativa para o poder público, a não ser praticar o ato nos moldes da lei, sem a possibilidade de exame discricionário”.⁹¹

⁸⁹ HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 56, p. 147-175, abril/junho 2014, p. 160 e 167-8.

⁹⁰ Esses mesmos requisitos foram incorporados pela aprovação tácita dos atos de liberação econômica, prevista no art. 3º, inciso IX, da Lei de Liberdade Econômica, e foram detalhadamente analisados por Thiago Marrara no texto MARRARA, Thiago. Administração que cala consente? Dever de decidir, silêncio administrativo e aprovação tácita. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 227-264, maio/ago. 2021.

⁹¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O Silêncio da Administração Pública. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (org.). **Direito Administrativo e suas Transformações Atuais**: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Curitiba: Íthala, 2016. p. 331-348. Especialmente p. 344.

Não há razão para que o particular fique à mercê da morosidade da Administração Pública, se a providência demandada por ele é puramente vinculada. Se aquele ato iria ocorrer invariavelmente, conforme instituído em lei, defende-se, conforme orienta Romeu Felipe Bacellar Filho, que, “o cidadão/administrado possa exercer diretamente o direito subjetivo mesmo sem pronunciamento jurisdicional”.⁹²

Em situações de vinculação, a administração possui parâmetros legais estritos para agir, de modo que o ato administrativo deve necessariamente seguir o que está predefinido pelo ordenamento jurídico. Nesse contexto, seria desarrazoado esperar indefinidamente por uma resposta expressa da Administração Pública, uma vez que a forma como a administração deve agir já está prevista em lei e pode ser extraída por meio de um exercício lógico de vinculação dos requisitos legais ao pedido formulado. Assim, quando esses requisitos são preenchidos, ocorre a plena concessão tácita do pedido, por meio da ficção jurídica do silêncio administrativo positivo.

Diferente é o caso do silêncio da Administração em situação na qual o ato administrativo que falta seria discricionário. Em atos discricionários, a administração possui uma margem de decisão, o que implica diferentes possibilidades de ação, de forma que seu modo de operação não pode ser integralmente extraído da lei, havendo a necessidade de expressar uma escolha entre um horizonte de soluções possíveis.⁹³

Assim, admitir o silêncio administrativo positivo em casos em que a atuação da Administração é discricionária seria atribuir valor jurídico ao silêncio, permitindo que, sem decisão expressa, motivação ou avaliação dos critérios de oportunidade e conveniência para a realização do interesse público – requisitos que devem somar-se à subsunção ao caso concreto, suficiente apenas nos casos de ato vinculado –, o particular obtenha um provimento discricionário. Por essa razão, a tendência da doutrina é restringir a possibilidade de silêncio

⁹² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 138.

⁹³ O que, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro, será feito segundo critérios de “oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador” PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 36th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. p.821. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

administrativo positivo às situações vinculadas,⁹⁴ nas quais há mero reconhecimento de direito subjetivo do administrado.⁹⁵

Contudo, não se pode ignorar a existência de hipóteses previstas em legislação setorial que autorizam a concessão de efeitos positivos ao silêncio da Administração, mesmo em situações em que sua atuação seria discricionária. É o caso da Lei Estadual nº 2.752/97, do Rio de Janeiro, que, em seu art. 10,⁹⁶ permite que, em caso de descumprimento dos prazos pela Agência Reguladora, a proposta de revisão de tarifas seja implementada pela concessionária até que a Agência se manifeste. Esse artigo foi editado exatamente com o intuito de resolver o problema da morosidade na apreciação de pedidos de revisão de tarifas,⁹⁷ impedindo que a Administração, pela omissão, deixe de atender a legítima pretensão do concessionário de preservar o equilíbrio contratual através da revisão das tarifas.

Assim, o ordenamento jurídico brasileiro já prevê a possibilidade de silêncio positivo em situações discricionárias, mas com algumas ressalvas, diferentemente das situações vinculadas, nas quais o efeito do silêncio é pleno. Nesses casos, a pretensão do particular produz efeitos automáticos, mas apenas até que o órgão competente se manifeste, momento em que poderá modificar o efeito do silêncio – preservando, contudo, os direitos adquiridos e os efeitos favoráveis para os destinatários.⁹⁸ Dessa forma, nos atos vinculados, onde a decisão é pré-

⁹⁴ Conforme Saddy: “A produção de tais efeitos não autoriza que o administrado ultrapasse os limites do quanto requerido, por isso, o correto seria só se falar de efeitos positivos quando a solicitação fosse de tal forma nítida que não permita dúvidas acerca do que se obtém, daí porque se proclama que tais efeitos não se operam em providências discricionárias, só podendo tratar de efeitos positivos do silêncio quando a omissão administrativa seja de caráter vinculado” SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 75.

⁹⁵ Nos termos de Martins e Martins Junior: “Decerto conciliaria em maior grau a atribuição de efeito positivo ao silêncio administrativo com os deveres de decisão e motivação a adoção de opção como a permissão da eficácia positiva ao silêncio nas situações de reconhecimento a direito subjetivo do administrado (competência vinculada), negando-o, por conseguinte, aos atos dependentes da apreciação discricionária da Administração, pois, na competência discricionária a exigibilidade das obrigações de decisão e de motivação tem maior grau, alforriando a cura do interesse público da exposição a fatores que militam contra a conveniência e a oportunidade” MARTINS, Pedro Henrique Incerpi Paiva; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Desburocratização e silêncio administrativo na liberação de atividade econômica. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 2025-2050, 2021.

⁹⁶ Lei 2.752/97, Art. 10 - O descumprimento, pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP-RJ, dos prazos a ela conferidos na presente Lei, ou no contrato de concessão, para pronunciar-se a respeito de propostas de revisão de tarifas, de reajuste de tarifas ou de alteração da estrutura tarifária, facultará à concessionária colocar em prática as condições constantes da respectiva proposta, até que a referida Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP-RJ venha a se pronunciar. Parágrafo único - Pronunciando-se a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP-RJ fora do prazo a ela conferido, a concessionária estará obrigada a observar, daí em diante, as condições constantes do pronunciamento, operando-se as compensações necessárias, no prazo que lhe for determinado.

⁹⁷ SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 86.

⁹⁸ Conforme Regina Maria Macedo Nery Ferrari: “É preciso ponderar que se as consequências jurídicas estão previstas, de modo vinculado, na lei, não cabe à Administração outra postura senão aceitar o que lhe é legalmente

determinada por normas objetivas, o silêncio administrativo assume a integralidade⁹⁹ dos efeitos de um ato administrativo – e sujeita-se, assim como eles, a eventual revogação ou invalidação, em exame de legalidade do ato vinculado.

Situação diferente ocorre no contexto de atos discricionários, notadamente porque o silêncio da Administração produziria efeitos provisórios, taxativamente previstos em legislação específica (e, por isso, absolutamente excepcionais), que explicitará que eles permanecerão em vigor somente até que a administração se manifeste de forma expressa acerca do pedido. Não há, nesse contexto, a plena atribuição de efeitos análogos aos de um ato administrativo por ficção jurídica, mas sim a concessão de efeitos mitigados, modulados especificamente para a situação jurídica em questão, com o objetivo de reduzir os prejuízos causados ao particular pela morosidade da administração.¹⁰⁰

Observa-se que, em ambos os casos, o fundamento do silêncio administrativo positivo reside em mitigar um dos efeitos mais perversos da burocratização: a morosidade da Administração Pública, que descompassa a gestão pública em relação às necessidades do particular. Assim, a grande contribuição do silêncio administrativo positivo é intervir no processo administrativo, corrigindo os desvios provocados pela burocratização e assegurando, de forma formal e dentro dos limites da legalidade¹⁰¹, que o particular não fique indefinidamente a mercê de uma resposta da administração.

Trata-se, portanto, de uma forma de combater o silêncio da Administração sem recorrer apenas à aplicação de uma sanção disciplinar ao agente omissor, medida que seria insuficiente por ocorrer fora da relação jurídica em que a infração foi praticada. Com o silêncio

imposto. Já, no que tange à possível discricionariedade, quando a lei lhe autoriza margem de liberdade para escolher entre o agir e o silenciar e determinar qual o seu sentido, só se pode aceitar que possa revê-lo, a qualquer momento, antes de esgotado o prazo legal determinado para agir, ou até que se esgote o razoavelmente determinado. Poderá, portanto, alterar o efeito do silêncio e até mesmo decidir ou responder para cumprir com o seu dever” (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O Silêncio da Administração Pública. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (org.). **Direito Administrativo e suas Transformações Atuais**: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Curitiba: Íthala, 2016. p. 331-348).

⁹⁹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O Silêncio da Administração Pública. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (org.). **Direito Administrativo e suas Transformações Atuais**: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Curitiba: Íthala, 2016. p. 331-348. Especificamente, p. 345.

¹⁰⁰ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo das concessões**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 263.

¹⁰¹ Everton Jonir Fagundes Menengola destaca a necessidade de que a realização da celeridade das prestações da administração pública não pode se descuidar dos demais princípios que regem a administração pública, como o princípio da legalidade (MENENGOLA, Everton Jonir Fagundes. Blockchain no setor público brasileiro: a eficiência como fator fundamental para o desenvolvimento. In: Anais do XXXIV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. São Paulo (SP): IBDA, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ibda2020/304698-BLOCKCHAIN-NO-SETOR-PUBLICO-BRASILEIRO-A-EFICIENCIA-COMO-FATOR-FUNDAMENTAL-PARA-O-DESENVOLVIMENTO>. Acesso em: 03 dez. 2024).

administrativo positivo, o foco se desloca da punição do agente omissor para a proteção do particular prejudicado. Privilegia-se, assim, a segurança jurídica do cidadão que formulou corretamente seu pedido, cuja satisfação permanece pendente de uma decisão administrativa que nunca é proferida, em detrimento “de uma Administração infratora, que descumpriu o seu dever de decidir dentro do prazo legalmente assinalado para fazê-lo”.¹⁰²

6.4 APLICAÇÃO LEGISLATIVA DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO: DE PREVISÃO SETORIAL À INSTITUTO GERAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O silêncio administrativo positivo se espalhou gradativamente pela legislação administrativa setorial, sem alcançar, inicialmente, o status de instituto do direito administrativo geral.¹⁰³ Exemplificativamente, vale citar: (i) o art. 26 da Lei Federal 9.478/1997,¹⁰⁴ (ii) o art. 78 da Lei Complementar Federal 123,¹⁰⁵ (iii) o § 2º do art. 3º do Decreto Federal 84.398/1980,¹⁰⁶ (iv) o § 4º do art. 11 da Lei Federal 10.522/2002¹⁰⁷ e (v) o art. 10 da Lei 2.752/97 do Estado do Rio de Janeiro, já mencionado.

Em 2019, com a promulgação da Lei de Liberdade Econômica, o silêncio administrativo positivo foi elevado à condição de instrumento genérico do direito administrativo, visando enfrentar a morosidade nos processos de liberação e superar obstáculos

¹⁰² HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 56, p. 147-175, abril/junho 2014, p. 170.

¹⁰³ MARRARA, Thiago. Administração que cala consente? Dever de decidir, silêncio administrativo e aprovação tácita. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 227-264, maio/ago. 2021, p. 240-244.

¹⁰⁴ Lei nº 9.478/1997, Art. 26 [...] § 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.

¹⁰⁵ Lei Complementar Federal 123, Art. 78. As microempresas e as empresas de pequeno porte que se encontrem sem movimento há mais de 3 (três) anos poderão dar baixa nos registros dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, independentemente do pagamento de débitos tributários, taxas ou multas devidas pelo atraso na entrega das respectivas declarações nesses períodos. § 1º Os órgãos referidos no caput deste artigo terão o prazo de 60 (sessenta) dias para efetivar a baixa nos respectivos cadastros. § 2º Ultrapassado o prazo previsto no § 1º deste artigo sem manifestação do órgão competente, presumir-se-á a baixa dos registros das microempresas e as das empresas de pequeno porte.

¹⁰⁶ Decreto Federal 84.398/1980, Art. 3º O órgão público ou entidade competente deverá manifestar-se sobre os projetos, concedendo autorização formal para execução da obra, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de seu recebimento, restringindo-se, na apreciação, ao trecho de ocupação ou travessia de área sob sua jurisdição. § 1º Em caso de solicitação de esclarecimentos adicionais ou exigências regulamentares ao concessionário, o órgão público ou administração competente terá novo prazo, improrrogável, de 30 (trinta) dias, contados a partir do recebimento dos esclarecimentos ou da satisfação das exigências regulamentares, para pronunciamento final. § 2º A não manifestação do órgão ou entidade competente, nos prazos previstos neste artigo, implicará na outorga tácita de autorização pretendida, para execução da obra.

¹⁰⁷ Lei Federal 10.522/2002, Art. 11 [...] § 3º O não cumprimento do disposto neste artigo implicará o indeferimento do pedido. § 4º Considerar-se-á automaticamente deferido o parcelamento, em caso de não manifestação da autoridade fazendária no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da protocolização do pedido.

à liberdade de iniciativa econômica.¹⁰⁸ O artigo IX¹⁰⁹ da Lei 13.874/2019 assegura que nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica, se corretamente instruídas, o silêncio da autoridade competente terá, em regra, efeitos positivos.

A elevação do silêncio administrativo positivo a instituto geral do direito administrativo deve ser celebrada, pois destaca a relevância que lhe é atribuída e seu potencial como instrumento de combate à morosidade gerada pela burocratização. No entanto, a indeterminação do dispositivo legal, que aplica genericamente o mesmo tratamento a todos os atos públicos de liberação solicitados à administração,¹¹⁰ sem distinção entre atos vinculados e discricionários, não foi acertada, notadamente porque eles demandam intervenções diferentes: se o silêncio ocorrer em um contexto de atuação vinculada da administração, ele terá os efeitos plenos de um ato administrativo; em contrapartida, se o silêncio ocorrer em uma situação discricionária, ele só poderá produzir efeitos mediante previsão legal específica e taxativa, que defina minuciosamente os contornos desses efeitos.

Por essa razão, a teoria do silêncio administrativo positivo merece um tratamento aprimorado pela legislação administrativa geral e ampliado pela legislação setorial, de modo a oferecer um panorama completo do instituto, que merece maior complexidade.

7. CONCLUSÃO

O presente artigo analisa dois temas que se interseccionam em um ponto central: a aderência da gestão pública à realidade do particular, especialmente no que diz respeito à realização tempestiva de sua pretensão. Trata-se da burocratização e do silêncio administrativo. A burocratização é a hipertrofia das estruturas burocráticas, que acentua a morosidade nos processos administrativos e descompassa o ritmo da administração em relação à realidade do particular; enquanto o silêncio administrativo é uma ficção jurídica que atribui efeitos tácitos à

¹⁰⁸ MARRARA, Thiago. Administração que cala consente? Dever de decidir, silêncio administrativo e aprovação tácita. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 227-264, maio/ago. 2021, p. 244.

¹⁰⁹ Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: [...] IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei.

¹¹⁰ Art. 1º, § 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica [...].

inércia da Administração, alinhando a prestação da Administração Pública à realidade do particular. São dois temas que raramente são tensionados, mas que guardam uma relação intrínseca: a burocratização é a causa do problema que o silêncio administrativo, de forma técnica, procedimental e legalmente amparada, busca atenuar.

Dessa forma, identifica-se a burocratização, enquanto consequência indesejada da burocracia, como o problema central, e a morosidade dos processos administrativos como o problema específico derivado deste. Em seguida, qualifica-se a morosidade da administração, indicando que ela furta da atuação administrativa um de seus elementos centrais: a adequação à realidade fática do particular. Atender ao interesse dos administrados exige, necessariamente, agilidade na prestação administrativa, pois esse interesse está inserido em um contexto específico e deve ser atendido enquanto for relevante. Do contrário, a prestação pode perder sua utilidade, frustrar as expectativas dos administrados e comprometer a eficiência da gestão pública.

Após, localiza-se o problema no procedimento administrativo, ou seja, no ritual ínsito ao processo administrativo, típico de estruturas de dominação burocráticas e necessário para a elaboração de qualquer ato administrativo. É o procedimento administrativo, portanto, que deve ser ajustado para promover maior agilidade na prestação administrativa.

O ajuste sugerido é justamente o silêncio administrativo, um gatilho procedimental que, na forma de uma ficção jurídica, atribui efeitos jurídicos à omissão da Administração Pública. Somente o silêncio administrativo positivo possui relevante aplicação prática, promovendo o deferimento tácito dos pedidos sempre que atendidos os requisitos legais e processuais. O silêncio administrativo negativo, por outro lado, não resolve a problemática da morosidade administrativa, permitindo apenas que o administrado busque sanar a omissão administrativa judicialmente – algo que sempre foi possível.

Essa é principal contribuição¹¹¹ que esse artigo pretende oferecer: fixar o silêncio administrativo positivo como um instrumento inerente ao procedimento administrativo, capaz de atenuar a morosidade administrativa e assegurar que as ações sejam realizadas em tempo hábil. Para tanto, destaca-se a necessidade de que o silêncio administrativo positivo receba um tratamento legislativo adequado, que contemple toda a complexidade de seus desdobramentos, aplicando um critério taxativo ao silêncio positivo que ocorre no âmbito de atos tipicamente discricionários e reservando uma diretriz ampla para o contexto de atos tipicamente vinculados.

¹¹¹ Ou a pedra que pretende-se colocar, no edifício que não se acaba, como diria Emerson Gabardo, em GABARDO, Emerson. **O mito da Eficiência e o Estado Moderno**. 2001. 296 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001, p. 271.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. e LOUREIRO, Maria R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In: Pires et al (Orgs.) Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Ipea: Enap, p.23-57, 2018.
- AMORIM, Aluizio Batista de. **Os desdobramentos da dominação legal na atualidade a partir de Max Weber**. 1996. 207 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996, p. 133.
- ARGUELLO, Katie Silene Cáceres. **Weber e o Direito: racionalidade e ética**. 1995. 228 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BEETHAN, David. **Bureaucracy**. Buckingham: Open University Press, 1996.
- BENCINI, Fabrizio. Burocracia. *In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. Decreto Federal 84.398, de 16 de janeiro de 1980. Dispõe sobre a ocupação de faixas de domínio de rodovias e de terrenos de domínio público e a travessia de hidrovias, rodovias e ferrovias, por linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 de janeiro de 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84398.htm#:~:text=DECRETO%20No%2084.398%2C%20DE,el%C3%A9trica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.
- BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de dezembro de 2006. Disponível em:
https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm
- BRASIL. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 de julho de 2002. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 de agosto de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 1 fev. 1999. Art. 48.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **RMS: 68210 GO 2022/0011015-9**. Relatora Ministra Marga Inge Barth Tessler, Data de Julgamento: 19/10/2021 de 2023. Banco de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Data de Julgamento: 10/11/2021, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJe: 25/11/2021

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 13.728/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze. Terceira Seção. Julgado em 23.11.2011. DJe, 08 fev. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 13.545/DF**. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura. Terceira Seção. Julgado em 29.10.2008. DJe, 07 nov. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em **Mandado de Segurança n.º 68210/GO**, Segunda Turma, Relator: Ministro, julgado em 28 fev. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 03 mar. 2023

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Terceira Turma). **TRF4 5005901-88.2015.4.04.7112**. Relator Ricardo Teixeira Do Valle Pereira, juntado aos autos em 15/07/2016).

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Burocracia, legalidade e eficiência: notas sobre supostas (in)compatibilidades. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, n. 47, p. 9-21, 2020.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Governança Pública na Administração Contemporânea**. 2017. 330 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas**. 2. ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1972.

MENENGOLA, Everton Jonir Fagundes. **Blockchain como Tecnologia Disruptiva: aspectos de sua regulação e de aplicação na administração pública brasileira**. 2022. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, PUC PR, Curitiba, 2022.

MENENGOLA, Everton Jonir Fagundes. **Blockchain no setor público brasileiro: a eficiência como fator fundamental para o desenvolvimento**. In: Anais do XXXIV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. São Paulo (SP): IBDA, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ibda2020/304698-BLOCKCHAIN-NO-SETOR-PUBLICO-BRASILEIRO-A-EFICIENCIA-COMO-FATOR-FUNDAMENTAL-PARA-O-DESENVOLVIMENTO>. Acesso em: 03 dez. 2024.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Responsabilidade do Estado: Indenização por retardada decisão administrativa. **Revista do Direito Público**. São Paulo, a. XIV, n. 57 – 58, jan. jun. 1981.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O Silêncio da Administração Pública. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (org.). **Direito Administrativo e suas Transformações Atuais: homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2016.

FILHO, Romeu Felipe B. **Processo Administrativo Disciplinar - 4ª Edição 2013**. 4th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2012. E-book. p.62. ISBN 9788502189904. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502189904/>. Acesso em: 16 set. 2024.

GABARDO, Emerson. Comentário ao Art. 68 do EOAB In: WINTER, Marilena Indira; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; BACH, Marion (Coords.). **Comentários às Normas da Advocacia**. Londrina: Thoth, 2023.

GABARDO, Emerson. **O mito da Eficiência e o Estado Moderno**. 2001. 296 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto. **El silencio administrativo en el derecho español**. Madrid: Civitas, 1990.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli. **O lobby e sua regulamentação no Brasil: entre influência privada e interesse público**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Desenvolvimento).

HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 56, p. 147-175, abril/junho 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 158.

KAFKA, Franz. **O Castelo**. Barueri: Novo Século Editora, 2017. Tradução de Deborah Stafussi.

LOVISI, Pedro. Pai de menina estuprada e morta em MS pediu 7 vezes ajuda à rede de proteção à criança. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03/05/2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2023/05/pai-de-menina-estuprada-e-morta-no-ms-pediu-7-vezes-ajuda-a-rede-de-protacao-a-crianca.shtml>. Acesso em 02/11/2024.

MARRARA, Thiago. Administração que cala consente? Dever de decidir, silêncio administrativo e aprovação tácita. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 227-264, maio/ago. 2021.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 48, p. 42-78, abr. 1997.

MARTINS, Pedro Henrique Incerpi Paiva; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Desburocratização e silêncio administrativo na liberação de atividade econômica. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 2025-2050, 2021.

MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MODESTO, Paulo. O silêncio administrativo como técnica de experimentação. *In*: MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública**. São Paulo: Juspodivm, 2024.

MODESTO, Paulo. Silêncio administrativo positivo, negativo e translativo: a omissão estatal formal em tempos de crise. **Revista Colunistas de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 317, 22 dez, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/silencio-administrativo-positivo-negativo-e-translativo--a-omissao-estatal-formal-em-tempos-de-crise->. Acesso em 06/10/2024.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 36th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. p.821. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 08 nov. 2024, 821.

RIO DE JANEIRO. Lei 2.752, de 2 de julho de 1997. Dispõe sobre os critérios de fixação e revisão das tarifas do serviço público concedido de gás canalizado no estado e dá outras providências. **Legislação do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, 2 de julho de 1997. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/90980/lei-2752-97>

SADDY, André. Efeitos Jurídicos do Silêncio Positivo no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador-BA, n. 20, p. 1-37, out./nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-20-outubro-2009-andre-saddy.pdf>. Acesso em: 18/10/2024.

SADDY, André. **O Silêncio Administrativo no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SADDY, André; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 109-133, jul./set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.263.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 58, p. 89-119, 2003. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452003000100006>

SANTOS, Felipe Estrela de Los. O Valor do Silêncio da Administração Pública na Hipótese de Ausência de Pronúncia Em Face do Reclamo do Administrado. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado (RPGE)**, Porto Alegre, v. 33, n. 69, p. 89-124, 2012.

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

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo das concessões**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo administrativo: um diálogo necessário entre estado e cidadão. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 23, p. 39-51, jan. 2006.

WEBER, Max. Os Tipos de Dominação. *In*: WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1921.

ZOMER, Sílvia Regina. **O Tempo Jurídico e a Homologação Tácita**. 2016. 190 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Puc Sp, São Paulo, 2016.