



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

## O Silêncio Administrativo

Nivia Martins Gonçalves Trocado

Rio de Janeiro  
2015

NIVIA MARTINS GONÇALVES TROCADO

## **O Silêncio Administrativo**

Projeto de pesquisa apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro em Direito Administrativo.

Professor Orientador: Rafael Iório

Rio de Janeiro  
2015

## O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Nivia Martins Gonçalves Trocado

Graduada pela Universidade Gama Filho. Advogada. Graduada e licenciada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora de Língua Portuguesa e respectivas Literaturas. Pós-graduada em Jornalismo Cultural pela Universidade Estácio de Sá. Pós-graduanda em Direito Administrativo pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

**Resumo:** A presente obra possui por objeto de estudo o Silêncio da Administração Pública diante de petições de seus administrados, analisado à luz da doutrina, jurisprudência e legislação pátria a fim de demonstrar o Direito de Resposta e o Direito à Informação, decorrentes de um Estado Democrático de Direito.

**Palavra-chave:** Direito Administrativo. Silêncio Administrativo. Direito de Petição. Direito de Resposta. Direito à Informação.

**Sumário:** Introdução. 1. O Silêncio Administrativo. 1.1. Silêncio Positivo e Silêncio Negativo. 2. Os Direitos Fundamentais. 2.1 O Direito de Petição. 2.2. O Direito de Resposta. 2.3. O Direito à Informação. 3. Estudo de Caso. 3.1. Jurisprudência. 3.2. Análise. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

A ausência de manifestação tempestiva da Administração Pública diante de uma petição do administrado ou sua omissão quando deveria expressar uma pronúncia em relação a uma provocação recebe o título de Silêncio Administrativo.

A inércia estatal pode ocorrer por omissão, ausência de manifestação de vontade, ou não. Como acontece e quais as conseqüências do Silêncio Administrativo para um Estado Democrático de Direito; quais os instrumentos disponíveis ao administrado dentro do ordenamento jurídico brasileiro para coibir o Silêncio Administrativo; qual a importância da efetivação de mecanismos de responsabilização para evitar a apatia administrativa; e, por fim, buscar atestar como o Silêncio Administrativo violenta o Direito de Petição, o Direito de

Resposta e o Direito à Informação que serão algumas das questões norteadoras que ocuparão as poucas linhas desse trabalho.

Independentemente da forma como acontece, o que interessa ao estudo apresentado é analisar as situações das quais a Administração Pública esquiva-se de decidir assunto que lhe foi posto à apreciação pelo administrado através do Direito de Petição.

Além de falar sobre o Direito de Petição, como importante instrumento para obtenção de um dos Direitos Fundamentais de suma importância ao administrado, os objetivos específicos do presente estudo são, também, estudar o quê é, como se dá e quais as formas do Silêncio Administrativo no ordenamento jurídico brasileiro; explanar sobre o Silêncio Administrativo e suas conseqüências ao administrado; estudar os mecanismos jurídicos existentes para que o administrado possa impingir a Administração Pública a lhe fornecer resposta a uma petição; discutir a relação entre Direitos Fundamentais e sua importância como instrumento jurídico de garantias individuais ou coletivas.

O problema a ser enfrentado é o de se verificar a importância da efetivação de mecanismos de responsabilização não só do Estado, mas também do administrador, em relação à apatia diante do dever de decidir determinadas questões decorrentes do desempenho de sua função administrativa estatal e como a doutrina e a jurisprudência têm se posicionado em relação ao presente tema.

A metodologia de pesquisa utilizada para a elaboração do presente trabalho será o estudo acadêmico de doutrinas de cunho relevantes dentro da ordem jurídica brasileira, além de decisões dos nossos tribunais relativas ao tema e publicações em veículos de comunicações diversos (jornais, revistas e sites jurídicos).

## 1. O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

Dentro do Direito Administrativo Brasileiro, um acontecimento que fere alguns direitos de cunho fundamental dentro da Constituição Federal do Brasil de 1988, e ainda em vigor, é o fenômeno que recebe o título de Silêncio Administrativo. Isso acontece dentro dos setores públicos do País quando, tendo a obrigatoriedade de responder à petição elaborada por um administrado, a Administração Pública simplesmente se cala, isto é, não se manifesta tempestivamente ou se omite de fornecer uma resposta sem razão justificável.

O Silêncio Administrativo tem sido debatido por alguns doutrinadores e juristas que lidam diariamente com a gama processual administrativa. No entanto, é possível observar que o tema ocupa ainda páginas tímidas nas doutrinas do Direito Administrativo do Brasil, embora já seja assunto de discussões defendidas no meio acadêmico de mestrado e doutorado.

Dependendo da natureza do ato administrativo, a tutela jurisdicional solicitada pelo administrado poderá vir a ocorrer de formas diversas, as quais podem se referir a um ato vinculado ou a um ato discricionário. É preciso abrir parênteses neste ponto do tema abordado neste trabalho, a fim de se frisar que a omissão da administração por si só não deve ser confundida com um ato administrativo.

Ora, nesse sentido, assim declara em sua obra o administrativista, Dr. Rafael de Oliveira<sup>1</sup>, ao afirmar que “[...] a omissão, no caso, não é um ato administrativo, pois inexistente manifestação formal da vontade da Administração, razão pela qual deve ser configurada como fato administrativo.”.

Ainda seguindo a linha do pensamento do autor, verifica-se ao analisar sua doutrina que ao Judiciário é vedado expedir ato administrativo a substituir a Administração omissa. E

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho de Rezende. *Curso de Direito do Direito Administrativo*. 2. ed., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 266.

essa idéia é ratificada por José Santos Carvalho Filho<sup>2</sup>, de cuja doutrina depreende-se que compete ao Judiciário suprimir a omissão da autoridade administrativa, pois, segundo o depreendido da obra, entende-se que ao Judiciário cabe apenas determinar que a questão seja resolvida.

Tendo a tempo esclarecido que não há a menor possibilidade de se confundir a omissão estatal com um ato da Administração Pública, retoma-se a idéia de que a natureza do ato, seja ele vinculado ou discricionário, conforme a tutela jurisdicional requerida pelo administrado, será o material de análise da inércia administrativa.

Todavia, ressalta-se, sobre esse ponto da problemática, a qual ocupa o dia a dia das repartições públicas do País, porque há muito tempo deixou de ser mera teoria, mas uma prática diária, que, ao se verificar as situações marcadas pela inatividade do Estado, estar-se diante de um fato jurídico, jamais de um ato administrativo. Isso porque a inércia estatal fornece ao seu administrado um direito que configura, na verdade, fato relevante para discussões dentro do Direito Público, mas não compõe uma das formas do ato administrativo, já tão amplamente explicado em todos os seus pormenores em tantas doutrinas e trabalhos acadêmicos de relevância para o mundo jurídico.

Para Odete Medauar<sup>3</sup>, a Administração Pública não pratica um ato, quando permanece inerte, mas, sim, um fato jurídico. A referida situação seria um “não ato”. E na mesma linha de pensamento da doutrinadora, está Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup>, o qual irá dizer que o Silêncio Administrativo não é ato jurídico.

O silêncio não é um ato jurídico. Por isto, evidentemente, não pode ser ato administrativo. Este é uma declaração jurídica. Quem se absteve de declarar, pois,

---

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José Santos. *Manual do Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 188.

<sup>3</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 385.

silenciou, não declarou nada e por isto não praticou ato administrativo algum. Tal omissão é um 'fato jurídico' e, *in casu*, um 'fato jurídico administrativo'. Nada importa que a lei haja atribuído determinado efeito ao silêncio: o de conceder ou negar. Este efeito resultará do fato da omissão, como imputação legal, e não de algum presumido ato, razão por que é rejeitar a posição dos que consideram ter aí existido um ato tácito.

Ao se referir ao tema Silêncio Administrativo, o doutrinador explica que o ato jurídico é uma declaração jurídica e, portanto, quem não declara não pratica um ato administrativo, pois a omissão é um fato jurídico e, especificamente no assunto em pauta, vem a ser um fato jurídico administrativo.

Ainda sob a argumentação do autor, nada importa que a lei haja atribuído determinado efeito ao Silêncio Administrativo: o de conceder ou o de negar. Ora, para o doutrinador, o Silêncio Administrativo resultará da omissão e não de algum presumido ato e, por isso, o mestre rejeita a posição dos que consideram ter no Silêncio um ato tácito. Visto, pois, que silêncio não é sinônimo de enunciação, declaração ou enunciação. O Silêncio Administrativo, portanto, não diz nada. E, então, não há o porquê se falar em ato administrativo e sim em fato.

Na contramão dos pensamentos supracitados, está Maria Sylvia Di Pietro<sup>5</sup> com a visão de que até mesmo o Silêncio Administrativo pode significar forma de manifestação de vontade. A autora defende o entendimento de que, quando a lei fixa um prazo, e findo este, o Silêncio Administrativo significa concordância ou discordância.

Entretanto, não é esse último o pensamento majoritário. Para a maior parte dos juristas e doutrinadores, não é admissível que o Silêncio Administrativo seja interpretado ou identificado como um tipo de resposta implícita. Caso isso assim ocorra, o direito do

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 202.

administrado/requerente estará sendo cerceado, pois todo cidadão possui direito a defender-se de eventuais arbitrariedades efetuadas pela Administração Pública.

Por isso, alguns doutrinadores vão mais longe e afirmam categoricamente que o Silêncio Administrativo, se permitido, estaria soando como infração ou violação de um dever que a administração tem, ainda que lhe imposto, de decidir.

Dentro desse contexto de decisões, vale destacar que o servidor ou funcionário público não possui o poder de atuar conforme seus interesses pessoais, visto que, em tempo algum, sua vontade poderá sobrepor-se aos interesses da coletividade. E mais, vale salientar, o dever de decidir do administrador não pode ser obstado pelo fato de existir a discricionariedade administrativa, porque esta não lhe assegura a prerrogativa de não se manifestar.

No entanto, é preciso dizer que, mesmo não podendo esquivar-se de decidir, baseando-se em discricionariedade, ainda assim surge no dia a dia estatal o instituto do Silêncio Administrativo e seus, por assim dizer, “subtipos” de inércia estatal que são o Silêncio Administrativo Positivo e Silêncio Administrativo Negativo.

### **1.1. SILÊNCIO POSITIVO E SILÊNCIO NEGATIVO**

Podendo ocorrer em fase de trâmite ou de procedimento, o Silêncio Administrativo Positivo se caracteriza por seu efeito favorável ao administrado, o qual vem à administração requerer uma resposta em face da inércia pública durante o prazo legal ou quando é extrapolado o prazo razoável para fornecer uma resposta ao requerimento que lhe é solicitado.

Ao contrário do Silêncio Administrativo Positivo, há o Silêncio Administrativo Negativo que se caracteriza pelo indeferimento da petição apresentada pelo administrado que requer da Administração Pública uma resposta que não foi concedida dentro do prazo

estipulado ou já ultrapassado, isto é, o requerente depara-se com a denegação da petição por ele, administrado, apresentada.

Com caráter eminentemente processual, o Silêncio Administrativo Negativo serve a abrir as portas da instância processual administrativa subsequente, já que não implica a concessão de direitos materiais aos requerentes, assim como acontece no Silêncio Administrativo Positivo.

Importante é atentar para o fato de que, detentora da prerrogativa de revogar seus atos a qualquer momento, a Administração Pública poderá mudar o efeito do Silêncio Positivo ou do Silêncio Negativo.

Vale frisar que ausência de previsão legal não impede a ocorrência do Silêncio Negativo nem descarta o entendimento de que há a ocorrência de um lapso temporal.

## **2. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

São Direitos Fundamentais aqueles relativos ao ser humano; funcionam como instrumento de proteção do indivíduo frente à atuação do Estado.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 elenca em seu artigo 5º os direitos e deveres individuais e coletivos. No referido artigo, está descrito o rol de Direitos Fundamentais.

Dentre os direitos expostos na Carta Magna, interessam a este trabalho de cunho administrativo três deles: o Direito de Petição, o Direito de Resposta e o Direito à Informação.

## 2.1 O DIREITO DE PETIÇÃO

Nas poucas linhas deste trabalho acadêmico, a apatia do Estado poderá, por vezes, referir-se à implementação de políticas públicas ou a não prática de atos que se fazem necessários à concretização de projetos socialmente imprescindíveis.

Entretanto, o foco principal desse estudo se deterá às situações em que a administração pública se omite de apresentar decisão referente ao assunto que lhe foi posto à apreciação pelo administrado através do Direito de Petição, conforme art. 5º, XXXIV, “a” da CRFB/88<sup>6</sup> que dita “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.”.

Diferentemente do Direito Privado, conforme ditames do art. 111 do Código Civil brasileiro, em que é permitido fazer tudo o que a lei não vedar, no Direito Público, o qual está regido pelo preceito da estrita legalidade, é sabido que só será possível ao administrador atuar em conformidade ao quanto determinado em lei. E, desse modo, já que o Direito de Petição traz como seu corolário o Direito de Resposta, o administrado espera do Estado uma medida administrativa para o pleito apresentado.

Sendo assim, a situação não importará a anuência estatal diante da questão formulada, isto é, não configura consentimento do Estado o seu silêncio, visto, pois, que a manifestação de vontade do Estado deve ser expressa, de acordo com as formalidades do Ato Administrativo. E, além disso, o Silêncio do Estado em relação aos pleitos que lhe são formulados não se configura num ato jurídico, já que não há qualquer volição particular.

Há, porém, o preceito da estrita legalidade, e, por isso, o administrador atuará em conformidade com o determinado em lei, enquanto que o administrado, então, pode vir a

---

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

depara-se com a situação de inércia estatal ou “omissão administrativa”, conforme expressão consagrada pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>7</sup>.

[...] a omissão da autoridade ou o Silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor e autoriza a obtenção do ato omitido por via judicial, notadamente por mandado de segurança, se lesivo de direito líquido e certo do interessado. ”

A expressão supracitada não só refere-se à negativa de resposta ao pedido do administrado, mas também identifica as situações em que a Administração Pública omite-se de atuar em algumas questões. Isso porque afirma o notório doutrinador<sup>8</sup> que “Pouca ou nenhuma liberdade sobra ao administrador público para deixar de praticar atos de sua competência legal.”

## 2.2. O DIREITO DE RESPOSTA

Ora, se há o Direito de Petição junto à Administração Pública, resguardado pela Constituição brasileira, há também o Direito de Resposta, também assegurado pela Carta Magna, o qual nasce como corolário do Direito de Petição do administrado.

Diversas jurisprudências reconhecem a obrigação da Administração Pública de fornecer resposta à postulação formulada por um administrado/requerente, tal como a decisão<sup>9</sup> do Tribunal de Justiça do Espírito Santo:

---

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2003, p. 102.

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça - ES. Remessa Ex-officio 69010102155 ES 69010102155. Relator: Desembargador Álvaro Manoel Rosindo Bourguignon. Disponível em: <<http://tj-es.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4998079/remessa-ex-officio-69010102155>>. Acesso em: 27 mar. 2015

Ementa: ADMINISTRATIVO. REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DIREITO A OBTENÇÃO DE RESPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO. (ART. 5º, XXXIII, IV, 'B', CF/88 ). DEVER DA ADMINISTRAÇÃO DE MANIFESTAR-SE ACERCA DO REQUERIMENTO DO ADMINISTRADO. NÃO INTERFERÊNCIA NO MÉRITO DO PARECER - SENTENÇA MANTIDA. 1- É garantido a todos os cidadãos o direito de obter informações da administração pública, mormente quando são direcionados para a defesa do direito alegado (Art. 5º, XXXIII, IV, 'b', da CF/88 ); 2- Diante deste direito, é dever da administração pública se manifestar, sob pena de não o fazendo, sem justo motivo, caracterizar ato abusivo;[...]

Apesar de já reconhecido pelo órgão julgador o dever de resposta à petição do administrado, é preciso esclarecer que não se trata o Silêncio Administrativo apenas de mera obrigação de resposta do administrador ao administrado, porque se faz necessário levar em consideração, indispensavelmente, a transparência das atuações administrativas.

Nesse ponto em que se menciona a necessidade de transparência das alegações dadas pela administração para tomar determinadas decisões, vale à pena falar da Lei de Processo Administrativo Federal<sup>10</sup>, em seu artigo 48, que dispõe “A administração tem o dever de explicitamente emitir decisão no processo administrativo e sobre solicitações ou reclamações de sua competência.”.

Com a citação da lei supracitada, verifica-se que no âmbito federal, o Silêncio Administrativo é a infração de um dever de decidir, em outras palavras, um dever de fornecer uma resposta, ainda que explícita ou motivadamente ao administrado/requerente.

Em poucas, mas explicativas linhas, as decisões do administrador devem ser acompanhadas dos motivos que as estão determinando, além de esperar-se da administração

---

<sup>10</sup> BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2015

apresentação do por que destes motivos de forma explícita e inteligível, a fim de que sejam os motivos de fácil compreensão dos administrados.

Segundo o mestre José Afonso da Silva<sup>11</sup>, a “Constituição não prevê sanção à falta de resposta e pronunciamento da autoridade, mas parece-nos certo que ela pode ser constrangida a isso por via do mandado de segurança, [...]”.

Ainda sobre o Mandado de Segurança, é necessário mencionar a Súmula 429 do Supremo Tribunal Federal que é uma das mais antigas manifestações jurisprudenciais a discorrer sobre o Silêncio Administrativo. A mencionada Súmula<sup>12</sup> dispõe sobre “A existência do recurso administrativo com efeito suspensivo não impede o uso do mandado de segurança contra omissão da autoridade.”.

Todavia, vale esclarecer que este procedimento não tem poder de sanção, porém vem a funcionar como um mecanismo usado a favor do administrado, a fim de atenuar os prejuízos advindos do Silêncio da Administração Pública à petição por ele requerida.

### **2.3. O DIREITO À INFORMAÇÃO**

Mais uma vez, visando a transparência dos atos administrativos, razão já mencionada no Direito de Resposta, há de ser necessário falar do Direito à Informação, o qual também está assegurado pela Carta Magna<sup>13</sup> em artigos espaçados, sendo eles:

---

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 446.

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula 249. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=249.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

Art. 5º, inciso XXXIII: Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, (...)

Art. 37, § 3º: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observadas o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216, § 2º: Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

O Direito à Informação está relacionado às políticas de transparência ativa, as quais se preocupam com a divulgação dos atos administrativos. E, em poucas palavras, vem a ser o Direito à informação exatamente isso: a garantia de receber da Administração Pública todas as informações relativas aos seus atos, sejam eles individuais ou coletivos.

Assim, tem o administrado a possibilidade de exigir da Administração Pública que torne públicos os seus atos e, desse modo, proporcione ao administrado o conhecimento explícito e inteligível do conteúdo dos mesmos.

Há aquelas informações que são de caráter sigiloso, as quais também são garantidas por Direito Fundamental, no entanto, este trabalho limita-se a explanação de atos com teor público, que são os atos que interessam ao presente tema Silêncio Administrativo.

### 3. ESTUDO DE CASO

Para efeito de comprovação de toda a explanação argumentativa exposta neste trabalho, será utilizada uma jurisprudência<sup>14</sup> em que fica demonstrada a importância do Mandado de Segurança como remédio efetivo no caso de ocorrência de omissão estatal em fornecer resposta à petição a ele apresentada.

#### 3.1. JURISPRUDÊNCIA

MANDADO DE SEGURANÇA. COISA JULGADA. LITISPENDÊNCIA. RECONHECIMENTO. DENEGAÇÃO DA ORDEM EM RELAÇÃO A DUAS IMPETRANTES. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. SERVIDORAS PÚBLICAS ESTADUAIS. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE RESPOSTA. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE OBTER RESPOSTA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REALIZAÇÃO DO ATO OMISSO. POSSIBILIDADE. DANOS MORAIS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA. I. Impõe-se o reconhecimento da coisa julgada e da litispendência em relação a duas das impetrantes, quando constatada a existência de ações idênticas ajuizadas anteriormente (art. 301, § 1º do CPC). II. Ao direito de petição insculpido no art. 5º, XXXIV da CF, corresponde, necessariamente, o dever de resposta por parte da Administração Pública, que não pode ignorar os requerimentos administrativos aviados pelos administrados. III. A resposta do Poder Público às solicitações formuladas pelos administrados deve ser dada em prazo razoável, o que, além de afigurar direito fundamental encartado em cláusula constitucional

---

<sup>14</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça – MA. MS 0318382013 MA 0007954-93.2013.8.10.0000. Relator: Desembargador Vicente De Paula Gomes De Castro. Disponível em: < <http://tj-ma.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/160010175/mandado-de-seguranca-ms-318382013-ma-0007954-9320138100000> >. Acesso em: 27 mar. 2015

pétrea, consubstancia simples corolário dos princípios da eficiência, da moralidade e da razoabilidade. IV. É dado ao Poder Judiciário, diante da omissão do administrador público em praticar ato inerente ao seu mister, o controle do ato administrativo, incumbindo-lhe determinar à Administração Pública obrigação de se pronunciar, fixando, para tanto, prazo razoável. V. Afigura-se inadequada a via do mandado de segurança para exigir indenização por danos morais, porquanto tal remédio constitucional é cabível apenas para proteger direito líquido e certo, encontrando óbice o pleito indenizatório, inclusive, no enunciado da Súmula nº 269 do STF. VI. Ordem parcialmente concedida, salvo em relação às impetrantes Isteria Brito Viana e Maria Edileuza Costa Carvalho, às quais denego a segurança face ao reconhecimento da coisa julgada em relação ao pleito da primeira; e da litispendência, quanto à pretensão da segunda.

### 3.2. ANÁLISE

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por servidoras públicas devido à extrapolação de prazo para obtenção de resposta, a qual não foi dada pela autoridade competente, e também para recebimento de indenização.

Houve litispendência em decorrência da existência da postulação de ações idênticas.

Observa-se que o pleito em relação ao Direito de Petição, estabelecido no artigo 5º, XXXIV, “a”, da CRFB/88, foi abraçado pelo órgão julgador. No entanto, não foi o Mandado de Segurança o remédio correto para a exigência do segundo pleito, isto é, a indenização.

Neste ponto, é merecido novamente frisar um pouco mais da citação do doutrinador José Afonso da Silva.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 446.

A Constituição não prevê sanção à falta de resposta e pronunciamento da autoridade, mas parece-nos certo que ela pode ser constrangida a isso por via do mandado de segurança, quer quando se nega expressamente a pronunciar-se quer quando se omite; para tanto, é preciso que fique bem claro que o peticionário esteja utilizando efetivamente o direito de petição, o que se caracteriza com maior certeza se for invocado o art. 5º, XXXIV, “a”.

Importante a decisão que afirma que o Poder Público não pode esquivar-se de fornecer resposta à formulação postulada e deve dá-la dentro do prazo razoável. Mais uma vez será o caso concreto que dará material para a coibição do Silêncio Administrativo, vista ausência de legislação específica.

O órgão julgador entende como ferimento de direito líquido e certo a falta de resposta por parte do Poder Público, ratificando assim a utilização do Mandado de Segurança nos casos em que o administrador usa do Silêncio Administrativo para esquivar-se de fornecer resposta ao requerimento que lhe foi exposto.

Sem resposta por parte da Administração Pública, restou ao órgão julgador do Mandado de Segurança estabelecer prazo para que a administração cumpra com o Direito de Resposta que lhe é exigido.

## **CONCLUSÃO**

Ao analisar o todo deste trabalho, conclui-se que o Silêncio Administrativo não é uma ocorrência, dentro do Direito Administrativo, que seja aceitável pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Ao colocar-se em posição de inércia diante de requerimentos que lhe são colocados à apreciação, a Administração Pública dá origem ao que se intitula Silêncio Administrativo. E

este assunto, embora faça parte do dia a dia da Administração Pública, ainda ocupa poucas páginas dentro das doutrinas, mas é tratado em leis esparsas, jurisprudências e estudos acadêmicos; todavia, ainda não discutido em leis específicas.

Apesar do pouco material a respeito do tema que deu vida a este trabalho, é possível verificar na análise de alguns doutrinadores e algumas jurisprudências o quanto o Silêncio Administrativo é situação ofensiva ao Direito de Petição, Direito de Resposta e Direito à Informação; todos Direitos Fundamentais pertencentes ao cidadão/administrado/requerente.

Mesmo diante de uma carência legislativa e instrumental, o Silêncio Administrativo é contido por mecanismos de implementação relativos a aspectos do Direito Comparado para que, em decorrência da ausência legislativa, o administrado/requerente não tenha lesado seu direito a obter da Administração Pública uma resposta fundamentada, visando o Princípio da Transparência, à sua petição.

No entanto, o que é lamentável é o fato de a falta de lei regulamentadora a respeito do Silêncio Administrativo trazer dificuldades na relação entre administrador e administrado, pois que o instituto mencionado acaba por consistir na violação ao dever de decidir que cabe a Administração Pública; a discricionariedade da administração não lhe assegura a prerrogativa de não se manifestar. A inércia estatal diante de qualquer petição pode caracterizar má-administração; porém, isso não se confunde com inconstitucionalidade.

Assim, por não possuir uma regra geral de como o administrado/requerente deve proceder diante do Silêncio Administrativo e também porque não se tem ditames legais acerca dos efeitos do Silêncio Administrativo, nascem os intitulados do Silêncio Administrativo Positivo e do Silêncio Administrativo Negativo.

Enquanto o Silêncio Administrativo Positivo é entendido como atribuição legal que concede expressamente o que lhe foi requerido, o Silêncio Administrativo Negativo não

depende do preenchimento de quaisquer requisitos e nada mais é do que a negação da petição apresentada.

Independentemente de ser o Silêncio Administrativo Positivo ou Negativo, o que foi possível constatar durante a pesquisa e elaboração deste trabalho é a importância do dever que tem o administrador de apreciar e decidir a postulação de qualquer administrado, não podendo utiliza-se do argumento da discricionariedade para esquivar-se de responder a petição formulada.

Em contrapartida, tem o administrado/requerente também obrigação de utilizar-se dos meios possíveis para impedir a inércia administrativa, isto é, o Silêncio Administrativo não deve ser acatado por aquele que anseia por uma resposta ao seu requerimento, tendo ele o direito/dever de recorrer ao Poder Judiciário, através do Mandado de Segurança.

Para finalizar, portanto, o Silêncio Administrativo, ainda que não combatido por lei específica, possui contra ele mecanismos de coibição para sua ocorrência. Por isso, o administrado/recorrente não pode manter-se inerte diante da não resposta da Administração Pública, pois se ao administrador cabe o respeito aos Direitos de Petição, de Resposta e à Informação, ao administrado cabe o poder/dever de socorrer-se do Poder Judiciário a fim de evitar o Silêncio Administrativo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal de Justiça. Sumula 249. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=249.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça - ES. Remessa Ex-officio 69010102155 ES 69010102155. Relator: Desembargador Álvaro Manoel Rosindo Bourguignon. Disponível em: <<http://tj-es.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4998079/remessa-ex-officio-69010102155>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça – MA. MS 0318382013 MA 0007954-93.2013.8.10.0000. Relator: Desembargador Vicente De Paula Gomes De Castro. Disponível em: <<http://tj-ma.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/160010175/mandado-de-seguranca-ms-318382013-ma-0007954-932013810000>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

BRANDÃO, Claudio. *O Controle das Omissões e do Silêncio da Administração Pública*. In: OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo: em estudos e homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CARVALHO FILHO, José Santos. *Manual do Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho de Rezende. *Curso de Direito do Direito Administrativo*. 2. ed., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

\_\_\_\_\_, Rafael Carvalho de Rezende. *Princípios do Direito Administrativo*. 2. ed., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SADDY, Andre. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Instituto Brasileiro de Direito Público. *Efeitos Jurídicos do Silêncio Positivo no Direito Administrativo Brasileiro*. Salvador, BA, n. 20, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-20-OUTUBRO-2009-ANDRE-SADDY.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SOUZA, Ana Carolina Araújo de. *Silêncio administrativo*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1553, 2 out. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10482>>. Acesso em: 27 mar. 2015.