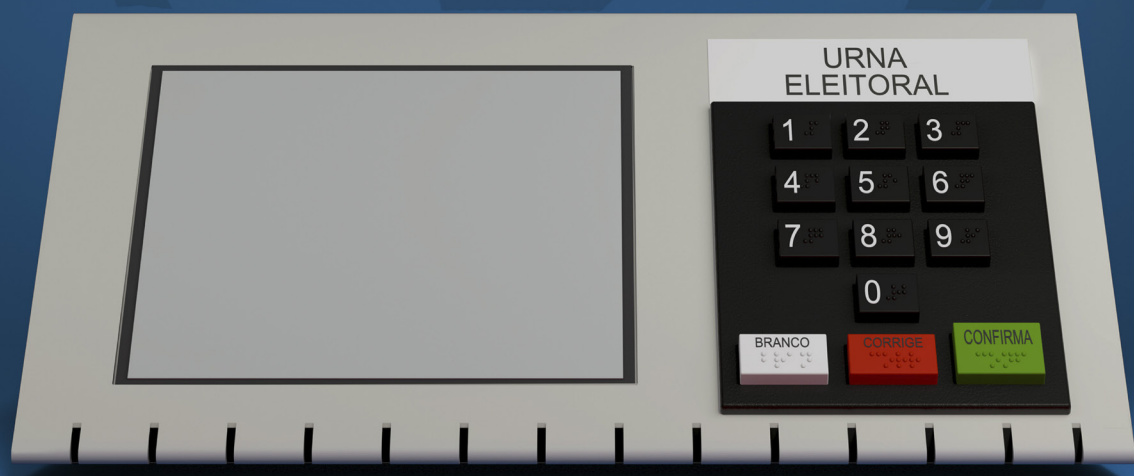


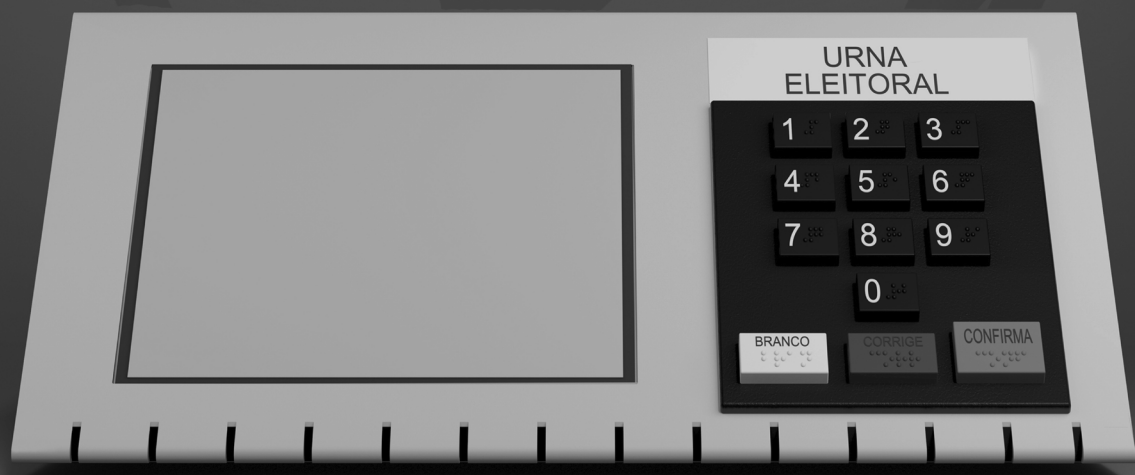
ELÓI MARTINS SENHORAS
(ORGANIZADOR)

DESAFIOS DA
CIÊNCIA POLÍTICA
NO BRASIL E NO MUNDO 2



ELÓI MARTINS SENHORAS
(ORGANIZADOR)

DESAFIOS DA
CIÊNCIA POLÍTICA
NO BRASIL E NO MUNDO 2



Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena

Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
 Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
 Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
 Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
 Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
 Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
 Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
 Prof^ª Dr^ª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
 Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
 Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
 Prof^ª Dr^ª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
 Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
 Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
 Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
 Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
 Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
 Prof^ª Dr^ª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie di Maria Ausiliatrice
 Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
 Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
 Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
 Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
 Prof. Dr. Kápio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
 Prof^ª Dr^ª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
 Prof^ª Dr^ª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
 Prof^ª Dr^ª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
 Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
 Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
 Prof^ª Dr^ª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
 Prof^ª Dr^ª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
 Prof^ª Dr^ª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
 Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
 Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
 Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
 Prof^ª Dr^ª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Prof^ª Dr^ª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
 Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
 Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
 Prof^ª Dr^ª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
 Prof^ª Dr^ª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
 Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
 Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Desafios da ciência política no Brasil e no mundo 2

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Yaiddy Paola Martinez
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizador: Elói Martins Senhoras

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)	
D441	Desafios da ciência política no Brasil e no mundo 2 / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022. Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-258-0818-5 DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.185221512 1. Ciência política. I. Senhoras, Elói Martins (Organizador). II. Título. CDD 320
Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166	

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

O pensamento político trata-se de um campo epistêmico clássico que evoluiu significativamente ao longo dos séculos, materializado por debates da Filosofia e por conceitos e teorias da Ciência Política, tornando-se assim plural em escala e escopo para abordar de modo incremental o complexo caleidoscópio do mundo material e das ideias, permeado por diferentes temas, atores e campos de poder no tempo e no espaço.

Partindo desta contextualização, o objetivo deste livro é explícito em seu título, “Desafios da Ciência Política no Brasil e no Mundo 2”, justamente ao apresentar uma agenda de estudos plural que é fundamentada pela apreensão da realidade política a partir da experiência de um conjunto de pesquisadores oriundos de diferentes países, especificamente do Brasil, Colômbia e México.

Os profissionais envolvidos neste livro somente foi possível em razão do trabalho coletivo desenvolvido a várias mãos por pesquisadores com diferentes *expertises* profissionais e formações acadêmicas, oriundos de distintas instituições públicas e privadas de ensino superior da América Latina, os quais compartilham o comum interesse pela construção epistemológica da Ciência Política.






Organizada em cinco capítulos que se fundamentam na pluralidade teórica e metodológica do pensamento, esta obra de coletânea apresenta o ecletismo como paradigma teórico e o dedutivismo como método, utilizando-se da revisão bibliográfica e documental como procedimento de levantamento de dados e a hermenêutica como procedimento principal na interpretação e análise de dados.

Em função das discussões temáticas apresentadas em capítulos que foram escritos nas línguas portuguesa e espanhola, este livro é indicado para um amplo público leitor, composto, tanto por leigos no campo da Ciência Política, quanto por acadêmicos, especialistas ou atores políticos, justamente ao conciliar teoria e prática a partir de uma didática abordagem sobre fatos relevantes na atualidade.

Ao combinar análise e reflexão, teoria e empiria, os capítulos do presente livro apresentam análises, reflexões e discussões que transversalmente abordam temas e estudos de caso que são reflexivos ao entendimento da agendas políticas nos mundos da matéria e da ideia no século XXI, propiciando um momento ímpar para o compartilhamento de informações e o desenvolvimento de novas aprendizagens.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

CAPÍTULO 1	1
HACIA UN ENFOQUE DE ANÁLISIS BARROCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA	
André-Noël Roth Deubel	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.1852215121	
CAPÍTULO 2	14
UMA TRAJETÓRIA ERRÁTICA: REINO UNIDO, UNIÃO EUROPEIA E BREXIT	
Filipe Philipps de Castilho	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.1852215122	
CAPÍTULO 3	28
EL SISTEMA MIXTO DE PARTIDOS Y DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEGISLACIÓN MEXICANAS	
Carlos Sergio Quiñones Tinoco	
Stephanie Guerrero Ramírez	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.1852215123	
CAPÍTULO 4	42
O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NO ARCABOUÇO LEGAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	
Elói Martins Senhoras	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.1852215124	
CAPÍTULO 5	50
O SISTEMA DE DEFESA AEROESPACIAL BRASILEIRO E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA	
Flavio Neri Hadmann Jasper	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.1852215125	
SOBRE O ORGANIZADOR	71
ÍNDICE REMISSIVO	72

O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NO ARCABOUÇO LEGAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Data de aceite: 01/12/2022

Elói Martins Senhoras

Economista, cientista político e geógrafo. Doutor em Ciências. Post-doc em Ciências Jurídicas. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Pesquisador do think tank IOLEs
<https://orcid.org/0000-0002-4202-3855>
<http://lattes.cnpq.br/5667363480329882>

RESUMO: As políticas públicas são caracterizadas como ações ou omissões do Poder Público ou eventualmente da própria Sociedade Civil organizada que tenham repercussão na res pública. Tomando como referência o silêncio administrativo no aparelho de Estado, o presente artigo tem o objetivo de mapear as principais características do contexto legal no Brasil. Os resultados da pesquisa indicam que o silêncio administrativo caracteriza-se como uma política pública contextualizada pela omissão, não sendo via mais adequada para o Estado resolver suas lides, não obstante existam resultados para as partes reclamantes que podem ser apreendidas a partir dos conceitos de silêncio positivo e negativo.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Brasil; Políticas Públicas; Silêncio

Administrativo.

ADMINISTRATIVE SILENCE IN THE LEGAL FRAMEWORK OF BRAZILIAN PUBLIC POLICIES

ABSTRACT: Public policies are characterized as actions or omissions by the Public Power or eventually by organized Civil Society that have repercussions on the public sphere. Taking the administrative silence in the State apparatus as a reference, this article aims to map the main characteristics of the legal context in Brazil. This research results indicate that administrative silence characterized as a public policy contextualized by omission, has not being the most appropriate way for the State to resolve its disputes despite the fact that there are results for the complaining parties that can be apprehended from the concepts of positive and negative silence.

KEYWORDS: Administrative Silence; Brazil; Public Administration; Public Policy.

O arcabouço teórico do silêncio como omissão de ação sob o prisma jurídico tem uma baixa construção epistemológica em função dos poucos estudos no ramo do direito privado, e, os

quais são, ainda, mais rarefeitos no campo do direito público, onde se resume a discussões de direito administrativo.

Em direito administrativo, o conceito de silêncio administrativo é caracterizado, de maneira *lato sensu*, pela abstenção da Administração Pública para se pronunciar frente às demandas sociais por meio de políticas públicas que têm natureza executiva, legiferante e jurisdicional, conforme o Poder Público de deliberação¹.

No *âmbito executivo*, não raras vezes, a omissão da Administração Pública na produção executiva de determinadas políticas públicas representa uma conduta política de abstenção a algo ou alguém, o que se caracteriza como um fato jurídico, sendo amplamente suscetível a demanda judicial.

Como a Administração Pública é o principal proponente e alvo de ações na Justiça brasileira segundo dados do CNJ (2013), conclui-se que o Poder Executivo, pelo seu tamanho institucional na concentração material de recursos, é a parte jurídica com maior recorrência judicial, inclusive em temas de silêncio administrativo.

Os questionamentos ao silêncio do Poder Executivo são manifestados pelas vias administrativa e judicial. No primeiro caso, o Executivo, muitas vezes, tem papel na atividade normativa, por meio da edição de regulamentos e demais veículos normativos imprescindíveis à fiel execução da lei, motivo pelo qual é acionado administrativamente, quando há silêncio na prestação positiva normativa. No segundo caso, as contestações judiciais contra a inatividade formal do Poder Executivo surgem, de maneira recorrente, quando determinadas ações estatais programadas ou esperadas não são promovidas.

No *âmbito jurisdicional* das políticas públicas, o silêncio administrativo trata-se fenômeno que se caracteriza pelos momentos em que o Poder Público não exerce a publicidade de seus atos dentro de um tempo previsto no ordenamento jurídico, *ad exemplum*, quando se omite para responder a peticionamentos.

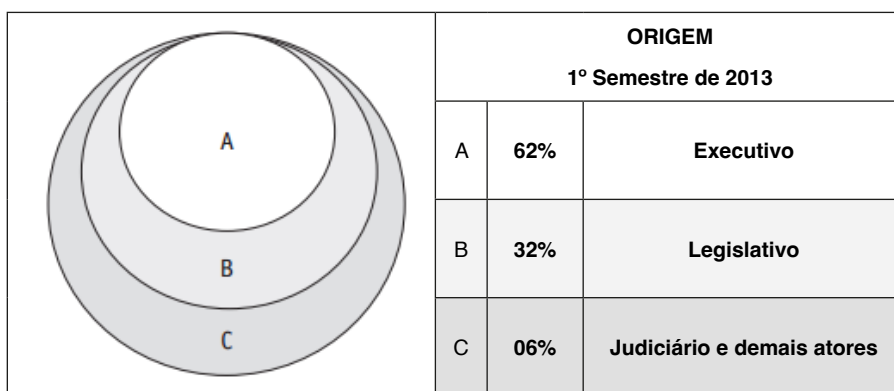
Também, no caso do Poder Judiciário, o Estado poderá ser responsabilizado pelo silêncio de seus agentes, quando assim resultar uma lesão para aquela parte interessada que teve sua apresentação não apreciada, ou apreciada com retardo, motivo pelo qual são pertinentes as seguintes advertências:

Não se pode admitir a arbitrariedade do administrador público. A discricionariedade (ou não) da Administração não pode assegurar ao Poder Público a prerrogativa de não se manifestar, ficando inerte ou silenciando sobre qualquer petição, solicitação ou requerimento. [...] O silêncio administrativo é configurado como uma ausência de um dever jurídico de agir e, portanto, equipara-se a um ato ilícito. Assim, ficando comprovado o silêncio e o nexo causal, é inegável sustentar a incidência da responsabilidade civil objetiva, baseada na teoria do risco administrativo (SADDY, 2009, p. 78-9).

¹ Embora a utilização da expressão *poderes* para definir as funções da Administração Pública não seja a mais adequada, uma vez que o poder do Estado é uno e manifesto como poderes-deveres ou mesmo deveres-poderes por cada uma das funções específicas do Executivo, Legislativo e Judiciário, com efeito, o uso corrente do termo acontece em função do caráter instrumental de cada um dos poderes da Administração Pública para atingirem a consecução dos interesses públicos (SILVA, 2008).

No âmbito *legiferante* das políticas públicas, embora a construção normativa seja uma emanção de atos primários por parte dos agentes do *Poder Legislativo*, quando há silêncio deste poder para produzir leis ou para fiscalizar os demais poderes, muito raramente há contestação administrativa pelos demandantes da sociedade por duas razões.

Em um contexto de silêncio do Poder legislativo, por um lado, o Poder Executivo passou a preencher o vácuo legiferante a partir de um ativo posicionamento na edição de medidas provisórias, enquanto, por outro lado, as demandas judiciais isoladas da sociedade civil introjetam ao Poder Judiciário um *input* para a função jurisdicional preencher o vácuo legiferante por meio de suas deliberações, as quais se manifestam na normatização de fatos sociais como uma *judicialização da política*.



Quadro 1 – Origem das Leis

Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados de DIASP (2013).

Os efeitos notórios do silêncio administrativo do legislativo corroboram para a compreensão de que o Poder Legislativo passa por uma instrumental minimização institucional em suas funções, em contraposição, tanto, ao Poder Executivo, que crescentemente centraliza parte das funções legislativas, ou, mesmo, quanto, ao Poder Judiciário que resolve lides oriundas da omissão legislativa na produção de leis.

Quando o Poder Público *lato sensu* é provocado para se manifestar por meio de atos e se conserva omissor, como deve ser interpretado esse silêncio administrativo? À luz de uma explicação, são trazidas as principais teses jurídicas sobre o silêncio no pensamento do antigo direito romano, e, no pensamento jurídico contemporâneo de natureza romano-germânica.

No pensamento antigo, o direito romano já havia procurado resolver os dilemas sobre manifestação ou não de vontade dos atores em silêncio, por meio de duas normas, as quais vulgarmente se popularizaram em ditados nos países ocidentais com ordenamentos jurídicos de origem germano-romano (CAVALCANTI, 1938).

De um lado, o tradicional provérbio, “Quem cala, consente”, exprime o conteúdo voluntário da manifestação da vontade dos atores em silêncio, uma vez que ele é derivado da norma jurídica romana conhecida como *Qui tacet, quum loqui potuit et debuit, consentire videtur*.

De outro lado, o dito popular que afirma que o “Silêncio por si só nada significa” relaciona-se com a norma jurídica romana *Qui tacet neque negat, neque utique facetur*, demonstrando que o silêncio pode se configurar como uma simples ausência de manifestação voluntária de vontade.

No pensamento contemporâneo, a jurisprudência e a doutrina têm dois pólos interpretativos sobre o conceito de silêncio administrativo, as quais são diametralmente opostas quanto ao desenvolvimento das políticas públicas, haja vista que compreendem o silêncio ou omissão de ato administrativo, tanto, como uma *inexistência de ato administrativo*, quanto, uma *materialização de ato pressuposto* (MARTÍNEZ; RÍOS, 2008).

Em um primeiro plano, a *tese de materialização de ato pressuposto no silêncio administrativo* apregoa que a omissão do poder pública traz a manifestação concreta em determinada política pública, o que caracterizaria a geração de ato administrativo pressuposto legalmente, motivo pelo qual outorga direitos aos cidadãos frente às omissões da Administração Pública.

A exegese trazida por esta corrente traz uma compreensão de temporalidade *ex ante*, na qual a Administração Pública tem que responder pela não geração de determinadas políticas públicas, já que estas se caracterizam como ato administrativo em um contexto de presunção legal.

Conforme Taborda (2007), o silêncio da Administração Pública trata-se de um ato material que pode ser caracterizado claramente como ato administrativo que tem efeitos jurídicos, haja vista que prolongamento da omissão administrativa durante um certo tempo equivale a uma decisão.

Em um segundo plano, a *tese da inexistência de ato administrativo no silêncio administrativo* defende que a ausência de políticas públicas não gera ato administrativo, uma vez que não registra manifestação de vontade da Administração Pública e por conseguinte não gera espaço para demandas jurisdicionais litigiosas por parte da sociedade civil.

Esta concepção traz uma compreensão de temporalidade *ex post*, pois a falta de vontade da Administração Pública conduz intencionalmente ao silêncio administrativo como fenômeno tautológico, ao não buscar como finalidade, a materialização de políticas públicas.

Em um terceiro plano, perfilando argumentos que absorvem parcialmente as teses polarizantes anteriores, encontra-se a tese da *ficção legal*, na qual o silêncio da Administração Pública não é considerado ato administrativo, embora tenha capacidade latente de gerar efeitos na ordem jurídica, o que é determinado *ex post* caso a caso, uma vez que o silêncio tem importância se os usos e as circunstâncias o autorizarem, e, se não

for necessária a declaração de vontade expressa (MEIRELLES, 2004).

Pela compreensão desta corrente doutrinária majoritária, observa-se que o silêncio administrativo não produz nenhum efeito, exceto se a lei atribuir consentimento tácito ou indeferimento, haja vista que a omissão da Administração Pública não é um *ato administrativo*, já que não tem efeito declaratório, caracteriza-se, apenas, como um fato administrativo.

<i>Fato</i>	O silêncio administrativo é caracterizado majoritariamente pela doutrina e pela jurisprudência, não como um <i>ato</i> do Poder Público, quando provocado por outra parte, mas como um fato político e jurídico que produz efeitos, tanto, administrativos, quanto, jurisdicionais.
<i>Previsão legal</i>	O silêncio administrativo tem que estar previsto ou interpretado na lei, motivo pelo qual, sua significação própria não deriva de atos ou de omissões, a menos que determinada lei tenha lhes outorgado significação.
<i>Autorização fictícia</i>	O silêncio administrativo é uma ficção jurídica que dá aceitação do inexistente como existente a uma decisão da Administração Pública, benéfica ao particular e autorizativa de algum comportamento seu, que não é determinada expressamente, decorrendo, apenas do decurso de um prazo e por força de dispositivo legal.
<i>Materialização</i>	O silêncio administrativo caracteriza-se empiricamente como caso de não materialização de direito pressuposto, o que afasta qualquer dimensão abstrata e permite ao demandante a busca pela via jurisdicional.

Quadro 2 - Variáveis de Caracterização do Silêncio Administrativo

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Marra (2009); Meirelles (2004); Mello (2004).

Esta concepção, consolidada por hibridizações teóricas, transformou-se majoritária na doutrina e na jurisprudência, demonstrando que a necessidade da Administração Pública em informar *prazos e efeitos* com base em fatos caracterizados como silêncio ou omissão administrativa é conveniente, pois permite simplificar as rotinas do Poder Público, uma vez que no direito público, a manifestação da vontade é mais complexa que no direito privado em razão das diversas autoridades e das formalidades burocráticas de um ou mais órgãos competentes.

Em primeiro lugar, a definição de *prazo temporal* em lei é condição para interpretar a legitimidade de um silêncio administrativo. De um lado, se a lei definir prazo, a parte demandante pode solicitar mandato de segurança com base na ilegalidade de silêncio administrativo. De outro lado, se não houver prazo legal para as situações de omissão administrativa, as partes demandantes podem, também solicitar mandato de segurança a fim de atender o princípio constitucional da razoável duração processual.

Em função do lapso do tempo de uma repetitiva omissão administrativa no longo prazo, adverte-se que se determinada lei estabelecer o silêncio administrativo, este se transforma em inércia administrativa, podendo ser caracterizado como abuso de poder, o que enseja mandado de segurança, com fundamento na ilegalidade da contínua omissão.

Nestes casos em que o Poder Público permanecer inerte² em situações de expressa imposição legal de ação ao longo de determinado prazo, considera-se ilegal a conduta do silêncio administrativo, pois esta omissão ofende os direitos individuais ou coletivos, motivando correção judicial e reparação de danos pela caracterização de abuso de poder.

Em segundo lugar, dependendo dos *efeitos impostos*, o silêncio da Administração Pública pode ser apreendido por um sistema classificatório bipartido entre *silêncio positivo*, que caracteriza pela previsão de efeitos do silêncio administrativo na legislação, e, *silêncio negativo*, identificado pela inexistência de previsão legal para os efeitos de eventual silêncio administrativo.

Este sistema classificatório assume que diversas decisões da Administração Pública caracterizadas como silêncio administrativo podem ser positivas ou negativas em relação a um recurso ou petição, motivo pelo qual surgem os conceitos de silêncio administrativo positivo e negativo.

Silêncio Administrativo	+	O silêncio administrativo positivo caracteriza-se, tanto, como uma garantia aos cidadãos diante da falta de resposta da Administração Pública, quanto, uma sanção a esta última pela negligência desta em relação ao descumprimento de prazos. O silêncio administrativo tem efeitos positivos para os demandantes somente naqueles casos estabelecidos em lei, motivo pelo qual há decisão favorável ao demandante, já que por lei há ganho direto de pleito no caso de omissão do Poder Público.
	-	O silêncio administrativo negativo abre espaço para o demandante interpor recursos e ações pertinentes do ponto de vista jurisdicional, podendo assim esgotar as vias processuais. Em contraposição ao silêncio positivo que põe fim temporal às vias processuais devido ao atendimento de pretensão, o silêncio negativo da Administração Pública amplia o tempo processual, permitindo ao interessado interpor recurso administrativo ou jurisdicional.

Quadro 3 - Tipologias do Silêncio Administrativo

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Caycedo (2004); Olarte (2004).

Em determinados casos, o Direito Administrativo, com base no ordenamento jurídico, concede efeitos jurídicos ao silêncio da Administração Pública, tal como previsto nas relações entre as partes do Direito Privado, ao permitir que o tempo produza efeitos em relações jurídico-administrativas e, inclusive, que em razão dele surjam atos administrativos fictícios (MARRARA, 2009).

Comparando diferentes países do mundo, o silêncio administrativo positivo e negativo tem sido regulamentado por lei processual administrativa devido as suas conseqüências jurídicas, inclusive, no Brasil, que procura utilizar a Lei 9.784/1999, a qual regulamenta o processo administrativo na Administração Pública Federal, com conseqüente efeito cascata

² Faz-se necessário não confundir silêncio administrativo com inércia administrativa, pois, no primeiro caso há tacitamente o não reconhecimento de um direito, enquanto, no segundo caso há decadência de direito.

nos entes subnacionais.

Embora, a Lei 9.784/1999 seja a principal referência processual para se trabalhar o silêncio administrativo, ela nada fala sobre o silêncio administrativo, havendo apenas uma exegese que procura dirimir a falta de um regramento geral sobre o assunto, motivo pelo qual o ordenamento jurídico brasileiro quase sempre tente remediar a omissão da Administração Pública por meio da responsabilização do Estado, o que gera um baixíssimo número de casos de silêncio positivo em comparação aos casos de silêncio negativo.

Na primeira situação, a omissão da Administração Pública para responder a determinadas demandas gera um padrão de silêncio administrativo, caracterizado, como positivo, acontece quando os pleitos dos demandantes estão embasados por lei específica. Não é por acaso, que no Brasil, a figura do silêncio administrativo positivo, com base em efeitos previstos em lei, tem aplicação menos freqüente, dadas as suas peculiaridades, já que surge na prática, apenas quando a abstenção administrativa possa importar em concessão da pretensão deduzida.

Porém, quando surge o silêncio positivo por meio de omissão de autoridade, é gerada responsabilidade para o agente omissor, a Administração Pública, bem como passa a ser autorizada a obtenção do ato omitido por via judicial, notadamente por mandado de segurança, se lesivo de direito líquido e certo do interessado (MEIRELLES, 2004).

Na segunda situação, se a lei não atribuir conseqüências ao silêncio da Administração Pública, o administrado tem direito a uma resposta, conforme o artigo 48 da Lei 9.784/1999, uma vez que o silêncio negativo permite ao interessado interpor recurso jurisdicional. Em uma situação de silêncio administrativo, quando não há a necessidade legal de obrigar a Administração Pública para expedir um ato administrativo, o provimento jurisdicional surge para compor a esfera de direitos que foi violada pelo silêncio administrativo.

Como o objeto do silêncio administrativo negativo é abrir ao recorrente a possibilidade à garantia da utilização da via jurisdicional, no Brasil a Lei 9.784/1999, passa a ter destaque, pois regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e traz o dever de decisão como regra do processo administrativo, o qual deve ser exercido no prazo de 30 dias e com eventual prorrogação em igual período, a partir da conclusão da instrução (VITTA, 2001).

Com bases nestas discussões, previamente apresentadas, o artigo conclui que silêncio administrativo é um fato jurídico de um Estado Democrático de Direito, que é o resultado do não pronunciamento da Administração Pública, quando exigida por provocação em um caso material que haja *expressa* previsão legal e de prazos, motivo pelo qual gera efeitos jurídicos.

Uma vez que os assuntos submetidos às diferentes instâncias do Poder Público devem ser resolvidos de acordo com determinados prazos e termos legais previamente estabelecidos, é de se esperar que o silêncio administrativo não seja a via mais adequada para o Estado resolver suas lides, razão pela qual a geração de determinados resultados

para as partes reclamantes são apreendidas a partir dos conceitos de silêncio positivo e negativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 25/11/2013.

CAVALCANTI, T. B. “A teoria do silencio no direito administrativo”. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, vol. 34, n. 2, 1938.

CAYCEDO, M. M. S. *Naturaleza jurídica del silencio administrativo positivo em matéria de servicios públicos domiciliarios*. Monografia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números - Relatório 2013*. Brasília: CNJ, 2013.

DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. “Balanço da produção legislativa e do Congresso no 1º período de 2013”. Notícias DIAP, 05 de Agosto, 2013. Disponível em: <www.diap.org.br>. Acesso em 25/11/2013.

MARRARA, T. “A autorização fictícia no Direito Administrativo”. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 251, maio/agosto, 2009.

MARTÍNEZ, F. C. A.; RÍOS, J. E. B. “El silencio administrativo y sus matices a la luz de la legislación y la jurisprudencia en un Estado Social de Derecho”. *Revista Justicia*, n. 13, Junio, 2008.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 29 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 17 ed. São Paulo: editora Malheiros, 2004.

OLARTE, N. G. “Aspectos Prácticos del Silencio Administrativo Positivo Contemplado en la Ley 142 de 1994”. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, n. 22, 2004.

SADDY, A. “Efeitos jurídicos do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Direito Público*, ano 7, abril/junho, 2009.

SILVA, B. M. *Direito Administrativo para Concursos*. São Paulo: Editora Del Rey, 2008.

TABORDA, M. G. “Os elementos do conceito de ato administrativo: comparação entre distintos modelos”. *Portal BuscaLegis.cqj.ufsc.br*, 2007. Disponível em: <www.buscalegis.cqj.ufsc.br>. Acesso em 24/11/2013.

VITTA, H. G. “O silêncio no direito administrativo”. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, n. 31 abril/julho, 2001.

A

Administração pública 42, 43, 45, 46, 47, 48, 58, 71

América Latina 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 11

B

Brasil 24, 25, 26, 42, 47, 48, 49, 52, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69

Brexit 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26

C

Candidaturas 28, 29, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 40

CINDACTA 55, 57, 67

COMAE 55, 59, 60, 65

COMDABRA 50, 51, 53, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 67

Commonwealth 16, 18

Constituição 16, 17, 21, 52, 61, 69

Contra-reforma 7, 8, 9

Cooperação 15, 16, 18, 19

Crise(s) 20, 22, 25, 26

Cultura 1, 9, 10, 12, 17, 36, 40, 41, 70

D

DECEA 53, 55, 57, 59, 69

Decreto 56, 57, 58, 59, 60, 68, 69

Defesa 19, 20, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69

Direito administrativo 43, 47, 49

Doutrina 45, 46, 52, 68

E

Eleição 21

Eleitores 20, 22, 23

END 50, 51, 52, 53, 55, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69

Escócia 14, 22, 23

Estado 3, 5, 6, 8, 10, 11, 14, 17, 18, 19, 21, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 42, 43, 48, 49, 54, 56, 62, 64, 69

Estratégia 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 69, 71

Ethos 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13

Europa 7, 9, 10, 15, 16, 17, 20, 21, 56

F

Filosofia 70

Força Aérea 52, 53, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 70

Forças Armadas 50, 52, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 69

Forma simbólica 1, 6, 7, 9

I

Identidade 14, 25

Inglaterra 14, 22, 23

Integração europeia 15, 19

Irlanda do Norte 14, 22, 23

J

Jurisprudência 45, 46

L

Lei 43, 46, 47, 48, 49, 56, 57, 58, 60, 63, 66, 68, 69

M

Mercado 16, 17, 18, 19, 23, 63

O

Ordenamento jurídico 43, 47, 48

P

PAED 64, 67

País de Gales 14, 23

Parlamento 17, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 31, 32

Partido 18, 20, 21, 22, 23, 25, 29, 30, 32, 36, 37

PND 50, 51, 52, 57, 60, 64, 66

Poder Executivo 43, 44

Poder Judiciário 43, 44

Poder Legislativo 44

Poder Público 31, 34, 36, 42, 43, 44, 46, 47, 48

Políticas Públicas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 42, 43, 44, 45, 71

R

Referendo 14, 15, 18, 21, 22, 23, 24, 26

Reino Unido 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27

S

Segurança 19, 46, 48, 50, 53, 56, 64, 71

Silêncio administrativo 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48

SISCEAB 50, 51, 53, 54, 55, 59, 61, 65, 66, 67

SISDABRA 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 67, 68

Soberania 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 24, 25, 26, 52, 57, 58, 60, 61, 64, 65, 66, 67

T

Tráfego aéreo 53, 54, 55, 56, 57, 59, 62, 67, 69

Tratado 15, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 58

U





União Europeia 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27

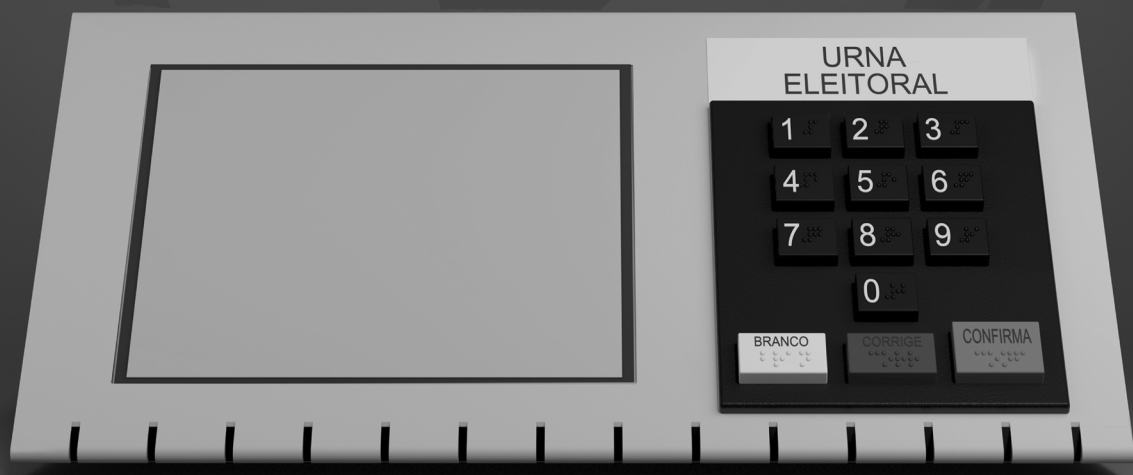
V

Voto 23, 26, 28, 29, 38, 39, 40, 57



DESAFIOS DA CIÊNCIA POLÍTICA

NO BRASIL E NO MUNDO 2

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br



DESAFIOS DA CIÊNCIA POLÍTICA NO BRASIL E NO MUNDO 2

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br

