

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDSON RICARDO SALEME

ANTONIO CECILIO MOREIRA PIRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Antonio Cecilio Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-344-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXXII Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, em São Paulo- SP,

na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em Higienópolis e elegeu o tema "Os Caminhos da Internacionalização e o Futuro do Direito" como eixo norteador dos seus trabalhos. Sob esse escopo, o presente Congresso buscou explorar os impactos da internacionalização nos diversos sistemas jurídicos e nas práticas do Direito, discutindo como as ferramentas existentes no direito comparado podem melhor auxiliar na pesquisa, na prática profissional e na formação acadêmica na área jurídica pública.

Saliente-se a grande relevância da temática em face dos temas abordados no GT Direito Administrativo e Gestão Pública I um dos mais importantes do Conpedi e que, a cada ano, adquire maior centralidade no Congresso e no cenário da pesquisa e pós graduação do país. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre coordenadores, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

A presente edição do Conpedi, dessa forma, abordou a internacionalização e seus aspectos diretos sobre as normas, destacando-se a necessidade de regulação em diversos setores, sobretudo no setor público para o crescimento e a adaptação em diversos setores.

Os artigos apresentados GT Direito Administrativo e Gestão Pública I refletem uma ampla diversidade temática que explora as interseções entre direito público, privado, servidores, serviços públicos, concessão permissão e outros institutos próprios do Direito Administrativo. Diversos artigos destacam o impacto causado no Direito Administrativo na absorção do Direito Privado e nas novas normas que estão sendo publicadas, abordando desde a responsabilidade civil e desafios regulatórios até o emprego de normas complexas publicadas com o objetivo de melhor subsidiar a atuação do administrador. Destacam-se ainda apresentações que exploram os aspectos econômicos e práticos do Direito Administrativo no manejo da coisa pública e no tratamento dos servidores e suas respectivas repercussões.

O evento foi marcado pela troca de experiências, pelo aprendizado mútuo e pela inspiração para que cada um de nós contribua, em sua esfera de atuação, para uma Administração mais justa, ética e comprometida com o cidadão.

Por fim, destacam-se reflexões sobre o futuro do funcionalismo público, dos serviços, da privatização e dos diversos institutos modernizadores desse importante ramo jurídico. Esses temas revelam uma preocupação transversal com a construção de normas cada vez mais adequadas, com foco na proteção de direitos fundamentais e respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública em um contexto que busca modernizar a relação entre Administração e administrados.

Os coordenadores responsáveis pelo Grupo de Trabalho cordialmente convidam os interessados a examinar integralmente os artigos em questão, confiantes de que a leitura será proveitosa. Encerramos esta apresentação expressando gratidão pela oportunidade de facilitar os diálogos entre pesquisadores de elevada competência.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme - UNIVERSIDADE CATÓLICA DE UNISANTOS.

Prof. Dr. Antonio Cecilio Moreira Pires - UNIVERSIDADE PRESBITERIANA
MACKENZIE

SILÊNCIO ADMINISTRATIVO – A NECESSÁRIA REGULAÇÃO DA OMISSÃO EM DECIDIR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRATIVE SILENCE – THE NECESSARY REGULATION OF OMISSION IN PUBLIC ADMINISTRATION DECISIONS

Carlo Fabrizio Campanile Braga

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar o tema do silêncio administrativo a partir da perspectiva do dever que se impõe a administração pública contemporânea em decidir as demandas que lhe são dirigidas. Além da abordagem analítica e descritiva dos institutos e conceitos vinculados ao tema, procura-se realizar uma exposição crítica tanto sobre a relação contemporânea entre Estado e sociedade, como no que diz respeito ao dever da administração pública em decidir, como uma consequência das normas constitucionais, em especial ao dever de decidir em tempo razoável, o dever de motivar, de dar publicidade e transparência e, de modo ainda mais específico, levar em consideração o princípio da eficiência conjugado com o direito que a sociedade em geral possui à uma boa administração. Além disso, aborda as definições doutrinárias sobre o silêncio administrativo e a possibilidade de atribuição de efeitos a essa omissão em decidir, explorando quais seriam esses efeitos e as condições de sua aplicação. Por fim, aborda a regulação existente na Alemanha e no Brasil quando ao silêncio administrativo, bem como a proposta de uma regulamentação geral que vem exposta no PLS nº 2.481/2022.

Palavras-chave: Direito administrativo, Eficiência, Administração pública, Silêncio administrativo, Regulação

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the issue of administrative silence from the perspective of the duty imposed on contemporary public administration to decide on the demands addressed to it. In addition to an analytical and descriptive approach to the institutions and concepts related to the topic, it seeks to provide a critical examination of both the contemporary relationship between the state and society and the duty of public administration to decide, as a consequence of constitutional norms, especially the duty to decide within a reasonable time, the duty to provide reasons, to ensure publicity and transparency and, more specifically, to take into account the principle of efficiency combined with the right of society in general to good administration. In addition, it addresses the doctrinal definitions of administrative silence and the possibility of attributing effects to this failure to decide, exploring what these effects would be and the conditions for their application. Finally, it addresses the existing regulation in Germany and Brazil regarding administrative silence, as well as the proposal for a general regulation set forth in PLS No. 2,481/2022.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative law, Efficiency, Public administration, Administrative silence, Regulation

INTRODUÇÃO

O estudo visa uma análise sobre a necessidade e a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos à omissão da administração pública em decidir. A análise faz uma revisão bibliográfica da doutrina contemporânea sobre o direito administrativo e constitucional e também sobre o tema específico do silêncio administrativo. Além da abordagem analítica e descritiva dos institutos e conceitos vinculados ao tema, procura-se realizar uma exposição crítica tanto sobre a relação contemporânea entre Estado e sociedade, como no que diz respeito ao dever da administração pública em decidir, como uma consequência das normas constitucionais, em especial ao dever de decidir em tempo razoável, o dever de motivar, de dar publicidade e transparência e, de modo ainda mais específico, levar em consideração o princípio da eficiência conjugado com o direito que a sociedade em geral possui à uma boa administração.

Em momento posterior, é feita a análise sobre o conceito de silêncio administrativo e seus efeitos, levando em consideração o que a doutrina mais moderna do direito administrativo vem expondo. Aqui, a abordagem desce a aspectos mais particulares da omissão qualificada da administração, fazendo uma crítica aos efeitos que podem ser atribuídos a essa omissão, a pertinência de se atribuir efeitos simples de deferimento ou indeferimento quando da não-decisão e a possibilidade de atribuição de efeitos de transposição de competência, para uma efetiva produção decisória.

Por fim, a pesquisa desenvolve uma descrição dos modelos normativos existentes na Alemanha – que faz a regulação geral do silêncio administrativo com a técnica da autorização fictícia – e no Brasil, que apenas de modo incipiente vem tratando do tema, em especial na lei de liberdade econômica, assim como é realizada a análise da proposta de alteração legislativa (PLS nº 2.481/2022) que visa introduzir no ordenamento jurídico brasileiro uma regulação geral sobre o silêncio administrativo.

1 O DEVER DE DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – TEMPO, EFICIÊNCIA E DIREITO À UMA BOA ADMINISTRAÇÃO

O tempo é um elemento essencial na definição da própria vida, e como o direito é tem como sua função primordial regular a vida em sociedade, a regulação do tempo é um dos objetos das normas jurídicas. Por certo que regular algo tão etéreo como tempo se mostra uma tarefa bastante complexa. Ao falar sobre o tempo e a dificuldade de

sua definição, Santo Agostinho dizia “se ninguém me pergunta, eu o sei; mas se me perguntam, e quero explicar, não sei mais nada” (2020, p. 128), revelando que apesar de não se conseguir sequer definir ou mesmo explicar o que é o tempo, todos sabem o que ele é, e conhecem os efeitos do tempo na vida.

A regulação dos efeitos do tempo sempre foi algo comum no âmbito do direito civil, penal e processual, na medida em que por meio dos institutos da preclusão, prescrição e da decadência o direito acaba por normatizar vários efeitos jurídicos (MARRARA, 2009) de aquisição ou extinção de direitos em razão do transcurso do tempo (usucapião; extinção da punibilidade; etc.). Porém, no direito administrativo, em especial quanto aos atos omissivos da administração pública, a regulação dos efeitos do transcurso do tempo nunca foi um tema devidamente enfrentado. Em que pese sua importância e a discussão doutrinária ser antiga, inclusive no direito administrativo brasileiro (CAVALCANTI, 1938), este foi um tema cuja regulação ficou relegada a um segundo plano ou mesmo esquecida.

E a questão quanto ao dever de decidir dentro de determinado prazo vem posta no art. 48 e art. 49 da Lei nº 9.784/1999, que não só impõem o dever de decidir, mas decidir de forma clara e explícita, sem possibilidade de decisões genéricas, imprecisas, obscuras, indiretas ou informais (MARRARA, 2021), e tudo dentro de prazo razoável (art. 5º, LXXVIII, CF). Aliás a decisão do processo em tempo razoável exposta no rol de direitos e garantias constitucionais independente sequer de lei regulamentadora, uma vez que possui aplicação imediata por força do art. 5º, § 1º, CF (HACEM, 2014).

Um aspecto que reintroduz os questionamentos sobre a regulação da omissão administrativa é a nova ordem constitucional estabelecida a partir da Constituição Federal de 1988, quando ela fixa para a administração pública um rol de princípios e regras que devem guiar sua atuação, especialmente no art. 37, CF e suas alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998¹.

Mas antes de descer de modo específico aos princípios e normas constitucionais da administração pública, é necessário observar que a Constituição, com a alteração promovida pelo constituinte derivado, contemplou um novo modelo de administração das quais decorrem duas ideias fundamentais: (i) a administração

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\]](#) – gn.

gerencial, e não mais de viés burocrático; e (ii) a relação entre o poder estatal e sociedade de forma a distender a hierarquia. Nesse ambiente, e principalmente a partir das reformas administrativas advindas na década de 1990 do século XX, a forma de atuação da administração pública passa de um modelo tipicamente centralizador, burocrático, interventor e sancionador, para um modelo gerencial, com uma típica influência do modelo de gestão privada (PEREIRA, 1998), na medida em que a administração passa não mais a concentrar-se controle e na repressão e sim na regulação, gestão, indução e fomento das políticas públicas em cooperação com a sociedade. Não mais se trabalha com um modelo oposicionista (Estado *versus* Sociedade) mas com um modelo cooperativo (Estado & Sociedade), sendo que a mudança na estrutura do desenvolvimento da função administrativa é repensada por meio de uma perspectiva não hierarquiza, onde a governança das ações administrativas se dará em rede (GUERRA, 2023). Para tanto, como acentua Miragem (2011), se faz necessária uma nova compreensão sobre a forma de inter-relacionamento da administração por meio de uma rede de cooperação não só entre os vários entes públicos, mas também envolvendo a sociedade (setor privado).

Além disso, a introdução no ordenamento constitucional do princípio da eficiência veio a aproximar a ideia de que a administração pública, além de não poder prescindir do respeito aos direitos dos administrados, deve incluir dentro desse espectro de atenção das expectativas da sociedade, o dever de eficiência na prática de seus atos.

Aqui o princípio da eficiência, contido no *caput* do art. 37, CF – por força da EC nº 19/1998 –, explicita a ideia de que os atos da administração devem atender a uma lógica de que além do atendimento aos requisitos formais e matérias do ato, deva ele atender a um efeito prático de modo a resolver problemas relacionados às demandas de efetivas da sociedade. Como refere Aragão (2021), a eficiência não suplanta a ideia de legalidade, porém lhe dá um novo sentido, na medida em exige uma legalidade finalística, de resultados, e não mais uma mera legalidade formal e abstrata, o que resulta na observância de uma legalidade que tenha a aptidão de atender aos objetivos da política pública e resolver os males para os quais essa política foi criada.

Não se pode esquecer que a introdução do princípio da eficiência como princípio aplicável à administração pública vem no contexto em que a administração pública era contestada justamente por sua ineficiência, de modo que a mudança proposta para administração de caráter gerencial, suplantando a noção burocrática e formal, visava implementar no setor público os métodos utilizados na administração privada. Por certo que, em atenção à necessidade de também ser respeitado o princípio da legalidade – como

acima já referido – não se mostra viável transportar de modo integral para a administração pública o modelo de gerenciamento da administração privada. Porém, é inegável que os atributos de uma racionalidade em que os atos da administração devam respeitar a economicidade, a celeridade e o atingimento de resultados (GABARDO, 2021), que são o padrão seguido no modelo de administração privada, pode e devem ser atendidos pela administração pública, inclusive em respeito a essa nova noção de legalidade interpretada em conjunto com a eficiência.

Essa questão sobre a introdução do princípio da eficiência na atuação da administração pública conduz a um outro ponto de inflexão bastante relevante para o tratamento da relação entre o Estado e a sociedade, qual seja o direito que o cidadão (administrado) possui a uma boa administração. Celso Antônio Bandeira de Melo (2005), aliás, já via a relação entre o princípio da eficiência e o da boa administração, que o fez inclusive substituir em sua obra a referência a eficiência pela boa administração, ainda que parte da doutrina faça a distinção entre esses princípios (GABARDO, 2021). Contudo, é inegável a estreita ligação que eficiência e boa administração possuem, conduzindo a conclusão de que ambos princípios se interrelacionam e se complementam.

Apesar de não ser um direito fixado no ordenamento jurídico brasileiro, tal qual o fez o direito comunitário europeu (art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia), o direito a uma boa administração é uma decorrência do que restou estabelecido no plano constitucional como dever de conduta da administração pública. Nos dizeres de Juarez Freitas o direito a uma boa administração constitui uma norma constitucional implícita, com eficácia direta e imediata, e que gera a possibilidade de controle das opções e atuações administrativas exercidas fora dos limites de legalidade, observada em sentido amplo, a partir de uma avaliação constitucional, sendo que esse direito fundamental a uma boa administração exige, em síntese, que as escolhas administrativas somente poderão ser consideradas como legítimas “se forem sistematicamente eficazes, sustentáveis, motivadas, proporcionais, transparentes, imparciais e ativadoras da participação social, da moralidade e da plena responsabilidade” (FREITAS 2015, p. 200).

Nesse momento da história e observada a evolução das relações entre o Estado e a sociedade, resta inegável que a administração pública tem um dever de decidir e de decidir de modo motivado e em tempo adequado, a fim de que o próprio atraso na decisão não importe em violação do direito que se busca com a atuação administrativa requerida.

Não decidir, além de violar a transparência que os atos da administração pública devem manter, induz a uma atuação ineficiente na medida em que propicia um agir com base em decisões provisórias, não justificadas ou até mesmo improvisadas.

Por fim, é inconteste que a mudança nas relações entre Estado e sociedade, bem como as normas que implicam no dever constitucional de eficiência e na ideia de que o cidadão tem direito a uma boa administração, conduzem a uma ideia de que não regular os efeitos da omissão administrativa é uma violação ao atual sistema constitucional administrativo. Aliás, ao não regradar a omissão da decisão administrativa não só está a contrariar ao princípio de eficiência, mas também gera um grau de incerteza que abre caminho a condutas não republicanas para a obtenção de decisões.

2 SILÊNCIO ADMINISTRATIVO – DEFINIÇÃO E EFEITOS NEGATIVO, POSITIVO, TRANSLATIVO E ABLATIVO E RESPONSABILIZAÇÃO

Observada a questão do tempo no processo de decisão administrativo, assim como a obrigação em se decidir de forma adequada ligada ao princípio da eficiência a ao direito à boa administração, o fato é que a administração pública, não raras vezes, se omite neste dever de decidir. A questão que agora se impõe é saber se essa omissão em decidir pode gerar efeitos (e qual a medida desses efeitos) e, em caso afirmativo, se toda e qualquer omissão pode ser considerada como geradora de efeitos.

Há que se considerar que não consta no ordenamento jurídico brasileiro, ao menos por ora, uma definição geral do que seja esse silêncio. Porém a doutrina tanto brasileira como estrangeira já vem, há algum tempo, trabalhando os contornos para uma definição do que seja o silêncio administrativo, ou seja, aquela omissão da administração pública que ensejará efeitos.

Como refere Modesto (2017), o silêncio administrativo é uma resposta preventiva do sistema jurídico contra a inatividade estatal, em que o silêncio formal da administração e está relacionado ao seu dever de proferir uma decisão expressa quanto aos pleitos que lhe são realizados. Porém, não é toda inação administrativa que pode ser englobada no conceito de silêncio administrativo, na medida em que esta omissão deve ser de alguma maneira ser distinta de uma mera omissão em agir, ainda que a função essencial da administração sempre envolva uma necessidade de ação. O silêncio administrativo, para efeito de sua categorização no âmbito do direito administrativo, dever estar ligada a inatividade formal específica e derivada de um descumprimento do

dever de resolver algo, na maior parte das vezes, decorrente de um direito do particular em obter uma resposta expressa (LISA, 2011).

A partir disso a doutrina construiu o conceito de silêncio administrativo para dizer que apenas quando uma norma jurídica atribuiu um específico efeito à omissão ou inação administrativa é que se estará diante de um silêncio administrativo, ou seja, um silêncio cujo ordenamento jurídico qualifica como possuindo efeitos jurídicos. Assim o silêncio administrativo constitui aquela omissão qualificada por uma norma jurídica pela atribuição de determinação efeitos que serão substitutivos da decisão não proferida pela administração (MODESTO, 2017). Como afirma Saddy (2009) a omissão do Estado que implica em silêncio administrativo é aquela decorrente da ausência de decisão, concessão, respostas em razão de pedido, solicitação ou reclamação, ou seja, quando a postulação do administrado não resulta em decisão.

Assim, a omissão que caracteriza um silêncio administrativo deve estar relacionada a um dever de decidir da administração ao qual uma norma jurídica imputa um efeito no caso de não-decisão. Por isso, a inação estatal, quando não qualificada por uma norma jurídica, não implica em efeito, ao menos não um efeito jurídico, já que no plano fático essa inação sempre terá efeitos para quem demandou uma decisão.

Quanto aos efeitos atribuíveis a essa omissão qualificada a doutrina vem trabalhando comumente com três espécies de efeitos, o positivo, o negativo e o translativo. Há ainda na doutrina a desenvolve a possibilidade de uma quarta espécie de efeito, o ablativo.

O efeito negativo corresponde a atribuição de uma consequência denegatória, de indeferimento, ao pleito realizado, ao passo que o efeito positivo seria, *a contrario sensu*, o deferimento da pretensão postulada. Em uma análise inicial deve ser observado que estes efeitos, negativo e positivo, são institutos diversos, na medida em que a presunção legal a eles atribuída é completamente diferente. No efeito negativo a presunção decorrente da omissão estatal gera uma espécie de autorização para que o particular recorra do indeferimento ficto de sua pretensão, enquanto que o efeito positivo em nada se relaciona com isso, uma vez que resulta em uma técnica que corresponderia a um veto ao indeferimento pelo transcurso do prazo (ENTERRIA, 1965), considerando-se como aceito, de modo definitivo o pedido.

Ainda quanto ao efeito positivo, este pode ser dividido em espécies a depender da exigência que a norma jurídica impõe para a sua concretização, podendo ser dividido em silêncio positivo (i) próprio (a aprovação tácita propriamente dita); (ii)

condicionado (lei municipal paulistana autorizando obras no caso de silêncio quanto ao licenciamento, desse que o particular faça prévia comunicação e de sujeito a uma futura possível denegação); e (iii) implícito (como é o caso da decadência do poder-dever de lançamento de tributos pelo fisco no caso de auto lançamento) (SADDY, 2009).

Em uma análise crítica se pode dizer que os efeitos negativo e positivo desempenham um papel de solução radical, uma espécie de tudo ou nada, em que a omissão ou gera o efeito de indeferimento do pedido ou de deferimento.

Nesse aspecto, o efeito negativo parece ser o que menos está adequado a ideia contemporânea da relação entre Estado e sociedade, pois simplesmente adota a ideia de Estado hierárquico, com poder de império, pois não tendo decidido em tempo considera-se que o pleito não foi acolhido, ou seja, que não há razão na solicitação feita em face do Estado. Apesar de gerar a possibilidade da interposição de recurso, é uma demonstração de que a ineficiência da administração, isto é, a violação de um dever constitucional, ainda vai ser acrescida de uma presunção de que o pleito é destituído de mérito, o que implica em dizer que uma ineficiência do próprio Estado gera uma dúplice violação de direitos, pois se trata de uma não-decisão que gera efeitos de denegação. Há, aqui, uma nítida posição de privilégio, ou primazia, estatal sem sentido, pois faz com que a violação de um dever constitucional tenha uma consequência favorável para quem agiu contra a Constituição.

No caso do efeito positivo, em contraposição, está-se a privilegiar a posição da sociedade, do administrado, na medida em que a violação do dever de decidir no prazo resulta em acolhimento ao pedido. Apesar de indicar uma solução que ao menos possui uma lógica decorrente da violação do dever constitucional, pois não viola o direito de receber uma resposta positiva que possui o administrado, essa situação gera um outro problema, que também é detectado no caso do efeito negativo. Esse problema é justamente a ausência de decisão, pois tanto numa como noutra situação há apenas uma presunção (de indeferimento ou deferimento) decorrente da omissão, porém não há uma decisão. E não parece ser essa a interpretação que melhor concretiza a Constituição, na medida em que a eficiência exigida da atuação estatal na produção de decisões devidamente motivadas e em tempo hábil não foi alcançada. Vale ver que a exigência de uma decisão não é somente vista em favor da parte que postula em face da administração pública, mas de toda a sociedade, uma vez que não se pode consentir que a administração não decida. Uma não-decisão não possui motivação (fundamentação) e não é dotada de

publicidade de odo que não expõe à toda sociedade – e também aos órgãos de controle interno e externo – qual foi sua razão de decidir.

Até mesmo por essas razões, existem situações em que nem o efeito negativo ou positivo são viáveis, pois a exigência é que efetivamente haja uma decisão analisando o contexto e os fatos (MODESTO, 2017). Simplesmente não há como sustentar, nestas situações, que um efeito fictício de deferimento ou indeferimento possa se sustentar em razão da própria peculiaridade, importância ou gravidade da questão posta à apreciação da administração pública. Questões envolvendo pedidos de licenciamento ambiental, autorização para produção/comercialização de produtos perigosos, atividades que envolvam produção ou armazenamento de energia (vg, energia nuclear), não podem ser resolvidas por uma mera ficção legal que prescinde de decisão expressa e fundamentada da autoridade administrativa. Nesse contexto é que se impõe haja um efeito que possibilite a decisão dentro de um prazo razoável, o que vem representado pelo efeito translativo.

Esse efeito, como refere Modesto (2017) permite que, em caso de omissão formal e antijurídica do órgão/autoridade competente, haja a translação, por deslocamento, da competência de decisão para o outro órgão ou autoridade, sem que haja qualquer presunção de deferimento ou indeferimento do pleito. Desse conceito decorre que é necessária uma inatividade formal e contrária ao direito para a qual a norma jurídica impõe a sub-rogação da competência de um órgão/autoridade para outro sem qualquer ficção ou presunção de julgamento quanto ao mérito do pedido, promovendo, com isso, uma substituição, no caso específico, do órgão/autoridade decisória.

O efeito translativo, por sua vez, traz um certo temperamento ao efeito negativo, na medida em que faz a translação da competência de decidir do órgão originariamente competente para outro, o qual deverá decidir a questão. Em verdade possui algo de efeito negativo, não no sentido de indicar um indeferimento por presunção, mas por gerar um impulsionamento do processo para outro órgão decisório, o que seria o efeito do recurso no caso de indeferimento. Vale ver que não se trata de recurso automático, pois não houve decisão e nem efeito negativo (presunção de indeferimento), o que faz com a decisão a ser proferida seja uma decisão de caráter originário, como se fosse a decisão do órgão de origem.

Vale ver que o próprio órgão decisório originário possa decidir se ainda não sobreveio decisão do órgão para o qual foi transferida a competência, o que implica em dizer que há uma concorrência e não uma supressão de competência.

No caso do efeito ablativo, ante a inação deliberada da administração a norma jurídica exclui a participação da autoridade omissa e de qualquer outro órgão da administração pública na decisão e substitui a intervenção faltosa por critério decisório geral e abstrato, produzindo um efeito de decisão, conforme se vê do caso da norma em que prevê que se no prazo de 15 dias o chefe do Poder executivo não nomear o Procurador-Geral de Justiça será nomeado no cargo o candidato mais votado (art. 9º, § 4º, Lei nº 8.625/1993) (MODESTO, 2022).

Analizados os possíveis efeitos a serem atribuídos ao silêncio administrativo, algumas questões devem ser lembradas ou mesmo salientadas.

A primeira delas é reiterar a necessidade de que a possibilidade de produção de efeitos quando presente a inação da administração em seu dever de decidir, é a absoluta necessidade da existência de uma regulação normativa prévia indicando a decisão que deveria ser tomada, o prazo do exercício deste dever e o efeito decorrente da omissão. Quanto à exigência de prévia normatização incluem-se aqui não somente as normas jurídicas formais e materiais (leis, decretos e outros regulamentos) como também decisões judiciais (que podem atribuir efeitos a omissão administrativa) e cláusulas contratuais envolvendo a administração pública (SADDY; VICHINKESKI, 2016), quando a autonomia da vontade exercida pela administração pode estabelecer que determinados atos de decisão que não sejam cumpridos (por omissão) importe em efeitos.

A segunda questão envolve o prazo para a tomada de decisão, que deverá ser sempre expressamente fixado em conjunto com o dever de decidir, observando sempre a razoável duração do processo como uma garantia fundamental prevista no art. 5º, LXXVIII, CF.

A terceira ponderação diz respeito à necessidade de, em paralelo à atribuição de efeito ao silêncio administrativo, haver uma regulação sobre a responsabilidade do agente estatal omissor, sendo que a depender da gravidade da omissão poderá englobar o âmbito da responsabilidade penal, administrativa/funcional ou civil, sem excluir a responsabilidade do próprio Estado (SADDY; VICHINKESKI, 2016).

Assim, delineada a questão dos efeitos atribuíveis ao silêncio administrativo, e as críticas e ponderações tanto sobre os efeitos como a própria caracterização do silêncio administrativo, se pode adentrar na verificação de como vem sendo tratado o silêncio administrativo na Alemanha e no Brasil.

3 SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NA LEI FEDERAL DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DA ALEMANHA E NO BRASIL

A abordagem dá preferência a análise da lei federal de processo alemã não apenas por ser bastante recente, mas também por regular de forma complexa e singular os efeitos do silêncio administrativo. Ainda que sua disciplina normativa seja recente (2008), a discussão sobre o instituto da autorização fictícia (*Genehmigungsfiktion*) é antiga na doutrina do direito administrativo alemão, que a conceitua como uma das espécies do ato administrativo fictício que propicia uma decisão favorável ao administrado, autorizando algum comportamento seu sem uma determinação expressa da autoridade administrativa, em razão de uma previsão legal e do decurso do prazo para a decisão (MARRARA, 2009).

Essa regulação tem como base a Diretiva nº 2006/123 do Parlamento Europeu (Diretiva dos Serviços) e foi incorporada na lei federal de processo administrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*) no § 42a com a seguinte redação:

Seção 42a – Autorização fictícia

(1) Uma autorização solicitada será considerada concedida após o decurso do prazo especificado para a decisão (autorização fictícia) se isso for estipulado por lei e se a solicitação for suficientemente específica. As disposições sobre o caráter definitivo dos atos administrativos e sobre o procedimento de recurso serão aplicadas da mesma forma.

(2) O período de acordo com o parágrafo 1, frase 1, será de três meses, a menos que a lei estabeleça o contrário. O prazo começará a contar a partir do recebimento dos documentos completos. Ele poderá ser razoavelmente prorrogado uma vez, se isso for justificado pela dificuldade da questão. A prorrogação do prazo deve ser justificada e comunicada em tempo hábil.

(3) Mediante solicitação, a pessoa que deveria ter sido notificada do ato administrativo, de acordo com a Seção 41 (1), deverá receber uma confirmação por escrito da autorização fictícia. (tradução própria)²

Convém observar que apesar de já existirem normas específicas tratando do silêncio administrativo, o § 42a estabelece uma normativa geral, ficando evidenciado que

² No original: § 42a Genehmigungsfiktion

(1) Eine beantragte Genehmigung gilt nach Ablauf einer für die Entscheidung festgelegten Frist als erteilt (Genehmigungsfiktion), wenn dies durch Rechtsvorschrift angeordnet und der Antrag hinreichend bestimmt ist. Die Vorschriften über die Bestandskraft von Verwaltungsakten und über das Rechtsbehelfsverfahren gelten entsprechend.

(2) Die Frist nach Absatz 1 Satz 1 beträgt drei Monate, soweit durch Rechtsvorschrift nichts Abweichendes bestimmt ist. Die Frist beginnt mit Eingang der vollständigen Unterlagen. Sie kann einmal angemessen verlängert werden, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Angelegenheit gerechtfertigt ist. Die Fristverlängerung ist zu begründen und rechtzeitig mitzuteilen.

(3) Auf Verlangen ist demjenigen, dem der Verwaltungsakt nach § 41 Abs. 1 hätte bekannt gegeben werden müssen, der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen. (Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_42a.html).

a lei alemã explicitamente adota como regra o efeito positivo para o silêncio administrativo. A norma estabelece basicamente três requisitos para sua aplicação: (i) a existência de um processo administrativo formal (apenas os processos que gerem benefícios ao particular e desde que não seja repetido o pleito); (ii) a solicitação seja suficientemente clara e determinada; e (iii) decurso do prazo determinado em lei; de modo que sendo preenchidos esses requisitos o particular poderá solicitar uma certidão declarando o deferimento (autorização fictícia) (MARRARA, 2009).

A regulação realizada na lei alemã, contudo, parece pouco objetiva e não suscetível a resolução de boa parte dos problemas gerados pelo silêncio administrativo, especialmente se for considerado o requisito de exigir que o pedido seja suficientemente claro e determinado, inclusive mediante a juntada da documentação completa (§ 42a, parte final do item 1 e item 2). Ou seja, ainda que adotada uma posição bastante favorável ao administrado a partir da consideração da regra geral do efeito positivo, as situações concretas implicarão uma dificuldade na caracterização da autorização fictícia em vista do caráter de cláusula geral e aberta imposto a um de seus requisitos.

No Brasil, por sua vez, ainda se mostra bastante incipiente a regulação do silêncio administrativo, não havendo sequer regra geral – na lei de processo administrativo federal – sobre a sua incidência. Em avaliação junto às leis estaduais de processo administrativo se pode dividir em três grupos de regulamentações: (i) lei que regula o silêncio (Lei nº 10.177/1998, art. 33 § 1º, do Estado de São Paulo); (ii) leis que regulam apenas as responsabilidades em razão da omissão em decidir (Lei 12.209/2011, da Bahia; Lei nº 14.184/2002, de Minas Gerais; Lei nº 6.782/2016, do Piauí); e (iii) leis que não tratam sobre o silêncio administrativo (Lei nº 5.427/2009, do Rio de Janeiro; Lei nº 20.656/2021, do Paraná; Lei nº 11.781/2001, de Pernambuco; Lei nº 13.800/2001, de Goiás; e Lei nº 15.612/2021, do Rio Grande do Sul, sendo que esta última, apesar de estar em consonância com as novas disposições do Código de Processo Civil de 2015 e da LINDB sobre a fundamentação das decisões, não regula o silêncio).

A Lei do Estado de São Paulo, regula o silêncio administrativo atribuindo o efeito negativo ao requerimento não decidido, salvo nos casos em que lei específica tratar de modo diverso³.

³ Artigo 33. O prazo máximo para decisão de requerimentos de qualquer espécie apresentados à Administração será de 120 (cento e vinte) dias, se outro não for legalmente estabelecido. § 1º Ultrapassado o prazo sem decisão, o interessado poderá considerar rejeitado o requerimento na esfera administrativa, salvo previsão legal ou regulamentar em contrário.

No plano federal, e de um modo bastante singular, são previstas disposições da Lei Complementar nº 140/2011 em que o silêncio de um ente federativo quanto a sua competência em licenciar atividades que causem impacto ambiental gerará a assunção de competência pelo órgão ambiental de outro ente federativo, conforme se vê dos arts. 14 e 15.

Porém o caso mais relevante e paradigmático é o tratamento dado ao silêncio administrativo pela Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), que em seu art. 3º, IX, fixa o efeito positivo decorrente da não apreciação do pedido⁴, cujo dispositivo é também reprisado em legislações estaduais que aprovaram suas leis de liberdade econômica (como é o caso do Estado de Mato Grosso do Sul, que na Lei nº 5.626/2020 reproduz a mesma redação da lei federal). Importante frisar que a norma em questão, em que pese estar restrita aos atos de exercício de atividade econômica – na forma do art. 170, CF –, possui uma elasticidade considerável, uma vez que se aplica a todo e qualquer caso de atos da administração pública destinados à liberação de atividade econômica, o que englobaria, exemplificativamente, a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro, como se vê da redação do § 6º do art. 1º da própria Lei de Liberdade Econômica. Mesmo considerando as restrições à incidência do inc. IX do art. 3º, impostas pelos §§ 6º e 7º, é de convir que a amplitude gerada pela regulação parece excessiva.

Conforme vem salientando a doutrina, talvez a ousadia do legislador não tenha levado em consideração as dificuldades, ou até mesmo as inconstitucionalidades, que podem ser geradas a partir de uma aplicação ampliada desse efeito positivo estabelecido de modo genérico ao silêncio administrativo nos caso da liberação de atividades econômicas, especialmente se considerado que em algumas situação não basta o sim ou não gerado de modo ficcional, mas o como deverá ser implementada a atividade, as condicionantes decorrentes do pedido de autorização, e mesmo as questões relativas aos atos que dependem do juízo de discricionariedade (CYRINO, 2019), o que torna bastante complexa a defesa de uma aplicação geral do dispositivo.

⁴ Art. 3º, IX: (...) 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** (...) – gn. Em sua regulamentação, constante do Decreto nº 10.178/2019, há a previsão da operacionalização da aprovação tácita (art. 10 e ss.)

Em vista desses exemplos de regulação, ou de inexistência de regulação, do silêncio administrativo, cabe ver o que está sendo elaborado no parlamento federal brasileiro envolvendo a regulação geral da matéria.

4 PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NO PLS Nº 2.481/2022

Encontra-se em fase final de trâmite perante as casas legislativas do Congresso Nacional brasileiro o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 2.481/2022, que tem como objeto promover a alteração e modernização da lei federal de processo administrativo (Lei nº 9.784/1990). Essa proposta de alteração foi coordenada por um grupo de juristas (sob a Presidência da Min. Regina Helena Costa – STJ e com a relatoria de Juiz Federal e Prof. Valter Shuenquener Araujo) e teve as seguintes diretrizes: regular em caráter nacional a matéria; estabelecer regras sobre o processo eletrônico (eficiência e transparência); incrementar o pragmatismo jurídico previsto na LINDB; proporcionar mecanismos de participação popular; estabelecer prazos específicos (concretizar a duração razoável do processo); regular o silêncio administrativo; regram a prática da omissão reiterada, mediante exigência de planejamento; contemplar uma visão atual sobre a teoria das nulidades; previsão de que casos semelhantes devam ser decididos de modo coerente com a decisão precedente; prever a análise de impacto regulatório nas regulação de interesse geral; criar mecanismos para impedir renovação de decisões sobre casos já analisados em seu mérito; e criar um capítulo sobre procedimento administrativo sancionador⁵.

A norma processual administrativa em vigor, ainda que sua qualidade e eficácia sejam reconhecidas – como aqui já foi abordado – ela necessita de atualização e compatibilização com o atual modelo de direito administrativo. Desse modo é que a reforma proposta no PLS visa, essencialmente, aprimorar o funcionamento metódico e sistematizado do processo administrativo, de modo a tornar seu regramento mais uniforme em nível nacional, mais efetivo, consistente, célere, e aberto ao diálogo com o administrado, representando, com isso, um modelo processual mais resolutivo e produtor de resultados úteis e satisfatórios (ARAUJO; OLIVEIRA, 2024).

⁵ Relatório do PLS nº 2.481/2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9199165&ts=1738767537004&disposition=inline>.

No caso específico da regulação do silêncio administrativo o PLS visa introduzir o Capítulo XI-B na lei de processo administrativo e, por meio de um único dispositivo (art. 49-H), explicita uma série de regras para normatizar as omissões do dever de decidir da administração pública:

CAPÍTULO XI-B DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Art. 49-H. A omissão ou recusa da autoridade em decidir após o decurso do prazo previsto no *caput* do art. 49 desta Lei transferirá, pelo mesmo prazo, a competência decisória para a autoridade superior, sempre que a lei não dispuser de forma diversa, sem prejuízo da responsabilidade de quem deu causa ao atraso.

§ 1º Na hipótese do *caput* deste artigo, a autoridade que deveria ter decidido o processo poderá, a qualquer tempo, antes da decisão da autoridade superior, suprir a omissão.

§ 2º A transferência de competência de que trata o *caput* deste artigo não afasta a necessidade de adequada instrução do processo, com a realização prévia de todas as etapas técnicas previstas em lei.

§ 3º Compete à autoridade superior zelar pelo cumprimento do disposto no § 2º deste artigo.

§ 4º Nos casos de omissão ou recusa de decidir e sempre que a lei não dispuser de forma diversa, a Administração Pública pode atribuir, em ato normativo ou contrato, efeitos de aceitação tácita ou de alteração de competência para decidir.

§ 5º Nos processos administrativos, a ausência de decisão no prazo legalmente previsto viola o direito líquido e certo dos interessados de obter uma decisão.

§ 6º Nos casos do § 4º, os efeitos do silêncio administrativo podem ser opostos perante a Administração e qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, a partir do termo do prazo máximo em que a decisão deve ser emitida.

§ 7º O silêncio poderá ser comprovado por qualquer meio de prova admitido por lei, inclusive por certidão que o ateste.

§ 8º A parte do processo administrativo pode extrair, por meio da internet e de forma instantânea, certidão que ateste a tramitação e o tempo de seu processo administrativo em cada fase processual, que deve permitir a confirmação de autenticidade.

Destes dispositivos se pode retirar as seguintes linhas de disciplina sobre o silêncio administrativo: (i) previsão do prazo geral de trinta dias para a decisão; (ii) a adoção do efeito translativo; (iii) necessidade de instrução regular do processo, mesmo com a transferência de competência; (iv) possibilidade da administração pública, por meio de ato normativo ou contrato, atribuir efeito positivo (aceitação tácita) ou alteração de competência, desde que a lei não regule de modo diverso; e (v) comprovação do silêncio por qualquer meio de prova.

De modo diverso da lei de liberdade econômica, a alteração da lei de processo administrativo não contempla a atribuição de efeito positivo, nem mesmo para casos menos complexos ou que impliquem uma necessidade de urgência na apreciação. Independentemente da enorme evolução que a regulação oferece, especificamente por adotar uma regulação geral sobre o silêncio administrativo, há uma espécie de revelação

do temor em que a administração, em casos excepcionais, venha a sofrer com o efeito positivo de sua omissão.

Porém, a regulação proposta avança em propor a regra geral do efeito translativo sem obstar que entes federativos estabeleçam hipóteses de efeito positivo, seja em normas ou em contratos.

Por fim, cabe contextualizar que a reforma da lei de processo administrativo, além de sinalizar uma modernização das regras processuais na administração, contempla uma nítida correlação com a ideia de que a administração tem o dever de decidir de modo adequado, ou seja, por meio de decisão expressa, motivada e pública.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida propicia o entendimento de que há um inegável dever da administração em decidir, seja por ser uma imposição de resposta ao cidadão em face das novas formas como devem ser tomadas as relações entre Estado e sociedade – de modo não hierarquizado, com decisões fundamentadas e transparentes –, seja porque a nova ordem constitucional de 1988 (e seus emendas) atribui à administração pública uma ideia, transformada em princípio, de eficiência e de boa administração, a qual se transforma em um direito do cidadão.

Em vista disto é que se mostra imprescindível regular, impondo efeitos jurídicos, ao silêncio administrativo. Uma reflexão que deve ser feita é que não se trata de comparar a inação estatal administrativa com as inações decorrentes do direito civil-penal-tributário, pois lá também o direito qualifica que tipo de omissão, qual prazo e quais os efeitos serão gerados. Não se trata disso, mas sim de dizer que no âmbito do direito administrativo não há uma regulação geral para esse silêncio e que isto é absolutamente necessário. E essa ausência de regulação revela muito sobre o temor que a administração (e seus gestores e servidores) possuem quanto a sua própria ineficácia.

A proposta, ao menos no projeto de lei em trâmite no Brasil, de que o efeito atribuível ao silêncio administrativo seja translativo (sub-rogando a competência para outro órgão/autoridade), oferece uma resposta que em certa medida se mostra adequada, pois imputa de modo explícito o dever de decidir, gerando um constrangimento – a partir da parda temporária e específica de competência – para a autoridade/órgão omissor. Por certo que para atender o dever de decidir (de modo explícito, fundamentado e transparente), o efeito translativo se mostra mais adequado do que pura e simplesmente

adotar uma postura mais autoritária (com o efeito negativo) ou uma postura mais liberal (decorrente do efeito positivo).

Ainda assim, e para uma avaliação crítica, é necessário que determinadas situações menos complexas ou que demandem urgência, possam ser reguladas pelo efeito positivo, o que de alguma maneira vem contemplada na proposta de alteração legislativa, pois os demais entes federativos poderão regular a atribuição de efeito positivo por norma ou por cláusula contratual. Porém, fica o alerta para a necessidade de uma expansão, adequada, do efeito positivo.

O tema é atual e tormentoso, porém não há mais espaço, nessa quadra da evolução transformadora do direito administrativo e da relação do Estado com a sociedade, para a fuga do debate e da necessidade da regulação normativa do silêncio administrativo.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Santo. **Confissões**. Trad. Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Rio de Janeiro: Petra, 2020, v. 1.

ARAUJO, Valter Shuenquener de e OLIVEIRA, Rafael Arruda. O (necessário) aprimoramento normativo do processo administrativo brasileiro: a reforma proposta pelo PL nº 2.481/2022. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 283, nº 3, set./dez. 2024, p. 245-267.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In MARRARA, Thiago (coord.). **Princípios de direito administrativo**. 2. ed. ver., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. A theoria do silencio no direito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 34, nº 2, 1938, p. 122-130.

CYRINO, André. Atos de liberação. In MARQUES NETO, Floriano Peixoto, RODRIGUES JR., Otávio Luiz e LEONARDO, Rodrigo Xavier (coord.). **Comentários a Lei de Liberdade Econômica: Lei 13.874/2019** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters, 2019, p. 113-122.

ENTERRÍA, Eduardo García de. Sobre silencio administrativo y recurso contencioso. **Revista de Administración Pública**, nº 47, 1965, p. 207-228.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 35, n. 1, 2015, p. 195-217.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-2/principio-da-eficiencia>.

GUERRA, Sérgio. **Agências reguladoras** – da organização administrativa piramidal à governança em rede. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, nº 56, abr./jun., 2014, p. 147-175.

LISA, Federico José. El silencio de la administración em el procedimiento administrativo. **A&C Revista de Direito Constitucional e Administrativo**, Belo Horizonte, ano 11, nº 44, abr./jun., 2011, p. 41-58.

MARRARA, Thiago. A “autorização fictícia” no direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, 2009, p. 201-211.

MARRARA, Thiago. Administração que cala consente? Dever de decidir, silêncio administrativo e aprovação tácita. **Revista Digital de Direito Administrativo – RDDA**, Ribeirão Preto, vol. 8, n. 1, 2021, p. 19-49.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MODESTO, Paulo. O silêncio administrativo como técnica de experimentação. **ConJur** – Interesse Público. Publicado em 27/01/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-27/interesse-publico-silencio-administrativo-tecnica-experimentacao>. Acesso em: 24.5.2025.

MODESTO, Paulo. Silêncio administrativo positivo, negativo e translativo: a omissão estatal formal em tempos de crise. Belo Horizonte, **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, ano 15, nº 57, abr./jun., 2017, p. 47-58.

MODESTO, Paulo. O silêncio administrativo como técnica de experimentação. **Conjur.** 27.01.2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-27/interesse-publico-silencio-administrativo-tecnica-experimentacao/>.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. [S.l.]. **Lua Nova**, v. 45, p. 49-95, 1998. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?format=pdf&lang=pt>.

SADDY, André. Efeitos jurídicos do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 7, nº 25, abr./jun., 2009, p. 45-80.

SADDY, André e TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da administração pública: um estudo específico do silêncio administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, nº 65, jul./set., 2016, p. 109-133.