

Os Efeitos Jurídicos do Silêncio Administrativo e as Formas de se Combatê-Lo

DAVI MADALON FRAGA

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012), tem formação complementar em Constitutional Law, Administrative Law, Jurisprudence, Contractual Governance e English Legal System pela University of Leeds (2011). Durante a graduação, foi monitor da disciplina Teoria do Estado I (2009), sob orientação do Professor Dr. José Luiz Quadros de Magalhães, participou do grupo de estudos de Direito Administrativo, com foco em Contratos Administrativos de Concessão, coordenado pela Professora Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva (2011), e teve sua monografia de conclusão de curso, cujo tema foram os efeitos jurídicos do silêncio administrativo enquanto fato, orientada pelo Professor Dr. Florivaldo Dutra de Araújo. Atualmente, é Advogado do Escritório Aroeira Salles, atuando, principalmente, na área de Direito Administrativo Contratual.

Submissão: 24.04.2013

Decisão Editorial: 28.05.2013

RESUMO: Em diversas situações, a Administração Pública se esquia de seu dever constitucional de responder às petições dos governados, permanecendo silente. As consequências de tal comportamento podem ser as mais diversas, podendo gerar, inclusive, sérios ônus ao particular em razão da simples demora. Diante disso, é certo que o tema carece de maior atenção e de maiores estudos, que visem a propor soluções diversas das já apresentadas pelo ordenamento jurídico como forma de combate ao silêncio administrativo. Neste trabalho, abordar-se-ão as formas de se evitar que os cidadãos sofram danos em razão da inércia administrativa em responder, bem como serão estudados e propostos novos modelos de se fazê-lo.

PALAVRAS-CHAVE: Direito administrativo; silêncio administrativo; dever de responder; formas de combate ao silêncio.

ABSTRACT: In plenty occasions, the Government does not seek its constitutional duty to answer citizens' administrative petitions, staying silent. This behavior may lead to many different consequences to the governed person, such as major financial loss, simply because an answer was not given. Therefore, it is certain that this subject deserves better attention and studies that aim to offer alternatives of combating administrative silence other than the solutions brought by Brazilian current legal system. In this essay, the existing forms of preventing citizens to be damaged will be evinced such as new ones will be studied and proponed.

KEYWORDS: Administrative law; administrative silence; obligation to answer; ways to avoid silence.

SUMÁRIO: Introdução; I – Do dever do Estado de responder; II – Dos efeitos jurídicos do silêncio no Brasil; III – A responsabilização do Estado e do agente público pelo silêncio administrativo; IV – O mandado de segurança como alternativa viável; V – Por uma lei geral do silêncio, a experiência peruana; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

É incontestável o dever da administração de apreciar o pedido administrativo formulado por cidadão. Espera-se dele a externalização de sua decisão, de forma escrita, sempre que possível, e expressa de maneira clara, fundamentada e motivada. Todavia, tal prática não se verifica diante de todos os casos concretos; antes, deparamo-nos, por vezes, com o vazio de resposta – eis o silêncio.

Decerto o ente público não pode esquivar-se do dever que lhe foi imputado pela própria Constituição da República. Basta que se verifiquem os incisos XXXIII, XXXIV, XXXV, LV e LXXVII de seu art. 5º que tal obrigatoriedade salta aos olhos. Ora, existindo e garantido o direito à petição aos administrados – seja ela em vias judiciais ou administrativas –, é certo que de alguma resposta carecem e dela deverão ser munidos.

Até mesmo em razão do princípio da motivação dos atos administrativos, não se pode esperar conduta diferente por parte da administração que a emanção de resposta ao particular sempre que este a requisitar. Exige-se que o Poder Público justifique-se sempre que tomar alguma decisão; isso, em respeito aos princípios norteadores do direito administrativo abarcados, expressa e implicitamente, pelo art. 37 da Constituição, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e prevalência do interesse público sobre o privado.

Há de se reconhecer, desse modo, que o fato de permanecer a administração silente, depois de ter sido provocada, é clara afronta aos ideais democráticos de proteção do cidadão. Aliás, sendo o silêncio administrativo fato jurídico¹, caracteriza-se como uma omissão que pode prejudicar gravemente o que aguarda o pronunciamento do gestor público.

Todavia, em que pese essa obviedade, nossos legislativo, doutrina e jurisprudência, mesmo reconhecendo o absurdo em que se traduz o não pronunciamento, não parecem empenhar esforços para solucionar os problemas dele advindos.

Em verdade, o tratamento que se tem dispensado ao *silêncio administrativo* é superficial: admite-se sua existência e a necessidade de combatê-lo – afinal, o dever da administração em expressar-se não apenas coexiste, mas também gera o direito do administrado de ser respondido –, mas não

1 A esse respeito, conferir: MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011; BACACORZO, Gustavo. *Tratado de derecho administrativo*. 2. ed. Lima: Gaceta Jurídica Editora, t. II, 1997; ENTERRÍA, Eduardo García de. *Curso de derecho administrativo*. São Paulo: RT, 1991; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

se discutem satisfatoriamente suas implicações jurídicas, tampouco se apresentam alternativas no sentido de fazê-lo suprimido ou suficientemente regulamentado.

Nesse sentido, indagar-se-ão nesta monografia os possíveis efeitos jurídicos do silêncio enquanto fato administrativo frente ao ordenamento jurídico brasileiro. Questionar-se-á, ainda, a legitimidade dessa omissão administrativa e suas consequências para o próprio gestor que se recusa a responder, tendo por fundamento o dever do Estado em tutelar os administrados.

Por fim, apresentar-se-ão soluções e alternativas ao combate do silêncio administrativo, haja vista sua nocividade claramente reconhecida em relação ao Estado Democrático de Direito.

I – DO DEVER DO ESTADO DE RESPONDER

Entende a doutrina majoritária brasileira, conforme indicação do capítulo anterior, que o silêncio administrativo caracteriza-se como fato e não ato jurídico. Bandeira de Mello, em seus ensinamentos, explica que “quem se absteve de declarar, pois, silenciou, não declarou nada e por isto não praticou ato administrativo algum”, de modo que “nada importa que a lei haja atribuído determinado efeito ao silêncio [...] [pois] resultará do fato da omissão, como imputação legal”².

Sendo fato, portanto, questiona-se a possibilidade de ser levado a juízo, uma vez que não exprime vontade do ente estatal contra o qual se poderia litigar. Essa indagação advém do direito administrativo clássico, que, de acordo com Gordillo, preconizava que “*en el pasado era corriente afirmar que los actos difieren de los hechos en que sólo los primeros eran como regla impugnables mediante recursos administrativos y acciones judiciales*”³.

Diante disso, e buscando solucionar os problemas advindos do silêncio, essa doutrina entendeu por bem classificá-lo como ato: ora, fosse fato, não poderia ser objeto de questionamento perante os órgãos judicantes, e isso não se podia conceber⁴.

Prova disso seria a existência, em alguns ordenamentos jurídicos latino-americanos, do *amparo por mora*. Tal mecanismo processual permite

2 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 408.

3 GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. 10. ed. Buenos Aires: FDA, t. 3, III-4, 2011. Disponível em: www.gordillo.com. Acesso em: 10 jun. 2012.

4 A esse respeito, conferir: MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de derecho administrativo*. 19. ed. Madrid: Trivium, 1998; DE VALLES, Arnaldo. *Elementi di diritto amministrativo*. Pádua: Cedam, 1956; RODRÍGUEZ, Sainz de Robles. *El procedimiento administrativo*. 9. ed. Buenos Aires: FDA, 2006.

ao administrado, diante da ausência de resposta por parte do ente público, obter, judicialmente, comando para, entre outros, simplesmente ser respondido.

De fato, tal entendimento favorece e beneficia o particular para que ele possa se utilizar do judiciário para ver seu direito à resposta efetivado. Todavia, ele nos parece sem sustentação. Doravante, demonstrar-se-á a pertinência de se pleitear, perante o judiciário, uma resposta do Poder Público independentemente da classificação do silêncio em ato ou fato, o que apenas se faz possível devido ao dever que o Estado tem de apresentar aos seus administrados, quando provocado, resposta expressa.

Ressalte-se que o termo que aqui se pretende utilizar é, de fato, *dever* e não *poder*. Isso é, a Administração tem não a prerrogativa – tampouco a faculdade – de responder ao pedido administrativo elaborado pelos cidadãos, mas a obrigação de fazê-lo; e não apenas disso, mas também de pronunciar-se em tempo hábil, mesmo que não haja lei que lha determine.

Tal entendimento é possível à base da Constituição da República e de seus preceitos. Todavia, entendê-los antes mesmo de sua conformação positivada dá-nos uma visão mais corroborada e completa a esse respeito. Desse modo, deve-se buscar compreender, primordialmente, o instituto da democracia no qual está inserido o nosso ordenamento jurídico.

A premissa que aqui se pretende abordar remete à teoria de Bobbio⁵, que, em sua obra *O futuro da democracia*, dedica-se a defender a supremacia do governo das leis sobre o governo dos homens. Entende o autor que as formas democráticas hoje vivenciadas no mundo, chamadas de *Estado de Direito* ou, em sua nomenclatura original inglesa, *Rule of Law*, estão todas vinculadas a essa forma suprema de governo: o das leis.

O jusfilósofo, em seu trabalho, nos explica que a base das democracias está na própria lei positiva, de modo que o governo das leis se traduz e se reflete em regimes democráticos. Afinal, “o que é a democracia senão um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue?”⁶.

Nesse sentido, pretende o autor explicar que, para que se tenha um bom governo, as regras devem ser motivadoras de condutas, de aplicação geral, inclusive aos governantes, que devem também agir segundo a prescri-

5 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

6 Idem, p. 170.

ção legal, de modo que complementa: “E em que consiste o bom governo democrático se não, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras?”⁷

É em tal entendimento que reside o princípio da legalidade, corolário de nosso direito administrativo, que se manifesta, justamente, na submissão do Estado às leis, de modo que impera a ordem normativa escrita posta e não aquela advinda da simples vontade de um ou de poucos, impondo-se ao administrador público a submissão ao cumprimento do mandado legal.

A função administrativa, pois, se subordina à legislativa não somente porque a lei pode impor proibições e vedações à Administração Pública, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente lhe autoriza, e não apenas isso, como também *quando* e *como* autoriza.

Diante disso, torna-se incontroverso o dever do governante de apreciar o pleito dos governados. A Constituição da República, ao conferir direitos aos cidadãos, especialmente em seu art. 5º, acabou por obrigar o Poder Público, tornando-lhe agente na convalidação e assecuração da prática de tais direitos.

O inciso XXXIV, em sua alínea *a*⁸, do referido artigo é claro ao outorgar ao administrado o direito de petição não apenas perante o judiciário, mas perante todas as funções do Poder Público, incluindo-se aí, naturalmente, a função administrativa.

Ora, concedido tal direito de pedido, deve-se entender também pelo direito de resposta, que se traduz na obrigação de responder. Afinal, “resultaria sem efeitos práticos a existência do direito de petição [...], se não existisse o direito de recebimento de informações dos órgãos públicos, ou melhor, o direito de resposta da administração num tempo razoável”⁹. Desse modo, “não pode a autoridade a quem é dirigido [o pedido] escusar pronunciar-se [...] quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação”¹⁰.

7 Idem.

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

[...]

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;

[...].”

9 SADDY, André. Efeitos jurídicos do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 20, out./dez. 2009.

10 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 130.

Ademais, o art. 48 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estipula, com clareza, o dever que tem o Estado de “explicitamente emitir decisões” a respeito das “solicitações ou reclamações” dos governados, não restando dúvidas quanto à estipulação legal de tal obrigação estatal.

Dessa forma, não poderia ser outro o entendimento da jurisprudência, no sentido de que “o direito de petição, inserido entre as garantias fundamentais do art. 5º da nossa Constituição Federal, tem como corolário o direito à resposta. Não houvesse obrigação de responder, o direito de petição mereceria integrar o acervo das solenes inutilidades”¹¹.

Restou-se demonstrada, assim, a inafastabilidade do dever do administrador em responder e do direito do administrado em receber não apenas a resposta à sua petição, como também decisão devidamente fundamentada.

II – DOS EFEITOS JURÍDICOS DO SILÊNCIO NO BRASIL

Tendo a Administração Pública o dever de responder aos pleitos administrativos, é natural que sejam questionadas as consequências da não resposta. Ora, entendendo-se ter o Estado uma obrigação, é certo que o não cumprimento dela haverá de ser traduzido em determinada significação no plano jurídico. Afinal, como já se demonstrou outrora, o silêncio é fato jurídico e, portanto, haverá de produzir efeitos.

No direito civil, o silêncio importa o consentimento, quando as circunstâncias ou os usos o autorizarem, e não for necessária a declaração de vontade expressa (art. 111 do Código Civil). O art. 186 do Código de Processo Penal, em sua redação original – apenas alterada em 2003 –, dizia que “o seu silêncio [do réu] poderá ser interpretado em prejuízo da própria defesa”.

Como se vê, as consequências tidas pela ausência de manifestação de vontade serão aquelas que a lei assim estabelecer¹². Com a Administração

11 Brasil, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial, REsp 16284/PR, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 23.03.1992; *RSTJ*, v. 32, p. 416.

12 “TRIBUTÁRIO – CND – PEDIDO DE COMPENSAÇÃO – PENDÊNCIA DE HOMOLOGAÇÃO – AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – 1. O Código Tributário Nacional reconhece a compensação como hipótese de extinção do crédito tributário nos termos do inciso II do art. 156. Contudo, forçoso reconhecer que a compensação, amparada ou não em decisão judicial, não extingue automaticamente os débitos tributários, pois o encontro das contas que ocorre na via administrativa deve se dar sob a fiscalização do Fisco, nos termos e limites da coisa julgada e dos valores apresentados. 2. A compensação, porém, também não se insere dentre as hipóteses do art. 151 do CTN, razão pela qual não suspende a exigibilidade do crédito tributário. Sujeita-se ao princípio da legalidade e deve ser exercitada dentro dos exatos termos e limites do ordenamento jurídico. Sob a égide das Leis nºs 8.383/1991 e 9.250/1995, a compensação era possível apenas entre tributos da mesma espécie e destinação constitucional. 3. A Lei nº 9.430/1996 permitiu a compensação de tributos administrados pela Receita Federal mediante prévia autorização administrativa, mas foi só a partir da Lei

Pública, em virtude do que determina o princípio da legalidade, outrora explanado, não poderia ser diferente.

A anuência, como regra geral do silêncio administrativo – nos moldes do que ocorre na legislação civil –, todavia, é extremamente inviável do ponto de vista normativo, “uma vez que pode representar insegurança jurídica”¹³.

Ademais, a mora por parte do ente público é muitas vezes justificável e não ocorre por culpa de gestor específico responsável por proferir determinada decisão.

Diante disso, o consentimento automático poderia prejudicar enormemente o Erário, de modo a sobrepor ao interesse público o de particular, o que é inconcebível nos moldes do Estado Democrático de Direito. Portanto, não se poderia admitir que fosse tal regra geral incorporada ao direito público de modo incondicional.

Além disso, tal qual é possível atribuir significado de consentimento ao silêncio – o chamado efeito *positivo* do silêncio –, é possível que se faça o oposto: traduzi-lo de maneira negativa, isto é, fazê-lo equivaler à negação do pleito. Desse modo, diante da ausência de resposta, entender-se-ia declinado o pedido.

Entretanto, assim como a regra genérica e incondicionada de anuência é incompatível com os princípios da Administração Pública, a de negativa também o é. Ora, a falta de resposta não pode significar outra coisa senão a própria mora, ressalte-se, ilegítima e ilegal. Atribuir efeito negativo genérico ao silêncio poderia trazer grandes prejuízos ao próprio particular, gerando, ainda, benefícios ao gestor que descumpriu seu dever constitucional de responder.

A esse respeito, imagine-se que determinado cidadão, em tendo formulado pedido perante um órgão público, não obtivesse resposta dentro de eventual prazo legal, importando, assim, pelo silêncio, a negativa de seu pleito. A partir daquele momento, a atividade ilegítima da administração – de não respondê-lo – implicaria no início de contagem de prazo prescricional para a formulação de pedido judicial por parte do administrado, o

nº 10.637/2002, que a declaração de compensação passou a extinguir o crédito tributário mediante condição resolutória de ulterior homologação pelo Fisco. 4. *Eventual demora na análise dos referidos pedidos de compensação não confere ao contribuinte direito líquido e certo à extinção dos créditos, pois o silêncio da administração só produz efeitos quando assim expressamente determina a lei.*”

13 RIBEIRO LIMA, Raimundo Márcio. O silêncio administrativo: a inatividade formal do Estado como uma refinada forma de ilegalidade! *Boletim de Direito Administrativo*, p. 413, abr. 2011.

que não se pode admitir em um Estado, em que a função governamental pressupõe a defesa do governado.

Assim, só se pode admitir a atribuição de efeito positivo ou negativo ao silêncio, se dessa forma a lei dispuser especificamente¹⁴.

São esses os ensinamentos de Meirelles, que afirma que diante de norma que estipule prazo para a resposta administrativa, sem, todavia, medir as consequências da omissão, “há que se perquirir, em cada caso, os efeitos do silêncio”¹⁵.

Vejamos, portanto, nos dispositivos legais de nossa legislação, aqueles que já preveem efeitos – positivo ou negativo – para o silêncio.

Trata-se, resumidamente, de situações em que, não agindo a administração – isto é, permanecendo-se inerte –, restará configurada a legitimação ou não do pleito do cidadão. Ter-se-á por base as leis já em vigor em nosso direito, para que se possa melhor conhecer as soluções adotadas pelos legisladores em nosso País.

Em primeiro lugar, serão esmiuçados os estatutos legais que visam a conferir efeito positivo ao silêncio da administração. Nesses casos, o objetivo do legislador é a proteção do particular e da própria Administração Pública, sem que seja ferida a prevalência do interesse público sobre o privado, o que, conforme já se demonstrou *supra*, não pode acontecer.

O primeiro deles, que nos chama a atenção, é trazido pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a de nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Seu art. 73, em conjunto com seus incisos, parágrafos e alíneas, trata do recebimento, pelo ente governamental, das obras e serviços executados pelo particular ao fim do contrato¹⁶.

14 “Não se admite que, no Estado de Direito, a administração possa, pela omissão, deixar de atender pretensões legítimas, mormente diante do princípio da oficialidade do processo administrativo.” (SOUTO, Marcos Jurema Villela. *Direito administrativo das concessões*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 263; Brasil, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Remessa *Ex Officio* em Mandado de Segurança, REOMS 189199, Rel. Juiz Miguel Di Piero, DJU 02.06.2006, p. 430)

15 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 98.

16 “Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I – em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta lei;

§ 1º Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, nos demais, mediante recibo.

Determinam os dispositivos legais que, executado o objeto contratual, deve o contratado comunicar à administração a completa consecução das obras. A partir daí, deve o ente público contratante, em até 90 (noventa) dias, fiscalizar a obra, e, com base nisso, receber, definitivamente, do particular, a obra ou solicitar os reparos que se fizerem necessários.

Restando, todavia, silente a administração por prazo superior ao supraelencado, a obra reputar-se-á como recebida, sendo o particular contratado isento de outras responsabilidades que não aquelas previstas na legislação civil, relativas à solidez e segurança da obra executada.

O que se pretende proteger por meio dessa determinação legal, decerto, é o próprio particular; não se pode esperar que aquele contratado para a execução de determinada obra permaneça responsável por sua manutenção e conservação, mesmo depois de ter cumprido com todas as suas obrigações contratuais.

Pretende-se, aqui, forçar a administração a fiscalizar a obra em tempo hábil, sem que sejam gerados maiores gastos ao particular, além daqueles previstos no contrato celebrado. Afinal, “o particular não pode ser constrangido a aguardar indefinidamente pela manifestação administrativa”¹⁷.

Outro mandamento legal que, claramente, visa a impelir a administração a agir de modo célere para que não restem prejudicados os interesses do governado é aquele previsto no art. 11 do Decreto Federal nº 61.244, de 28 de agosto de 1967.

Seu *caput* concede isenção fiscal, relativa ao IPI, às mercadorias “industrializadas na Zona Franca de Manaus, quer se destinem ao seu consumo interno, quer a comercialização em qualquer ponto do território nacional”, condicionada, todavia, à aprovação da Suframa e do Ministério da Fazenda. Não havendo manifestação por parte desse Ministério em até 30 (trinta) dias, entende-se por sua aprovação tácita¹⁸.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º O prazo a que se refere a alínea b do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

§ 4º Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos.”

17 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14. ed. Dialética: São Paulo, 2010. p. 828.

18 “Art. 11. Estão isentas do imposto sobre produtos industrializados todas as mercadorias industrializadas na Zona Franca de Manaus, quer se destinem ao seu consumo interno, quer a comercialização em qualquer ponto do território nacional.

Nesse mesmo sentido, em que a demora da administração poderia prejudicar os negócios do governado, a determinação do art. 9º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Seu § 3º estipula que, estando o micro ou pequena empresa sem movimento há mais de 12 (doze) meses, poderá seu dirigente solicitar a baixa nos registros.

Aos órgãos responsáveis pela baixa dá-se, no § 6º, o prazo de 60 (sessenta) dias para manifestação. Permanecendo silente a administração, diz o § 7º: “Presumir-se-á a baixa dos registros das microempresas e a das empresas de pequeno porte”.

Outra solução interessante adotada pelo legislador, que confere uma espécie de efeito temporário, é aquela que prevê que, não havendo decisão por parte da administração em determinado prazo, conceder-se-á o pedido de maneira provisória, até que, por fim, o ente público provocado delibere.

É o que se observa na Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, em seu art. 20¹⁹. Tal dispositivo esclarece que, diante de pleito de concessionária relativo a reajuste ou revisão de tarifa, findado o prazo e permanecendo silente a administração, reputar-se-á permitido o reajuste ou revisão, nos termos pleiteados pelo particular, até que, finalmente, exare a sua decisão o ente governamental.

Decerto, a respeito dessa lei, cabem questionamentos quanto aos possíveis e eventuais prejuízos que poderiam ser causados aos usuários. Aqui, a anuência como efeito do silêncio pode prejudicar terceiros. Todavia, não é esse o objeto do presente estudo e, por isso, não será aprofundado.

Em outros casos, os beneficiários da anuência diante do silêncio serão não apenas o particular, mas também a administração, como no que se encontra na Lei nº 10.522, de 19 de julho 2002, em seu art. 12, § 1º, II, que

§ 1º Os projetos para a produção, beneficiamento ou industrialização de mercadorias que pretendam gozar dos benefícios do Decreto-Lei nº 288-67 serão submetidos à aprovação da Suframa, ouvido o Ministério da Fazenda, quanto aos aspectos fiscais, implicando em aprovação tácita a falta de manifestação desse Ministério no prazo de 30 (trinta) dias contados do pedido de audiência.”

19 “Art. 20. Caso haja descumprimento dos prazos conferidos na presente lei ou no contrato de concessão pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ, as concessionárias ou permissionárias poderão colocar em prática as condições constantes da respectiva proposta de reajuste ou revisão das tarifas.

§ 1º Pronunciando-se a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ fora do prazo a ela conferido, as concessionárias ou permissionárias estarão obrigadas a observar, a partir de então, as condições constantes do pronunciamento, operando-se as compensações necessárias, no prazo que lhes for determinado.

§ 2º Caso a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ não aprobe o valor da tarifa reajustada ou revisada proposto pela concessionária ou permissionária, deverá ser apresentada à concessionária ou permissionária a respectiva decisão, devidamente fundamentada, expondo de maneira clara e precisa as razões do indeferimento do pedido e indicando o valor correto do limite de reajuste ou revisão que poderá ser praticado.”

estipula que o pedido de parcelamento de dívida perante a Receita Federal será “considerado automaticamente deferido quando decorrido o prazo de 90 (noventa) dias, contado da data do pedido de parcelamento sem que a Fazenda Nacional tenha se pronunciado”.

Tal dispositivo tem duplo objetivo: fazer com que o particular, devido à demora do ente público a processar seu pedido, não permaneça na condição de inadimplente por período excessivamente longo, e que a administração receba, de modo mais eficiente, os valores devidos pelo governado²⁰.

Há, ainda, como já se explanou, aquelas situações previstas em lei em que a falta de resposta por parte da administração importará na negativa do pedido – refere-se aqui ao silêncio negativo e, muito embora exista doutrina no sentido de que a regra geral deva ser a negativa²¹, tal entendimento não merece prosperar. Antes, tal determinação deve ser legalmente especificada, pelos motivos já expostos.

Lei brasileira que atribuiu efeito negativo aos pleitos administrativos é a de nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, chamada Lei do *Habeas Data*. Em seu art. 8º, parágrafo único, III, vê-se que será legítima a sua impetração, mesmo sem a recusa expressa por parte do administrador em fornecer o documento requerido. O mero decurso de prazo autorizará a impetração do remédio constitucional, e uma vez que esse só é possível mediante negativa, entende-se que a exaustão do período de tempo estipulado na lei conferirá denegação do pedido administrativo²².

20 “TRIBUTÁRIO – RECURSO ESPECIAL – EXECUÇÃO FISCAL – SUSPENSÃO – ADESÃO AO PAES – PARCELAS PAGAS REGULARMENTE DESDE JULHO/2003 – DEFERIMENTO TÁCITO – IMPROVIMENTO.

I – O pedido de adesão ao Parcelamento Especial – PAES, instituído pela Lei nº 10.684/2003, deverá ser requerido perante unidade da Secretaria da Receita Federal ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional responsável pela cobrança do respectivo débito e independêr de apresentação de garantia ou de arrolamento de bens, mantidas aquelas decorrentes de débitos transferidos de outras modalidades de parcelamento ou de execução fiscal (art. 4º, incisos I e V, da Lei nº 10.684/2003).

II – Consoante o art. 11, § 4º, da Lei nº 10.522/2002, que rege o programa de parcelamento em comento, 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, hipótese dos autos.

III – *Transcorridos mais de 90 (noventa) dias do requerimento de adesão ao PAES, a suspensão da execução há de ser deferida em virtude do parcelamento tacitamente aceito e da realização mensal do pagamento deste, com ressalva de eventual decisão em contrário da autoridade previdenciária.*

IV – Recurso especial improvido.”

(Brasil, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial, REsp 724576/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 06.06.2005, p. 225)

21 Nesse sentido, conferir: RIBEIRO LIMA, Raimundo Márcio. O silêncio administrativo: a inatividade formal do Estado como uma refinada forma de ilegalidade! Op. cit., p. 417.

22 “Art. 8º A petição inicial, que deverá preencher os requisitos dos arts. 282 a 285 do Código de Processo Civil, será apresentada em duas vias, e os documentos que instruírem a primeira serão reproduzidos por cópia na segunda.

Parágrafo único. A petição inicial deverá ser instruída com prova:

I – da recusa ao acesso às informações ou do decurso de mais de dez dias sem decisão;

Há, também, a determinação do § 1º do art. 16 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que, ao fixar prazo para a aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano, estipula que a não manifestação da administração dentro dele implicará em sua rejeição²³.

Muito embora o estudo das leis existentes no Brasil não tenha sido exaustivo no presente trabalho – assegurar que determinado estudo abordou todas as leis do País que tratem do silêncio administrativo, decerto, não corresponderia à realidade –, pode-se perceber que são insuficientes para que sejam atendidas e satisfeitas as demandas dos administrados, nos moldes que pretendeu nossa Constituição, em virtude do dever de responder que tem o Estado.

Até mesmo porque são várias as leis que, apesar de imporem prazos à administração para que tome determinada atitude, não determinam o efeito de sua inércia. Tal fato, decerto, confere ao dispositivo legal que estipula prazo certa ineficácia, uma vez que sua não observância não gerará efeitos concretos.

É o caso da própria Lei de Processo Administrativo Federal, a de nº 9.784/1999, que, muito embora recheada de prazos, não elenca as consequências de atos tomados fora deles.

O DNIT, autarquia federal obrigada pelos prazos da lei supracitada, em diversos processos administrativos insiste em não cumpri-los. É o caso de dois específicos, analisados no âmbito deste estudo e cuja numeração se optou por ocultar, a fim de salvaguardar os particulares nele envolvidos, iniciados em 31.05.2006 e 01.07.2004. Neles, apesar da completa instrução, até o momento em que são escritas estas linhas, não se proferiu quaisquer decisões, nem mesmo para que delas se pudesse recorrer. Frise-se: lapso temporal de mais de seis anos em um dos casos e mais de oito em outro, quando o prazo estipulado pela lei, em seu art. 49, é de trinta dias, prorrogáveis por mais trinta²⁴.

Outra legislação em situação similar é a de nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que, no parágrafo único de seu art. 49, estabelece prazo geral para

II – da recusa em fazer-se a retificação ou do decurso de mais de quinze dias, sem decisão; ou

III – da recusa em fazer-se a anotação a que se refere o § 2º do art. 4º ou do decurso de mais de quinze dias sem decisão.”

23 “Art. 16. A lei municipal definirá os prazos para que um projeto de parcelamento apresentado seja aprovado ou rejeitado e para que as obras executadas sejam aceitas ou recusadas.

§ 1º *Transcorridos os prazos sem a manifestação do Poder Público, o projeto será considerado rejeitado ou as obras recusadas, assegurada a indenização por eventuais danos derivados da omissão.*”

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

“a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras”, sem, contudo, determinar as implicações da não realização desses atos em tempo hábil.

Há, também, a importante disciplina normativa acerca da obtenção de estabilidade por servidor público ocupante de cargo efetivo, que encontra sua regulamentação no art. 41 da Constituição da República. Seu § 4º determina que, para que a estabilidade seja, de fato, adquirida pelo servidor que exerceu, efetivamente, seu cargo pelo período de três anos, deve-se submetê-lo a avaliação especial de desempenho por comissão designada para tanto²⁵, “sem, no entanto, estabelecer o prazo para que tal procedimento tenha início e fim”²⁶.

Esses motivos são suficientes para nos provar a deficiência da legislação brasileira no que se refere à regulamentação do silêncio. Houvesse mais leis nesse sentido, atribuindo efeitos à inércia administrativa, as formas de se combatê-la e de se resolverem os conflitos dela advindos seriam mais simples, mais eficazes e, justamente por isso, extremamente mais interessantes, tanto ao particular quanto aos entes públicos.

Até mesmo porque a satisfação dos interesses dos governados na via administrativa é solução mais benéfica a ambos. Primeiramente, porque os procedimentos na esfera administrativa são mais simples que aqueles da via judicial, o diálogo entre as partes, ao menos em tese, é mais efetivo, os prazos são mais exíguos e os custos, menores; de modo que poderiam existir decisões mais céleres e eficazes.

Em segundo lugar, por ser, também em tese e a depender do direito que se pleiteia – como nos casos fiscais –, seara mais especializada que o judiciário em si, de maneira que forneceria decisão muito mais precisa e bem fundamentada.

Por fim, têm-se, ainda, os ônus gerados ao governado e ao ente governamental diante de eventual processo judicial, o que poderia se evitar, caso houvesse decisão anterior em âmbitos administrativos²⁷.

25 “Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

[...]

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.”

26 FORTINI, Cristiana; SANTA ANNA MUCCI DANIEL, Felipe Alexandre. O silêncio administrativo: consequências jurídicas no direito urbanístico e em matéria de aquisição de estabilidade pelo servidor. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, n. 64, jun. 2006.

27 Nesse mesmo sentido: “Avulta de importância a possibilidade de que as questões sejam resolvidas em sede administrativa que, além de menos asseverada que o Judiciário, é dotada de grau de especialização capaz de

III – A RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO E DO AGENTE PÚBLICO PELO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Já se demonstrou com clareza que a legislação brasileira é insuficiente quanto à regulamentação do silêncio administrativo. Talvez seja essa a razão de tal conduta manter-se presente e constante nos órgãos públicos: a falta de normativo legal que regulamente de forma efetiva o silêncio acaba por avalizar a inércia dos agentes públicos.

Muito embora os regulamentos sejam escassos e insuficientes ao combate do silêncio administrativo, outras formas de combatê-lo são asseguradas por nosso ordenamento jurídico. Refere-se aqui à responsabilidade civil – tanto do Estado, quanto pessoal do agente – atribuível em razão da ausência de resposta e eventuais danos dela oriundos.

Essa medida, todavia, revela-se, por sua própria existência, não ser a mais ideal em um Estado dito *Democrático* e de *Direito*: aguarda-se a lesão ao direito de cidadão, para só assim fazer-se presente a tutela estatal. O amparo do Estado, em verdade, deve surgir antes do dano, no sentido de impedir que ocorra, e não suprimindo as faltas posteriores a ele.

Independentemente disso, é certo que a responsabilização dos agentes públicos e do Estado pela prática do silêncio é devida, se verificado que tal conduta causou qualquer prejuízo ao particular pleiteante.

Até mesmo porque, “a bem da coerência lógica, [tem-se que aceitar] o dever de umas e outras [pessoas de direito privado ou público] – sem distinção – responderem pelos comportamentos violadores do direito alheio em que incorressem”²⁸, em virtude do que posto está no art. 37, § 6º, da Constituição da República, isto é, que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Com base nesse entendimento, deve-se observar, primeiramente, que, pela conduta lesiva, será responsabilizado não apenas o Estado, mas também o agente que, de modo ou outro, causou ou deu causa a dano ao cidadão.

proporcionar uma solução mais ágil do quanto pleiteado [...] não se pode olvidar que a esfera administrativa merece ser explorada em todo seu potencial, uma vez que, implicando ônus menores aos administrados [...]. A via administrativa, assim, afigura-se de grande contribuição para a satisfação das questões de interesse do administrado, sendo mais econômica e célere” (SOUZA, Ana Carolina de Araújo. Silêncio administrativo: uma análise de seus efeitos. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 12, n. 1553, p. 18, 2 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10482>>. Acesso em: 25 abr. 2012).

28 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 989.

Antes de se estudar especificamente a responsabilização, porém, fazem-se necessários alguns esclarecimentos acerca do instituto jurídico da responsabilidade extracontratual estatal, o que se passa a fazer.

Entende-se por *responsabilizar* o dever de reparar patrimonialmente, em razão de prejuízos e gravames que decorram de condutas dos agentes públicos, que nessa qualidade tenham gerado o dano. Em outras palavras, trata-se da obrigação gerada diante da violação de direito de terceiros. Ou, ainda, nas palavras de Stoco, não é outra coisa senão “a obrigação da pessoa física ou jurídica ofensora de reparar o dano causado por conduta que viola um dever jurídico preexistente de não lesionar (*neminem laedere*) implícito ou expresso em lei”²⁹.

Nosso ordenamento jurídico atual entende que tal responsabilização pode se dar de duas formas: subjetiva e objetiva. A primeira delas será verificada sempre que, da conduta, for comprovada a existência de culpa ou dolo, trata-se de “responsabilidade que nasce [...] fundamentalmente da culpa”, sendo, pois, imputável “aquele que praticou o ato culposo possível de ser evitado”³⁰.

Para o segundo caso, basta provar-se o nexo de causalidade entre a conduta e o dano efetivamente causado para que reste configurada a responsabilização, dispensando, portanto, “a verificação do fator culpa em relação ao fato danoso. Por isso, ela incide em decorrência de fatos lícitos ou ilícitos, bastando que o interessado comprove a relação causal entre o fato e o dano”³¹.

Diante dessa explanação, são perfeitamente cabíveis os questionamentos quanto ao tipo de responsabilidade civil que se verificaria diante de eventual dano causado a particular em virtude da inércia administrativa, isto é, em razão de permanecer a Administração Pública em silêncio, depois de provocada: seria ao Estado imputada responsabilidade objetiva ou subjetiva? E ao agente público que, investido em determinado cargo ou função, deixou de responder, quando era essa a sua obrigação?

Com relação às ações em si do Estado, é uníssono o entendimento jurisprudencial e doutrinário de que, se danosas, estará configurada a responsabilidade objetiva³².

29 STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 120.

30 RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 29.

31 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 434.

32 Nesse sentido, “a responsabilidade civil do Estado é objetiva, ou seja, o ente público se investe da função de reparador do dano acarretado por um agente público ou por outrem nesta função” (Brasil, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial, REsp 200702002774, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 22.04.2009). E Bandeira de

Todavia, em se tratando do silêncio, que, conforme já se demonstrou em momento anterior, não é ato administrativo, mas fato, seria cabível a imputação da teoria da responsabilidade objetiva tal qual para as ações estatais?

A problemática em concluir-se por tal atribuição encontra lugar no seguinte aspecto: quando o Estado deixa de agir, por questão de raciocínio lógico, não é autor do dano. E, não sendo autor do dano, “só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo”³³.

No caso específico do silêncio tem-se o dever de resposta que, não praticado, acabou por afetar direito de particular, de modo que lhe seria devida a reparação desse dano. Trata-se de caso de inércia, de não ato. Situação em que a Administração Pública, devendo agir, não o fez. Configura-se, pois, “violação ao dever de resposta, corolário do direito de petição, indubitável a configuração da negligência do Estado, caracterizando, portanto, situação de presunção da culpabilidade”³⁴.

A princípio, parece lógica a conclusão de que o silêncio é figura que se aproxima da omissão, enquadrada na chamada teoria da falta do serviço, ou, no francês, *faute du service*, e, portanto, seria a ele aplicável a responsabilidade extracontratual subjetiva, ou seja, aquela em que se deve comprovar culpa ou dolo para que surja o direito à reparação³⁵.

Entretanto, uma reflexão mais acurada nos faz perceber que essa relação não é apropriada. Ora, a responsabilidade extracontratual subjetiva do Estado pressupõe ato omissivo por parte do Estado e, conforme exaustivamente demonstrado na doutrina pátria, o silêncio encontra-se na categoria de fato e não de ato. Assim, parece-nos a conclusão mais lúcida a pela imputação da teoria da responsabilidade objetiva diante do silêncio da administração.

De qualquer forma, ainda que se admita a responsabilização subjetiva, em razão da semelhança que existe entre o ato omissivo e o silêncio enquanto fato, não se pode olvidar que a “responsabilização pela inércia do Estado, malgrado caracterize-se como subjetiva, apenas exigirá do administrado a comprovação de que o serviço ou a prestação solicitada à admi-

Mello, que esclarece que se “o Estado gera o dano, produz o evento lesivo [...], [devendo] aplicar-se a responsabilidade objetiva” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1010).

33 Idem, *ibidem*.

34 SOUZA, Ana Carolina de Araújo. Silêncio administrativo: uma análise de seus efeitos. Op. cit., p. 11.

35 “Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar prejuízos.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 447)

nistração não se realizou ou se verificou fora dos padrões recomendáveis à atuação administrativa eficiente”³⁶.

Deve-se ressaltar que, nesta análise de responsabilização, não estão incluídas aquelas possíveis situações em que algum evento ou fato de terceiro seja a causa do não pronunciamento por parte da administração. É importante que se evidencie que existem hipóteses em que serão verificadas causas excludentes da responsabilidade, como aquelas em que o requerimento administrativo não é respondido pela impossibilidade de funcionamento regular de determinado órgão público, em razão de fatores diversos, como enchentes, terremotos, desabamentos de prédios, ou, até mesmo, ato de terceiros, como um incêndio provocado por dolo ou culpa de alguém. Nessas situações hipotéticas, decerto, deve-se afastar a responsabilização.

Como se viu, a responsabilização do Estado visa a reparar dano causado ao particular, de modo que sua aplicação aos prejuízos advindos do mutismo administrativo é perfeitamente cabível. Todavia, espera-se que a atitude estatal seja no sentido de prevenir o dano e não de apenas repará-lo; dessa forma, muito embora pertinente, tal instituto jurídico não se revela o mais apropriado.

IV – O MANDADO DE SEGURANÇA COMO ALTERNATIVA VIÁVEL

Entre as formas de combate ao silêncio administrativo atualmente oferecidas pelo Direito brasileiro, decerto o mandado de segurança demonstra-se a via judicial mais eficiente. Sua utilização, diferentemente da ação para reparação civil, visa justamente a evitar o dano, isso é, obter-se uma resposta antes que o dano ocorra.

Ora, sendo a resposta a pleito administrativo um direito dos administrados, conforme já se demonstrou anteriormente, tendo determinado cidadão formulado pedido e, dentro do prazo estipulado em lei ou, na inexistência dele, dentro de prazo razoável, não havendo se manifestado a autoridade competente, tem-se aí direito líquido e certo cerceado (presumindo-se, ainda, hipótese em que há prova documental já constituída), sem possibilidade de amparo por *habeas data* ou *habeas corpus*, sendo, portanto, perfeitamente cabível a impetração de mandado de segurança³⁷.

36 SOUZA, Ana Carolina de Araújo. Silêncio administrativo: uma análise de seus efeitos. Op. cit., p. 11.

37 Nesse sentido, conferir: “Equiparam-se a atos de autoridade as omissões administrativas das quais possa resultar lesão a direito subjetivo da parte, ensejando a impetração de mandado de segurança para compelir a administração a pronunciar-se sobre o requerido pelo impetrante e, durante a inércia da autoridade pública, não corre o prazo de decadência para impetração” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; FERREIRA MENDES, Gilmar. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 35).

Esse entendimento tem sido externado em algumas decisões judiciais recentes e ganhado força e forma cada vez mais definida na doutrina. Confira-se, por exemplo, decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em que se entendeu que o silêncio administrativo “enseja a impetração de mandado de segurança para determinar à autoridade pública a apreciação do pedido”³⁸, sendo clara a impetração de mandado de segurança como instrumento competente e legítimo a obrigar a administração a, se provocada, responder.

Todavia, há de se questionar as implicações práticas de tal utilização. Afinal, se a lide já será levada ao judiciário, onerando o particular, e deixando-o à mercê do tempo que se despende na formação de decisão definitiva, seria muito mais interessante questionar, de pronto, o direito pleiteado perante os órgãos judiciais.

Assim, ainda que instrumento legítimo, o silêncio administrativo pode, sob a ótica da celeridade, da eficiência e da economicidade, acabar por impedir a real satisfação dos interessados, sendo completamente pertinentes e necessárias análises mais aprofundadas acerca das formas de combate ao silêncio administrativo, instituto jurídico tão prejudicial à democracia.

V – POR UMA LEI GERAL DO SILÊNCIO, A EXPERIÊNCIA PERUANA

Em diversos pontos deste trabalho, defendeu-se a insuficiência dos remédios ofertados pelo Direito brasileiro ao combate ao silêncio administrativo tão inerente ao cotidiano de nossa Administração Pública. Seja tal solução a possibilidade de impetração de mandado de segurança, de provocação e posterior tutela judicial ou da reparação civil extracontratual, todos eles se demonstram escassos e carentes em si mesmos, se observados os moldes e princípios do Estado de Direito que nossa República Federativa decidiu adotar.

Alguns países americanos de língua latina decidiram adotar previsões esparsas em suas legislações acerca do silêncio administrativo, como foi o caso da Argentina, do Equador e do México. O Peru, por sua vez, em claro respeito aos anseios dos cidadãos, optou por editar lei específica regulamentadora do tema; o presente capítulo é destinado a estudá-la e dela entender sua eficiência frente aos casos concretos daquele país.

38 Brasil, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Apelação Cível em Mandado de Segurança, ACMS 200482. Rel. Juiz Nery Junior, DJU 31.08.2005. Nesse mesmo sentido: FORTINI, Cristiana; SANTA ANNA MUCCI DANIEL, Felipe Alexandre. O silêncio administrativo: consequências jurídicas no direito urbanístico e em matéria de aquisição de estabilidade pelo servidor. Op. cit.

Ter-se-ão por base os dados trazidos em material publicado pela *Defensoria Del Pueblo* peruana (*Informe Defensorial nº 145*), instituição tida como idealizadora da Lei Geral do Silêncio, cujo texto foi elaborado a partir das experiências vivenciadas nesse próprio órgão, em seus casos perante o sistema judiciário.

Entretanto, para que sejam entendidos os contornos e o contexto em que foi promulgada a lei, faz-se necessário trazer aos estudos breve histórico da maneira como o ordenamento jurídico peruano tratou o silêncio ao passar dos tempos.

Desde 1967, o Peru já tratava do silêncio administrativo em sua legislação. O Decreto Supremo nº 006/67 atribuía efeito negativo a pedido não respondido em seis meses.

Em que pese o absurdo de tal prazo saltar aos olhos, isso só foi modificado em 1992, por meio do Decreto-Lei nº 26.111 – também chamado *Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos* –, que o diminuiu para trinta dias. Esse normativo acrescentava, ainda, que a partir da negativa ficta, estar-se-ia correndo o prazo para interposição de recurso administrativo ou de busca do amparo judicial.

Essa última hipótese, conforme já se explanou no capítulo que tratava dos efeitos do silêncio possíveis no ordenamento jurídico brasileiro, pode se configurar afronta clara à proteção dos cidadãos. O início da contagem de prazo prescricional ou decadencial a partir da mera inação administrativa é inconcebível em tempos de democracias de direito.

Tanto é assim que a própria Corte peruana, quando da análise dessa legislação, afastou a aplicação dos dispositivos que pretendiam cercear o direito de acesso à Justiça por parte dos administrados. Confira-se:

La norma en cuestión consagra una facultad del administrado a la que, si así lo desea, podrá acogerse. No se trata de una obligación; por lo tanto, la no resolución del recurso impugnatorio dentro del plazo de treinta días no puede considerarse como causal de exclusión de la potestad del administrado de esperar el pronunciamiento expreso de la administración. La misma consideración ha de extenderse al recurso de reconsideración contemplado por el artículo 98º [...] cuyo texto es análogo al citado artículo 99º.³⁹

Também nessa linha de evolução dos direitos garantistas, antes mesmo que fosse modificada a interpretação quanto ao silêncio negativo, por meio da Lei nº 25.035, de 1989, incorporou-se ao Direito peruano o institu-

39 República del Perú, Tribunal Constitucional del Perú, STC 1003-98-AA/TC, 06.08.2002, caso Jorge Miguel Alarcón Menéndez, Fundamento Jurídico nº 3.

to da atribuição de efeito positivo ao silêncio administrativo. Era, todavia, de aplicação bastante restrita, limitando-se aos casos em que, segundo o art. 16 daquela lei, “*transcurrido el término de sesenta (60) días calendarios a que se contrae el artículo precedente sin que se haya expedido resolución, el interesado considerará aprobada su solicitud o fundado su recurso impugnativo*”. Tratava-se, basicamente, de concessão de licenças por ente público.

Nesse contexto, várias legislações esparsas, tratando de procedimentos administrativos diversos – seja de direito urbanístico, de direito tributário, de direito minerário e ambiental – foram editadas, passando a incorporar a possibilidade de atribuição de efeito positivo à inação do ente público. Foi esse o caso, por exemplo, do Decreto Legislativo nº 757, *Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada*, de 1991, e do *Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares* aludidos nos Decretos Legislativos nºs 495 e 496.

A partir de então, consolidou-se a Lei nº 27.444, chamada *Ley del Procedimiento Administrativo General*, que, em seus arts. 33 e 34, já elencava as hipóteses em que se veriam configurados ambos os efeitos do não pronunciamento administrativo.

Entendia-se por deferido o pedido administrativo ante a demora para obtenção de resposta nos seguintes casos: as solicitações cujo escopo seja o exercício de direito já existente, a não ser que, por seu deferimento, seja transferido poder de polícia ao particular; os recursos destinados a questionar a rejeição de um pleito quando o particular tenha optado pela aplicação dos efeitos negativos do silêncio; e os procedimentos nos quais a emanção de decisão final não possa repercutir diretamente nos administrados que não o que peticionou, mediante a limitação, prejuízo ou afetação de seus interesses ou direitos legítimos.

Por outro lado, atribuía-se o efeito negativo quando: as solicitações que versam sobre assuntos de interesse público, como saúde, meio ambiente, recursos naturais, segurança, sistema financeiro e de seguro, mercado de valores, defesa nacional e patrimônio histórico e cultural da nação; procedimentos trilaterais, assim entendidos aqueles que envolvam interesses distintos entre si de dois ou mais particulares, e aqueles que gerem obrigações de dar ou fazer a cargo do Estado; e os procedimentos de registro e inscrição.

O que se percebe, ao longo da história jurídica peruana, na realidade, é a tentativa, por parte do legislador, de afastar, em sua totalidade, a demora injustificada por parte dos servidores públicos encarregados de responder aos pedidos elaborados pelos administrados, com a finalidade una de permitir aos cidadãos que usufruam de seus direitos.

Finalmente, chegou-se aos conceitos da Lei nº 29.060, de 2007, que outorgou *“una regulación más garantista y preferente en torno al silencio administrativo”*⁴⁰, com o objetivo de que, nos termos externados no projeto de lei que a originou, *“brinde una mejor atención en los procedimientos a su [administração] cargo y garantice el ejercicio de los derechos ciudadanos”*⁴¹.

O modelo adotado pelo Peru é similar ao equatoriano, de modo que se optou por fazer a aplicação do silêncio positivo como regra geral e do negativo como exceção, frente a qualquer demora em emitir resposta por parte da Administração Pública.

A diferença das normas do Equador para as do Peru é que este optou por um mecanismo mais seguro para a atribuição dos efeitos positivos. Enquanto naquele os requisitos para presumir-se concedido determinado pleito sobre o qual não se manifestou a administração são por demais genéricos, gerando certa insegurança jurídica, neste as condições são não apenas em maior número, mas também mais bem delineadas e específicas.

A Lei Geral de Silêncio Administrativo Peruana estabelece cinco pressupostos, derogando aqueles estipulados na Lei nº 27.444, para que, em qualquer caso – seja de silêncio positivo, seja de negativo –, o silêncio possa ser configurado. Essa estipulação legal já demonstra a sobriedade da Lei do Peru: a configuração dos efeitos do silêncio, não importando qual deles, só poderá ser verificada se observados alguns requisitos.

Exige-se que, primeiramente, a petição seja admitida como válida à tramitação administrativa. O que se pretende aqui é evitar que o administrado, por descuido ou má-fé, acabe por peticionar em órgão distinto daquele competente para julgar seu pleito ou que pleiteie algo que não seja passível de concessão administrativa. Trata-se de simples juízo de admissibilidade, em que não serão feitos juízos de valor quanto ao pedido em si. Basta que, quanto a esse aspecto, a autoridade e o órgão sejam legítimos e competentes à decisão do feito.

A segunda exigência é que o procedimento administrativo a que o pedido foi submetido esteja previsto em alguma norma de Direito peruano. Devem, portanto, existir, de modo prescrito, formalidades à condução do processo administrativo que o tornem legítimo à apreciação de determinado pedido.

40 República del Perú, Defensoría del Pueblo. *Aplicación del silencio administrativo: retos e tareas pendientes*. Informe Defensorial nº 145. Lima, septiembre de 2009. p. 69.

41 Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 580/2006-PE.

Em terceiro lugar, tem-se a necessidade da possibilidade fática e jurídica do pedido. Não há, nesse aspecto, qualquer diferença quanto a esses institutos no direito processual civil. Trata-se, propriamente, da aplicação de elementos processuais ao direito procedimental administrativo, que preconiza que “é juridicamente possível o pedido quando autorizado ou não vedado pelo ordenamento”⁴².

Outro pressuposto, advindo da mera lógica processual, é que tenha transcorrido o prazo estipulado em lei para que a administração responda e, ainda assim, essa permaneça silente.

E, por fim, o critério mais subjetivo entre todos, que a atuação do administrado seja de boa-fé.

Assim, observados todos esses requisitos, ter-se-á configurado o silêncio. E, a partir dele, de acordo com o efeito determinado em lei, presumir-se-á concedido o pleito do cidadão ou denegado. Ressalte-se que a concessão ou não do pedido será aquela estabelecida em lei. Isso é, diante desses requisitos, será analisada a natureza do pedido e, de acordo com seu enquadramento na lei, será verificado efeito positivo ou negativo.

Nesse sentido, a mera observação dessas condições não concederá ou denegará direito pleiteado administrativamente. Tampouco caberá ao particular que formulou seu pedido escolher por tal ou qual efeito. Isso acontecerá de acordo com a determinação legal.

Ressalte-se que, à exceção do primeiro pressuposto, os demais não são passíveis de análise pela administração. Apenas em vias judiciais é que, configurado determinado efeito conforme estipulação legal, se poderá questionar a verificação ou não, *in casu*, dos requisitos anteriormente citados.

Entende-se por aprovação automática do pleito administrativo aquele que não for respondido dentro do prazo estabelecido em lei específica ou em no máximo trinta dias, acrescidos de outros cinco necessários à notificação das partes.

Diz a doutrina peruana que tal presunção conferirá ao silêncio a natureza de ato presumido, dotado de todas as prerrogativas de um⁴³. Todavia, conforme já se expôs exaustivamente em pontos anteriores, o Direito brasileiro não permite que o silêncio seja admitido como ato, mas como fato da administração. Isso porque, ainda que presumido, capaz de gerar efeitos no

42 NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 489.

43 OCHOA CARDICH, César. El silencio administrativo y su evolución legislativa. *Revista Advocatus*, Nueva Época, Segunda Entrega. p. 75.

ordenamento jurídico, não terá os elementos típicos aos atos administrativos, não podendo ser assim classificado.

A despeito disso, tem-se que da decisão presumida que conceda direito a particular – sendo ela válida, ou seja, tendo atendido aos requisitos supra elencados – não caberá revisão por parte da administração. Na realidade, *“vencido el plazo que se tiene para resolver, mediante una decisión, la administración pierde competencia para hacerlo, pues producido el SAP se pone fin al procedimiento”*⁴⁴.

Nesse sentido, serão, via de regra, três as situações em que restará configurado o silêncio administrativo positivo.

A primeira delas diz respeito às solicitações cujo deferimento permita ao particular o exercício de direitos preexistentes ou para o desenvolvimento de atividades econômicas que requeiram autorização prévia do Estado. Incluem-se aqui as solicitações que habilitem o particular a construir, a praticar atividade mercantil, bem como para a aquisição de licenças e autorizações. Faz-se, ainda, a ressalva, no sentido da não aprovação automática do pedido, das questões que envolvam razão de interesse público.

Em segundo lugar, têm-se os recursos destinados a questionar atos administrativos anteriores ou a negativa de um pleito. Nesse caso, a lei admite algumas exceções, para que não seja prejudicada a própria intenção da lei, que é a de conferir maior grau de efetividade aos pleitos administrativos. Diante de procedimentos administrativos que visem a fiscalizar ou a aplicar sanções, por exemplo, a atribuição de efeito positivo ao silêncio em recurso poderia limitar a atuação da administração, deixando impune um particular que houvesse prejudicado determinado interesse público.

Dessa forma, não há que se falar de silêncio administrativo positivo no âmbito de um processo disciplinar, conforme interpretação do Tribunal Constitucional, assim externada:

*Silencio administrativo positivo, regulado en los artículos 33º y 188º de la Ley nº 27444, [...] solo es aplicable a aquellos procedimientos de evaluación previa [...] y que han sido reconocidos por las entidades en sus textos únicos de procedimientos administrativos (TUPAs) y, por tanto, no lo es a los procesos administrativos disciplinarios en los que la administración ejerce una facultad de fiscalización y sancionadora.*⁴⁵

Por fim, têm-se, ainda, os procedimentos nos quais a emanação de decisão final não possa repercutir diretamente em administrados distintos

44 República del Perú, Defensoría del Pueblo. Op. cit., p. 77.

45 República del Perú, Tribunal Constitucional del Perú, STC 2753-2004-AC/TC, Fundamento Jurídico nº 3.

daquele que pleiteia, de modo a limitar, prejudicar ou afetar os interesses legítimos desses terceiros.

Assim, nesses casos, verificada a mora em responder pelo período estipulado em lei, ter-se-á o silêncio administrativo positivo, estando o cidadão habilitado “*para ejercer sus derechos ante la entidad pública donde efectuó su solicitud*”⁴⁶.

Como resultado do silêncio administrativo positivo, o administrador que dele se beneficiou tem direito à emissão de documento chamado *declaración jurada*, que nada mais é que um documento por ele mesmo redigido que, apresentado ao órgão administrativo em que anteriormente havia pleiteado, deve atestar que, de fato, ocorreu o silêncio presumido. Isso pode ser feito, inclusive, por meio de notificação extrajudicial, com o auxílio de oficial.

Já com relação ao efeito negativo atribuível a pedido não respondido a tempo, tem-se, inicialmente, como vantagem para o particular, a possibilidade de demandar em juízo aquilo que outrora havia pleiteado administrativamente. Assim, diante de silêncio administrativo negativo, o particular não está obrigado a agir de tal ou qual modo, apenas tem o direito de fazê-lo, o que atribui a tal efeito a natureza facultativa.

Outra vantagem desse instituto é a de que a administração pode, a qualquer tempo, não tendo havido decisão judicial no sentido do pedido administrativo, pronunciar-se a respeito, revendo a denegação ou, ainda, confirmando-a.

São esses os casos em que o efeito negativo restará configurado: casos que afetem significativamente o interesse público que diga respeito, principalmente, à saúde, meio ambiente, recursos naturais, segurança social, sistemas financeiros e de seguros, mercado de valores, segurança nacional e patrimônio histórico e cultural; os procedimentos trilaterais; os que gerem obrigações de dar e fazer ao Estado; os de inscrição ou registro; as autorizações para operação de cassino e de jogos de azar; os procedimentos por meio dos quais se transfira ao particular faculdade da Administração Pública.

Em termos gerais, é isso que expõe a lei, que, decerto, é falha. Todavia, sua aplicação no Peru tem gerado maiores índices de satisfação entre os administrados, que conseguem perceber, de modo mais concreto, a resposta célere de seus pedidos administrativos. Se não pela configuração de um

46 República del Perú, Defensoría del Pueblo. Op. cit., p. 81.

dos dois tipos de efeito do silêncio, pela resposta em si, frente à necessidade que se estabeleceu de avaliação ligeira do pleito do cidadão.

Esses dados podem ser encontrados no mesmo informativo que serviu como base para os argumentos trazidos neste capítulo, elencado em seu início. De seu estudo, percebe-se que, dos 95% da população que afirmam conhecer a Lei do Silêncio, 61% já se utilizaram dela para conseguir, de modo mais rápido, um posicionamento por parte da Administração Pública.

Vê-se que, diante de limites razoáveis à atribuição dos efeitos – inclusive o positivo –, não há que se falar em dano ou prejuízo ao Erário ou ao interesse público. Antes, na realidade, o que se percebe é que o interesse público e os ideários dos Estados Democráticos de Direito são atendidos com maior magnitude.

Diante disso, a ideia de elaboração de uma lei nesses termos, adaptada à realidade brasileira, sem dúvida acarretaria vitórias evidentes para os cidadãos.

CONCLUSÃO

Inicialmente, no presente trabalho, demonstrou-se a necessidade de a administração apreciar o pedido administrativo formulado por cidadão. Espera-se dela a externalização de sua decisão, de forma escrita sempre que possível, e expressa de maneira clara, fundamentada e motivada. Todavia, tal prática não se verifica diante de todos os casos concretos; antes, deparamo-nos, por vezes, com o vazio de resposta: o silêncio.

O silêncio administrativo, fato que é – uma vez que não pode ser ato, haja vista não ser possível se falar em forma e motivo diante de silêncio administrativo –, trata-se de afronta clara ao dever que foi imputado ao ente público pela própria Constituição da República. Basta que se verifiquem os incisos XXXIII, XXXIV, XXXV, LV e LXXVII de seu art. 5º que a obrigatoriedade em responder salta aos olhos. Ora, existindo e garantido o direito à petição aos administrados – seja ela em vias judiciais ou administrativas –, é certo que de alguma resposta carecem e dela deverão ser munidos.

Tal entendimento encontrou respaldo na teoria de Bobbio⁴⁷, que, em sua obra *O Futuro da Democracia*, dedicou-se a defender a supremacia do governo das leis sobre o governo dos homens. Entende o autor que as formas democráticas hoje vivenciadas no mundo, chamadas de *Estado de*

47 BOBBIO, Norberto. Op. cit.

Direito ou, em sua nomenclatura original inglesa, *Rule of Law*, estão todas vinculadas a essa forma suprema de governo: o das leis.

Com relação aos efeitos jurídicos do silêncio no Brasil, demonstrou-se a insuficiência de nossas normas e de nossos institutos processuais. Enquanto a atribuição de efeitos ao silêncio em bem dispersa em nossa legislação, o direito processual só permite aos cidadãos que se utilizem da reparação civil posterior ao dano advindo da inação administrativa, ou então da impetração de mandado de segurança a fim de obrigar a administração que responda. Todas essas soluções, todavia, tremendamente prejudiciais ao Estado Democrático de Direito em si.

Diante da necessidade de novas soluções para o combate ao silêncio administrativo, estudaram-se as opções de outros países de língua latina, que, à exceção do Peru, não trouxeram nada que fosse efetivamente novo ou completamente interessante ao que neste trabalho se pretendeu.

À luz da legislação peruana, específica sobre o silêncio administrativo, defendeu-se a necessidade de elaboração de lei similar no Brasil, a fim de se regulamentar tal instituto do direito administrativo que, além de prejudicar a instituição da democracia em si, traz prejuízos concretos aos particulares prisioneiros da falta de resposta administrativa.

REFERÊNCIAS

- BACACORZO, Gustavo. *Tratado de derecho administrativo*. 2. ed. Lima: Gaceta Jurídica Editora, t. II, 1997.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Ato administrativo e direitos dos administrados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- _____. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- _____. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BAY, Horacio D. Creo. *Amparo por mora de la administración pública*. 2. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1995.
- BINEMBOJM, Gustavo. *Temas de direito administrativo e constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial, REsp 16284/PR, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 23.03.1992; *RSTJ*, p. 416, v. 32.
- _____. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial, REsp 724576/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 06.06.2005.
- _____. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial, REsp 439408/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ 05.09.2002.

- _____. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário, RE 327904/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Britto, DJ 15.08.2006.
- _____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Remessa *Ex Officio* em Mandado de Segurança, REOMS 189199, Rel. Juiz Miguel Di Pierro, DJU 02.06.2006.
- _____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Apelação Cível em Mandado de Segurança, ACMAS 200482, Rel. Juiz Nery Junior, DJU 31.08.2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle judicial das omissões do poder público* – em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição. São Paulo: Saraiva, 2004.
- DE VALLES, Arnaldo. *Elementi di diritto amministrativo*. Pádua: Cedam, 1956.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro* – Teoria geral do direito civil. 26. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- DROMI, José Roberto. *Instituciones de derecho administrativo*. Buenos Aires: Astrea, 1973.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito civil: teoria geral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- FERRAZ, Sérgio. *Curso de direito administrativo, instrumentos de defesa dos administrados*. São Paulo: Saraiva, 1986.
- FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Silêncio administrativo e licença de construção. *Revista de Direito Público*, n. 99.
- FORTINI, Cristiana; SANTA ANNA MUCCI DANIEL, Felipe Alexandre. O silêncio administrativo: consequências jurídicas no direito urbanístico e em matéria de aquisição de estabilidade pelo servidor. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, n. 64, jun. 2006.
- FUX, Luiz. *Mandado de segurança*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: RT, 1991.
- GARNICA, Ernesto Garcia Trevijano. *El silencio administrativo en el derecho español*. Madrid: Civilitas Monografia, 1990.
- GOMES, Orlando. *Introdução ao direito civil*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. 10. ed. Buenos Aires: FDA, t. 3, 2011. Disponível em: www.gordillo.com. Acesso em: 10 jun. 2012.
- GOUVÊA, Marcos Maselli. *O controle judicial das omissões administrativas: novas perspectivas de implementação dos direitos prestacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14. ed. Dialética: São Paulo, 2010.
- LISA, Federico José. El silencio de la administración en el procedimiento administrativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, n. 44, abr./jun. 2011.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de derecho administrativo*. 19. ed. Madrid: Trivium, 1998.

- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- _____.; WALD, Arnaldo; FERREIRA MENDES, Gilmar. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- OCHOA CARDICH, César. El silencio administrativo y su evolución legislativa. *Revista Advocatus*, Nueva Época, Segunda Entrega.
- REPÚBLICA del Perú. Defensoría del Pueblo. *Aplicación del silencio administrativo: retos e tareas pendientes*. Informe Defensorial nº 145. Lima, septiembre de 2009.
- _____. Tribunal Constitucional del Perú, STC 1003-98-AA/TC, 06/8/2002, caso Jorge Miguel Alarcón Menéndez, Fundamento Jurídico nº 3.
- _____. Tribunal Constitucional del Perú, STC 2753-2004-AC/TC, Fundamento Jurídico nº 3.
- RIBEIRO LIMA, Raimundo Márcio. O silêncio administrativo: a inatividade formal do Estado como uma refinada forma de ilegalidade! *Boletim de Direito Administrativo*, abr. 2011.
- RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- RODRÍGUEZ, Sainz de Robles. *El procedimiento administrativo*. 9. ed. Buenos Aires: FDA, 2006.
- SADDY, André. Efeitos jurídicos do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 20, out./dez. 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. *Comentário contextual à constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SOUTO, Marcos Jurema Villela. *Direito administrativo das concessões*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- SOUZA, Ana Carolina de Araújo. Silêncio administrativo: uma análise de seus efeitos. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 12, n. 1553, 2 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10482>>. Acesso em: 25 abr. 2012.
- STÉFANO, Juan de. El silencio administrativo. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 70, 75-88, 1988.
- STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.