

ano 19 - n. 76 | abril/junho – 2019  
Belo Horizonte | p. 1-280 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v19i76  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

## FORUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# Silêncio, eficiência e eficácia nas administrações municipais brasileiras

## *Silence, efficiency and effectiveness in the Brazilian municipal administration*

Giovani da Silva Corralo\*

Universidade de Passo Fundo (Brasil)  
gcorralo@upf.br

**Recebido/Received:** 12.10.2018 / October 12<sup>nd</sup>, 2018

**Aprovado/Approved:** 24.06.2019 / June 24<sup>th</sup>, 2019

---

**Resumo:** Este trabalho científico objetiva refletir sobre a eficiência e eficácia nas administrações municipais, especialmente com a aferição de efeito ao silêncio administrativo no exercício da polícia administrativa. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo. Para tanto, estuda-se a eficiência e eficácia na Administração Pública brasileira a fim de compreender a sua normatividade. Segue-se com a análise do silêncio e seus efeitos, como também da manifestação do início de atividades, com foco nas licenças para construir e de localização e funcionamento, ambas marcadas por elevada vinculação. Conclui-se pela possibilidade da aferição do efeito de deferimento tácito ao silêncio da Administração para as licenças de construir e de localização e funcionamento, como também a manifestação de início de atividades no último caso, a conduzir a maior eficiência e eficácia para a Administração Pública, o que deve estar normatizado na legislação local.

**Palavras-chave:** Eficiência. Eficácia. Licença. Polícia administrativa. Silêncio.

**Abstract:** This scientific work aims to reflect on efficiency and effectiveness in municipal administrations, especially with the measurement of effect to administrative silence in the exercise of administrative police. It's used the hypothetical-deductive method. For this, the efficiency and effectiveness in the Brazilian public administration is studied in order to understand its normativity. It follows the analysis of the silence and its effects, as well as the manifestation of the beginning of activities, focusing on the licenses to build and the location and functioning, both marked by the high bonding. It concludes by the possibility of the effect of tacit deference to the silence of the administration for the licenses to build and of location and operation, as well as the manifestation of the beginning of activities in the latter case, leading to greater efficiency and effectiveness for public administration, which must be regulated by local.

---

Como citar este artigo/*How to cite this article:* CORRALO, Giovani da Silva. Silêncio, eficiência e eficácia nas administrações municipais brasileiras. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 253-269, abr./jun. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i76.1039.

\* Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo (Passo Fundo-RS, Brasil). Doutor e Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Professor convidado dos programas de Mestrado da Universidade Agostinho Neto e 11 de Novembro (Angola). E-mail: gcorralo@upf.br.

**Keywords:** Effectiveness. Efficiency. License. Administrative police. Silence.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** A busca da eficiência e da eficácia nas administrações municipais – **3** O silêncio no direito administrativo brasileiro e a modulação dos seus efeitos para alcançar mais eficiência e eficácia: possibilidades no exercício da polícia administrativa em nível municipal – **4** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

O presente trabalho científico busca refletir sobre a eficiência e eficácia nas administrações municipais, temática altamente relevante pelo atual estágio do direito administrativo brasileiro, especialmente diante da implementação do gerencialismo em meados da década de 90 do século passado, mesmo que de modo parcial.

Em razão da largueza do tema, perscruta-se a possibilidade de obter mais eficiência e eficácia com a aferição de efeito ao silêncio administrativo, mais especificamente no exercício da polícia administrativa em sua atuação preventiva e que requeira o consentimento estatal, em situações de elevadíssima vinculação às normas postas. Ao lado do silêncio também repousa a manifestação de início de atividade, instrumento que possui seus contornos próprios. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo na presente pesquisa.

Para tanto se analisa, no primeiro capítulo do desenvolvimento, a eficiência e a eficácia na Administração Pública brasileira, seja com base na reforma gerencial, seja em sua amplitude teórica, o que permite compreender a sua normatividade na administração pública. Na sequência, se avança na compreensão do silêncio e seus efeitos – como também a manifestação de início de atividades –, com foco nas licenças para construir e de localização e funcionamento, na busca de uma normatividade local que permita maior concretude ao direito fundamental à boa administração e, conseqüentemente, mais eficiência e eficácia.

É permanente o clima de insatisfação da sociedade com a Administração Pública brasileira, o que reflete, também, no cenário político atual de grandes polarizações. A eficiência continua a ser uma temática fortemente explorada, especialmente diante da forte reminiscência de patrimonialismo e burocratismo nas administrações em todos os níveis da federação, não obstante as tentativas de superação.

É nos municípios que as pessoas vivem e têm a maior parte das suas necessidades atendidas, satisfatoriamente ou não. É nos municípios que a dor dos desvalidos é mais sentida. É junto aos entes locais que a cidadania ativa tem melhores condições de se concretizar. Pensar a Administração municipal também significa pensar na instância de poder mais antiga e mais próxima dos cidadãos na pátria brasileira. Assim, buscar instrumentos que tragam mais eficiência e eficácia às administrações locais significa não somente permitir a busca de maiores e

melhores resultados, mas também trazer alento e alguma esperança num quadro de ceticismo e desilusões, sem que se abale o Estado Democrático de Direito.

## 2 A busca da eficiência e da eficácia nas administrações municipais

A eficiência tem sido uma temática recorrente no direito administrativo, não somente no Brasil, mas também em outros países. É o que se observa com a *New Public Management*,<sup>1</sup> movimento que tomou corpo nas décadas de 80 e 90 do século passado, com o objetivo maior de eficientizar a administração pública, com as seguintes características: utilização no setor público de princípios e instrumentos da gestão privada; diminuição do tamanho do aparato estatal via privatizações; criação de entes autônomos para a regulação, usualmente chamados de agências; competição no setor público; descentralização; e empoderamento dos cidadãos.<sup>2</sup>

A própria expansão do tamanho do Estado conduziu às crises observadas na segunda metade do séc. XX. Basta observar que nos primórdios do séc. XX a carga tributária nas democracias de referência era de 5% do Produto Interno Bruto – PIB, enquanto que nas últimas décadas do mesmo século passaram para aproximadamente 40% do PIB.<sup>3</sup> Este agigantamento remeteu à necessidade de se buscar a eficientização da própria atuação estatal como forma de justificação e manutenção do Estado Social, uma vez que a tolerância social com o mau uso dos recursos públicos é cada vez menor. Tal fenômeno remeteu ao crescimento do próprio aparato estatal, tanto que José Matias-Pereira afirma que o crescimento da burocracia é consequência dos avanços da democracia no séc. XX e das profundas transformações operadas pelos direitos sociais e suas respectivas políticas públicas.<sup>4</sup>

O Brasil, na esteira desse movimento, teve na Emenda Constitucional nº 19/98 um marco na tentativa de implementação de um conjunto de reformas na Administração Pública, tanto que, entre as alterações na Constituição Federal, encontra-se a inclusão do princípio da eficiência no *caput* do art. 37.<sup>5</sup> Essas reformas

<sup>1</sup> Nova Política Pública (tradução nossa), movimento capitaneado pela Inglaterra e Estados Unidos com o objetivo de transformar a administração pública pela busca de maior eficiência e efetividade na atuação estatal.

<sup>2</sup> KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2011. p. 14-30.

<sup>3</sup> BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Democracia\\_estado\\_social\\_reforma\\_gerencial.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Democracia_estado_social_reforma_gerencial.pdf). Acesso em: 5 jan. 2015.

<sup>4</sup> MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 48.

<sup>5</sup> Constituição Federal: “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: [...]”.

do Estado brasileiro, também denominadas gerencialismo, vão “[...] além de criar agências reguladoras: é também o Estado democrático e eficiente, que financia a fundo perdido os serviços sociais e de pesquisa científica e age como capacitador (*enabler*) da competitividade das empresas privadas”.<sup>6</sup>

Concretamente, seja com a Emenda Constitucional nº 19/98, seja com a legislação infraconstitucional subsequente, a reforma gerencial brasileira alcançou consideráveis mudanças: fim do regime jurídico único, flexibilidade do regime de estabilidade e a criação do emprego público;<sup>7</sup> criação das agências reguladoras; definição das organizações sociais para a execução de atividades não exclusivas do Estado para atividades sociais e científicas; eliminação de privilégios no setor público; instituição dos contratos de gestão e definição de indicadores de desempenho; e fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e respectivos servidores públicos.<sup>8</sup>

De toda a sorte, é possível compreender que, não obstante um conjunto de normas infraconstitucionais tenha instituído instrumentos afins à reforma em comento,<sup>9</sup> o gerencialismo avançou mais lentamente e menos intensamente do que se pretendia. Não somente ficou limitada à Administração federal, sem grandes efeitos em nível regional e local, como também não chegou a operar uma mudança efetiva na cultura administrativa brasileira. Os contínuos resultados negativos dos indicadores em determinadas políticas públicas, como a educação,<sup>10</sup> e os sucessivos escândalos de corrupção na esfera estatal notoriamente demonstram os problemas da cultura administrativa na gestão pública pátria.

A eficiência, enquanto princípio jurídico, já sofreu considerações críticas, seja pela sua imposição implícita a todos os que realizam atos de gestão, além de estar consagrada na ordem jurídica brasileira desde a edição do Decreto-Lei nº 200/67;<sup>11</sup>

<sup>6</sup> BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2002. p. 9.

<sup>7</sup> A alteração do *caput* do art. 39 da Constituição Federal foi considerada inconstitucional pelo STF, em liminar julgada em 2007 na ADI nº 2.135 MC, o que permite afirmar o retorno do regime jurídico único.

<sup>8</sup> BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2002. p. 9.

<sup>9</sup> É o caso, no contexto da Reforma Gerencial, da Lei nº 9.790/99, que disciplinou as organizações da sociedade civil de interesse público, e da Lei nº 9.637/98, que regeu as organizações sociais. No mesmo sentido pode-se apresentar a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei nº 11.079/2004, que regulou as parcerias público-privadas; a Lei nº 11.107/2005, que normatizou os consórcios públicos e os contratos de programa; a Lei nº 12.462/2011, que disciplina o regime diferenciado de contratações públicas, apenas para citar os exemplos mais marcantes.

<sup>10</sup> MARIZ, Renata. Nenhum Estado brasileiro atinge meta do Ideb para o ensino médio. *O Globo*, 3 set. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/nenhum-estado-brasileiro-atinge-meta-do-ideb-para-ensino-medio-23033748>. Acesso em: 14 set. 2018; MORENO, Ana Carolina. Brasil cai em ranking mundial de educação em ciências, leitura e matemática. *G1*, 6 dez. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/brasil-cai-em-ranking-mundial-de-educacao-em-ciencias-leitura-e-matematica.ghtml>. Acesso em: 14 set. 2018.

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 116. Importa relacionar, também, que a Lei nº 8.987/1995, que disciplina o regime das concessões e permissões, também previu, na sua redação original, a eficiência nos serviços públicos.

seja por aqueles que não acreditam na sua normatividade, sobre a qual não há o que dizer, em razão da sua fluidez, a dificultar o seu controle;<sup>12</sup> seja, ainda, por quem não considere a eficiência um princípio, menos ainda com normatividade constitucional,<sup>13</sup> mas uma finalidade da Administração Pública.<sup>14</sup> É usual uma perspectiva econômica, como se observa na conceituação de Valmor Slomski,<sup>15</sup> oriundo das ciências contábeis, para quem a eficiência diz respeito ao custo de produção e à forma de utilização dos recursos. De toda a sorte, por mais que esse princípio também se confunda parcialmente com o direito à boa administração, é inegável o assento constitucional do princípio da eficiência e, conseqüentemente, normatividade própria, não enquanto um “[...] princípio da Ciência da Administração, como desejarem alguns dos seus mentores, mas sim como um princípio de ‘Direito Administrativo’”.<sup>16</sup>

O conteúdo deste princípio assume várias feições, próximas, mas distintas. Para Hely Lopes Meirelles significa que a “[...] atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”.<sup>17</sup> Inobstante Alexandre de Moraes correlacione a eficiência a diversos outros princípios informadores da Administração Pública (bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação, eficácia, entre outros fins), também apresenta elementos diferenciadores, como é o caso da qualidade da atuação administrativa, a melhor utilização possível dos recursos públicos, o combate ao desperdício e a maior rentabilidade social.<sup>18</sup> Para Odete Medauar a eficiência remete à ideia de rapidez e precisão na busca de resultados.<sup>19</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro refere que a eficiência abrange a atuação do agente público e a organização da própria Administração, ressaltando a preocupação da sua aplicação otimizada com os demais princípios, especialmente a legalidade administrativa,<sup>20</sup> preocupação que também é estampada pela administrativista Odete Medauar, já mencionada. Mesmo a trabalhar conteudisticamente da mesma forma a eficiência e a eficácia, Marçal Justen Filho as compreende no sentido de evitar a falha e o desperdício, bem como a concretização dos fins administrativos

<sup>12</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 110.

<sup>13</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Processo administrativo e princípio da eficiência. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUNOZ, Guillermo Andrés (Coord.). *As leis de processo administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 325-326.

<sup>14</sup> LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Comentários à reforma administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 108-109.

<sup>15</sup> SLOMSKI, Valmor. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 49.

<sup>16</sup> GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 99.

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 105.

<sup>18</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 90-94.

<sup>19</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 146.

<sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 114-115.

pelo menor custo econômico.<sup>21</sup> Irene Nohara reforça o conceito de eficiência ao desempenho elevado em relação aos insumos disponíveis.<sup>22</sup> Para José dos Santos Carvalho Filho, o núcleo do princípio da eficiência é a produtividade e a economicidade, somado à redução do desperdício, presteza, perfeição-qualidade e rendimento funcional, numa perspectiva que abrange o modo como se processa o desempenho administrativo.<sup>23</sup>

No estudo de Émerson Gabardo<sup>24</sup> sobre o princípio constitucional da eficiência administrativa, salienta-se a nuclearidade da busca do ótimo, estruturalmente e funcionalmente, como também a boa administração, a englobar também a celeridade, a eficácia, a efetividade, a perfeição, a racionalização, a produtividade e a economicidade. Também registra a imbricação entre eficiência, legalidade e finalidade, e a razoabilidade como condicionante.

Paulo Modesto<sup>25</sup> lembra que explicitamente e implicitamente o texto original da Constituição de 1988 já remetia à eficiência enquanto princípio informador da Administração Pública, o que se observa no art. 74, II.<sup>26</sup> Tal qual ocorre com outros princípios, a eficiência também pode ser compreendida como uma faceta do princípio da legalidade, numa perspectiva material. A eficiência remete a duas dimensões essenciais: a da racionalidade e otimização dos meios utilizados, com referência à qualidade da ação administrativa, a abarcar a economicidade; e a dimensão da satisfação dos resultados, que devem ser satisfatórios ou excelentes. Assim a “[...] obrigação de atuação eficiente, portanto, em termos simplificados, impõe: a) ação idônea (eficaz); b) ação econômica (otimizada); c) ação satisfatória (dotada de qualidade)”.<sup>27</sup>

A eficácia, por sua vez, também se encontra positivada no já mencionado art. 174, II da Constituição Federal, na sua redação original, entretanto, há muito menos reflexões teóricas na tentativa da sua conceituação. Há quem não diferencie eficiência de eficácia, como é o caso de Marçal Justen Filho,<sup>28</sup> como também

<sup>21</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 205-206.

<sup>22</sup> NOHARA, Irene. *Direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 93.

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 32-33.

<sup>24</sup> GABARDO, Émerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 101-106; 133-135.

<sup>25</sup> MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, ano 51, n. 2, p. 105-120, abr./jun. 2000. p. 108-109.

<sup>26</sup> Constituição Federal: “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...]”.

<sup>27</sup> MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, ano 51, n. 2, p. 105-120, abr./jun. 2000. p. 113.

<sup>28</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 205-206.



administrativistas que sequer consideram a eficácia um princípio informador do regime jurídico de direito administrativo, merecedor de alguma reflexão específica em suas obras.<sup>29</sup> Émerson Gabardo,<sup>30</sup> ao refletir sobre as relações entre eficiência e eficácia, não apresenta uma distinção própria, mas apresenta algumas reflexões, com base em Egon Bockmann Moreira, Luciano Parejo Alfonso e João Carlos Simões Gonçalves Loureiro, que remete ao núcleo da eficácia à concretização de fins e dos efeitos pretendidos. Para Juarez Freitas é preciso considerar autonomamente a eficácia como princípio de forma que a “[...] administração escolha fazer o que constitucionalmente deve fazer [...]”.<sup>31</sup> Paulo Modesto afirma que a eficiência requer a eficácia, sendo esta um *prius* daquela, vinculada aos resultados possíveis e reais e aos objetivos buscados.<sup>32</sup> Também a compreender a eficácia enquanto avaliação dos resultados se encontra Irene Nohara.<sup>33</sup> Já Christian Mendez Alcantara diz que “eficácia é escolher certo o que fazer, ou seja, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas”,<sup>34</sup> a respaldar entendimentos que aliam a eficácia com a persecução de objetivos e metas institucionais.

Assim, é possível avançar na compreensão desses princípios constitucionais informadores do regime jurídico de direito administrativo, interligados na avaliação do desempenho da Administração Pública, mas autônomos em seus campos específicos de abrangência. A eficiência definida enquanto busca da qualidade (ótimo possível), do adequado custo-benefício, do rendimento funcional, da produtividade aceitável, da celeridade, da rentabilidade social, da razoabilidade e da ação idônea (eficaz), além, obviamente, do combate ao desperdício. A eficácia, da sua parte, vincula-se mais à concretização dos objetivos pretendidos, e, em termos de gestão, das metas postas, com base nos resultados alcançados.

De toda a sorte, a hermenêutica deve levar em conta, obviamente, uma compreensão e interpretação sistêmica, de forma a abarcar os demais princípios constitucionais, logo, nada mais do que uma interpretação conforme a Constituição

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 91-120; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 137-150; MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 80-103; ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 72-100.

<sup>30</sup> GABARDO, Émerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 24-28; 101-106.

<sup>31</sup> FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 24.

<sup>32</sup> MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, ano 51, n. 2, p. 105-120, abr./jun. 2000. p. 112.

<sup>33</sup> NOHARA, Irene. *Direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 93.

<sup>34</sup> ALCANTARA, Christian Mendez. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, n. 1, p. 24-49, ago./dez. 2009. p. 29. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

e não consoante experimentações do setor privado, a fortalecer esses princípios, até mesmo porque a ineficiência também é um caminho que pode levar à corrosão do Estado Democrático de Direito.<sup>35</sup>

Os tribunais superiores, no Brasil, têm avançado, timidamente, no uso do princípio da eficiência para controlar a Administração Pública, mais especificamente quanto à cumulação de cargos ou empregos previstos no art. 37, XVI da Constituição Federal, à demora em processos administrativos, entre outras questões.<sup>36</sup>

É nesse diapasão que a eficiência e eficácia imbricam-se no estudo dos efeitos do silêncio no direito administrativo brasileiro a fim de remeter à concretização do desiderato da boa administração pública,<sup>37</sup> direito fundamental que remete, também, à efetivação dos demais princípios constitucionais que informam a Administração Pública pátria.

### 3 O silêncio no direito administrativo brasileiro e a modulação dos seus efeitos para alcançar mais eficiência e eficácia: possibilidades no exercício da polícia administrativa em nível municipal

O silêncio não é o mesmo que a omissão, não obstante ambos sejam a não exteriorização de alguma coisa. A omissão remete a algo que pode ou deve ser feito, com possibilidade de valoração jurídica e reparação no caso de dano, enquanto que o silêncio pode ser concebido como o nada.<sup>38</sup> A omissão também pode ser compreendida como uma inércia material – deixar de vacinar as crianças – e o silêncio uma inércia formal particularmente considerada – não atender a um pedido específico de vacinação numa escola.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 237, p. 93-118, jul./set. 2004. p. 102. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44368/44813>. Acesso em: 15 set. 2018.

<sup>36</sup> STJ, Segunda Turma. REsp nº 1.586.142/SP. Rel. Min. Humberto Martins. *DJe*, 18 abr. 2016; STJ, Primeira Seção. MS nº 19.300/DF. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. *DJe*, 18 dez. 2014; STJ, Segunda Turma. AgRg no AREsp nº 728.249/RJ. Rel. Min. Og Fernandes. *DJe*, 23 set. 2015; STJ, Segunda Turma. AgRg no AREsp nº 581.144/RJ. Rel. Min. Assusete Magalhães. *DJe*, 25 set. 2015.

<sup>37</sup> Para Juarez Freitas, “[...] trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena reponsabilidade por suas condutas omissiva e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas suas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem” (FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22).

<sup>38</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O silêncio da Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 55-75, abr./jun. 2013. p. 57.

<sup>39</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O silêncio da Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 55-75, abr./jun. 2013. p. 59.

A Constituição Federal apresenta situações em que o silêncio opera efeitos, como é o caso, exemplificativamente, da sanção tácita – art. 66, §3º – e do direito do réu de ficar calado – art. 5º, LXIII.

O silêncio não tem tido relevância significativa no direito administrativo brasileiro, por mais que possa significar uma afronta à ordem jurídica e também coincidir com a omissão – caso de não responder a um pedido de informação nos prazos legais. Primeiro, pelos efeitos que o regime jurídico de direito público confere ao silêncio. Segundo, pela usual redação legislativa sobre a questão. Por partes.

A doutrina administrativista majoritariamente afirma que o silêncio da administração pública deve surtir os efeitos expressamente previstos na ordem jurídica, a salientar que o silêncio não é ato administrativo, mas fato administrativo, para o qual podem ser imputadas consequências jurídicas. Assim, é possível a previsão legal de efeito concessivo ou denegatório diante do silêncio da administração, em lapso de tempo também previsto.<sup>40</sup> Entretanto, também há quem entenda a possibilidade de o silêncio qualificado resultar em ato administrativo, consoante as consequências definidas em disciplina jurídica.<sup>41</sup>

O usual é não existir previsão legal de efeito ao silêncio, seja concessivo, seja denegatório.<sup>42</sup> Em outras palavras, no direito administrativo brasileiro o que predomina é o silêncio sobre o silêncio. Nesse caso, diante de razoável lapso temporal decorrido, o entendimento predominante é da possibilidade de se socorrer ao Poder Judiciário para obter a tutela no sentido de determinar ao agente público a prática do respectivo ato,<sup>43</sup> sem olvidar os que possuem o entendimento de a viabilidade da decisão judicial, em situações que abarquem atos práticos com vinculação, abranger o conteúdo do próprio ato.<sup>44</sup> Se houver danos oriundos da omissão, haverá o direito de obter indenização, com fulcro no §6º do art. 37 da Constituição Federal, como também a possibilidade de responsabilização administrativa do agente público competente.

<sup>40</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 384-387; NOHARA, Irene. *Direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 186; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 108; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O silêncio da Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 55-75, abr./jun. 2013. p. 67.

<sup>41</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 375.

<sup>42</sup> Para Diógenes Gasparini, é possível deduzir do silêncio sobre o silêncio um efeito denegatório (GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 960).

<sup>43</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 376-378; PESTANA, Marcio. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 226; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 170; GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 961; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 109.

<sup>44</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 387; COUTO, Reinaldo. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 277.

Ademais, importa registrar o disposto na Lei nº 9.784/99, art. 49, que impõe, na Administração federal, o dever de decisão no prazo máximo de 30 dias, prorrogável por igual período, como também a alteração constitucional oriunda da EC nº 45/2004, que incluiu o inc. LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal, logo, o direito fundamental a uma razoável duração do processo administrativo ou judicial.<sup>45</sup> Assim, em todos os níveis da Federação, em todos os poderes, há o dever de se observar um prazo razoável para a manifestação administrativa, que pode muito bem adotar o parâmetro dos 30 dias,<sup>46</sup> se outro igualmente razoável não estiver expresso, a permitir a consequente tutela judicial.<sup>47</sup>

Compreende-se, dessa forma, que o regime jurídico de direito público, doutrinariamente e jurisprudencialmente, somente conferem algum efeito ao silêncio da administração se este estiver expressamente consignado na ordem jurídica,<sup>48</sup> diferentemente do que ocorre na órbita civil, para a qual há a uma presunção de anuência nos casos em que a manifestação expressa não seja necessária.<sup>49</sup> Por conseguinte, salvo raras exceções,<sup>50</sup> encontradas a muito custo, o que usualmente ocorre é o silêncio jurídico acerca do silêncio da Administração Pública, a não conferir qualquer consequência, seja concessiva, seja denegatória, a ressaltar a problemática da previsão de efeitos negativos, pois impossibilita conhecer as razões jurídicas e fáticas (motivação) que devem ser atacadas em eventual recurso administrativo ou judicial, a ferir, por conseguinte, o princípio do devido processo legal e da motivação. De qualquer forma, tais constatações demonstram o quanto o silêncio administrativo tem sido ignorado ou relevado a uma questão de pouca importância.

<sup>45</sup> Constituição Federal: “Art. 5º [...] LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Lei nº 9.784/99: “Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada”.

<sup>46</sup> Regina Maria Macedo Nery Ferrari apresenta o prazo de 120 dias, também utilizado para a interposição de mandado de segurança, o que, neste trabalho, é considerado demasiadamente delongado, a considerar mais razoável o posicionamento que defende o prazo de 30 dias, mencionado no corpo do artigo (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O silêncio da Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 55-75, abr./jun. 2013. p. 69).

<sup>47</sup> Mandado de Segurança nº 15.211/DF, 1ª S. Rel. Min. Castro Meira, j. 9.2.2011. *DJe*, 22 fev. 2011; TJ-DF, Conselho Especial. Mandado de Segurança – MSG nº 20150020169226. Rel. Mario-Zam Belmiro. *DJe*, 3 nov. 2015.

<sup>48</sup> TRF – 3ª Região, Sexta Turma. REOMS – Remessa *Ex Officio* em Mandado de Segurança nº 189.199. Proc. nº 199903990380792/SP. Rel. Des. Miguel Di Pierro. *DJU*, 2 jun. 2006.

<sup>49</sup> Código Civil brasileiro: “Art. 111. O silêncio importa anuência, quando as circunstâncias ou os usos o autorizarem, e não for necessária a declaração de vontade expressa”.

<sup>50</sup> Exemplificativamente, é o caso do art. 11, §1º do Decreto nº 61.244/67, que confere a aprovação tácita de projetos para produção, beneficiamento ou industrialização de mercadorias que queiram os benefícios do Decreto-Lei nº 288/67, para a Zona Franca de Manaus, se não houver a manifestação expressa do Ministério da Fazenda em 30 dias; também o §3º do art. 26 da Lei nº 9.478/97, que confere ao silêncio efeito positivo – aprovação tácita – de plano de exploração da área concedida apresentado por concessionária diante do silêncio em 180 dias; também a aprovação tácita do ato de concentração econômica quando não observados os prazos dos §§2º e 9º do art. 88 da Lei nº 12.529/2011.

É nesse contexto que a problemática central desta pesquisa exsurge, a perscrutar possibilidades de inferir consequências legais ao silêncio da Administração em nível municipal em busca de maior eficiência e eficácia administrativa.

O direito administrativo italiano avançou nesse sentido ainda no ano de 2005, seja ao conferir efeito positivo geral ao silêncio da Administração no prazo avençado, logo, com o deferimento tácito do que fora requerido pelo particular; seja com a comunicação de início de atividades, na qual o particular informa o início de atividade que requer a manifestação do Poder Público de acordo com os requisitos legais, com a vedação daquelas excluídas expressamente e das que requeiram visitas e avaliações específicas de contingências.<sup>51</sup> Na América Latina, no mesmo sentido de conferir efeitos positivos ao administrado diante do silêncio administrativo, através de reformas ocorridas nos últimos 20 anos, encontram-se o Chile, o Equador e o Peru.<sup>52</sup>

A polícia administrativa se constitui numa importante atividade da Administração Pública que tem por foco as limitações à liberdade e à propriedade postas pela ordem jurídica. Transcorre organizacionalmente e funcionalmente no âmago administrativo, sem a participação de outro poder, com o uso latente da *potestade* pública. Abrange a tutela de incontáveis bens jurídicos normatizados em todos os níveis da federação, muitos dos quais com atuação em nível municipal, como é o caso da polícia administrativa ambiental, sanitária, das edificações, consumerista, do trânsito, entre outras.

O exercício da polícia administrativa usualmente remete ao estudo do ciclo de polícia: a) ordem de polícia: mandamentos legais que a disciplinam; b) consentimento: manifestação prévia da Administração Pública constante em alvará (licença ou autorização) que permita a atividade; c) fiscalização: aferição do cumprimento dos limites legais; d) sanção: imposição das sanções legais diante de vícios. Por óbvio, está-se a refletir sobre as atividades que requeiram o consentimento da Administração Pública e que possam comportar a cobrança de taxa, sem olvidar que também há o exercício da polícia administrativa em atividades que não requeiram o consentimento prévio, como é o caso da polícia consumerista protagonizada pelos Procon. O foco também reside nas atividades praticadas com elevadíssima vinculação no consentimento administrativo, uma vez que não depende da análise de mérito pela autoridade pública.

<sup>51</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 100-101.

<sup>52</sup> SILVA, Lígia Covre da. Da modernização estatal ao silêncio administrativo e seus efeitos no direito latino-americano: uma investigação normativa. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 1, n. 2, p. 471-489, 2014. p. 486. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v1i2p471-489>. Acesso em: 20 set. 2018.

Por conseguinte, resta avançar na análise das atividades que comportariam a imposição de efeitos positivos ao silêncio da Administração municipal. Devem ser excluídas aquelas que dependam de vistoria *in loco*, como é caso do licenciamento ambiental local e dos alvarás sanitários. Nesse diapasão, não haveria óbices para a sua incidência ao alvará de localização e funcionamento e à licença para construir, até mesmo porque ambos são praticados com elevadíssima vinculação, logo, com insignificante ou nenhuma margem de escolha para a autoridade administrativa quanto ao motivo ou objeto do ato administrativo. Poder-se-ia exigir também, no caso da licença para construir, manifestação expressa do engenheiro ou arquiteto responsável acerca da plena conformação às limitações existentes na legislação local, cuja inobservância conduziria à impossibilidade deste efeito concessivo do silêncio em outros processos em que o responsável seja o mesmo engenheiro ou arquiteto, por um determinado lapso de tempo. De qualquer forma, a fiscalização municipal deve incidir em todas as atividades, seja naquelas com o efeito concessivo pelo silêncio, seja naquelas previamente licenciadas ou autorizadas.

No caso da licença para construir, seria plenamente viável disciplinar, em lei municipal, o prazo razoável de 10 dias, a partir do qual o não deferimento expresso da licença para construir se constituiria em deferimento tácito desse direito, nos termos acima postos. Se, nesse caso, a fiscalização constatar alguma desconformidade com a legislação (após o deferimento tácito), caberia à Administração a sua negativa, com a conseqüente desconstituição do fato administrativo ocasionado pelo silêncio e imposição das sanções cabíveis, como a fixação de multa e prazo para correção ou, até mesmo, o embargo administrativo da obra. Nesse caso, poder-se-ia definir a vedação de projetos vinculados ao arquiteto ou engenheiro responsável do alcance do deferimento tácito no prazo de 6 meses (no caso de reincidência seria duplicado o prazo, além de outras sanções), pois de alguma forma também há o depósito de confiança no projeto técnico e suas conformações legais. É importante ressaltar que a quase totalidade dos projetos que requerem a licença para construir são de simples análise quanto à adequação aos limites postos pela legislação local, sem maiores complexidades.

Para a licença de localização e funcionamento seria possível adotar a mesma lógica com a adoção do deferimento tácito, transcorrido, exemplificativamente, o prazo de 5 dias. Em sentido similar, também seria viável a comunicação de início de atividades, na qual o requerente comunica à Administração Pública que está a iniciar o funcionamento de determinada atividade, a repassar o ônus da análise posterior para a própria Administração. Isso porque a licença de localização e funcionamento também requer, apenas, os documentos oficiais necessários para a atividade em questão (por exemplo, pode ser necessário o alvará de prevenção a incêndios do Corpo de Bombeiros, o alvará do licenciamento ambiental, entre

outros), o que deve estar claramente disciplinado na legislação e regulamentos municipais, juntamente com a apreciação da localização viável no Plano Diretor ou legislação urbanística equivalente, logo, sem maiores complexidades e com o predomínio de elevadíssima vinculação. Nada obsta que, neste caso, se requeira, também, em ambas as situações (efeito ao silêncio ou manifestação de início de atividade) a aquiescência de profissional, como é o caso de engenheiro ou arquiteto ou, até mesmo, de advogado, a atestar a adequação às normas vigentes, cuja inobservância conduziria ao prazo já indicado – 6 meses – de impossibilidade de obtenção desses efeitos (prazo que seria duplicado no caso de reincidência, além de outras sanções).

## 4 Considerações finais

Com base nas considerações feitas é possível alcançar, à guisa de conclusão:

- I – A busca pela eficiência na administração pública é temática recorrente na segunda metade do séc. XX, impulsionada pela *New Public Management*, que encontrou ressonância no direito administrativo brasileiro com a reforma gerencial de meados da década de 90 do século passado.
- II – Importantes transformações ocorreram na espacialidade pública estatal brasileira, fruto do gerencialismo, como a diminuição do tamanho do estado via privatizações; o fortalecimento da atuação regulatória com a criação das agências; a pactuação com entidades da sociedade civil organizada para ações de interesse público; a eliminação de privilégios; a definição de indicadores de desempenho; a flexibilização do regime de contratações, entre outras.
- III – Entretanto, a reforma gerencial não avançou tão fortemente quanto se quisera na Administração federal, além de ter tido limitados reflexos em nível estadual e municipal. Não obstante as críticas à positivação do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição, trata-se de princípio constitucional autônomo e informador da Administração Pública brasileira em todos os níveis e em todos os poderes, a agregar, conteudisticamente, as ideias de qualidade (ótimo possível), adequado custo-benefício, rendimento funcional, produtividade aceitável, celeridade, rentabilidade social, razoabilidade e ação idônea (eficaz), além, obviamente, do combate ao desperdício.
- IV – A eficácia, não obstante possa ser compreendida como faceta da eficiência e usualmente esteja numa posição secundária nas reflexões jurídicas, se comparada com a eficiência, possui normatividade e conteúdo próprios, específicos, consoante a ideia de finalidade e objetivos a serem

alcançados, como também de metas concretizadas, a pensar em termos de gestão pública.

- V – O silêncio da Administração Pública não tem sido alvo de maiores estudos no direito administrativo brasileiro, que majoritariamente se posiciona no sentido de conferir os expressos efeitos definidos na ordem jurídica para o silêncio. O usual é que a legislação silencie sobre o silêncio, a permitir a tutela jurisdicional para cominar prazo para a manifestação da Administração Pública nos casos em que extrapolado tempo razoável para a manifestação – quando a atuação for marcada predominantemente pela vinculação há forte corrente que defende ser possível também a declaração do próprio direito pela via judicial – além de eventual indenização por danos decorrentes da omissão.
- VI – Busca-se analisar as possibilidades de adjudicação de efeitos ao silêncio a fim de conferir maior eficiência e eficácia às administrações municipais, caminho já trilhado pelas alterações sofridas na legislação italiana no sentido de consignar efeitos tácitos de aprovação diante do silêncio da Administração Pública ao que fora requerido pelo particular. No mesmo sentido ocorreram reformas na legislação peruana, chilena e equatoriana.
- VII – Nesse diapasão, foca-se no exercício da polícia administrativa municipal, mais especificamente na atuação preventiva, que requer o consentimento da Administração Pública para determinada atividade, com o predomínio da vinculação. Excluem-se as atividades que requeiram, para o licenciamento, a vistoria *in loco*. Assim, vislumbra-se, na licença para construir e na licença de localização a possibilidade concreta de conferir efeitos positivos ao requerente, transcorrido o prazo legal.
- VIII – Para tanto, é preciso que o deferimento tácito esteja previsto em lei municipal para ambas as licenças – p. ex., transcorrido o prazo de 10 dias ou 5 dias do requerimento, considera-se o mesmo deferido pela autoridade administrativa. Tal previsão de efeitos ao silêncio em nada muda o exercício da fiscalização e a devida imposição de sanções nos casos de infração. Também é possível condicionar o deferimento tácito à manifestação expressa, no caso de licença para construir, do engenheiro ou arquiteto responsável acerca do cumprimento expresso dos limites legais previstos na legislação, como também a vedação de novo benefício por determinado prazo (p. ex., 6 meses, com a duplicação no caso de reincidência, além de outras sanções) para projetos vinculados a engenheiro ou arquiteto com a inobservância dos limites legais. A mesma obrigação de manifestação de profissional pode ocorrer com



- a licença de localização e funcionamento, no caso, de advogado ou engenheiro/arquiteto, exemplificativamente, a atestar a regularidade, com a mesma possibilidade de sanção já explicitada.
- IX – Também se cogitou a possibilidade da manifestação de início de atividades no caso de licença de localização e funcionamento, a possibilitar o imediato início das atividades respectivas, também a requerer posterior avaliação de legalidade da autoridade administrativa.
- X – De toda a sorte, é possível vislumbrar, nos casos concretos da licença de localização e funcionamento e de construção, a possibilidade concreta de aferir efeitos de deferimento tácito após transcorrido determinado prazo, como também, alternativamente, no primeiro caso, a manifestação de início de atividades. Não se vislumbram problemas maiores de agressão ao interesse público, indisponível à autoridade administrativa. Ao contrário, a utilização de efeitos ao silêncio, nesses casos, remete a uma maior celeridade na atuação administrativa, com otimizado rendimento funcional, sem descuidar da qualidade da atuação governamental e com mensurável rentabilidade social (eficiência), ao qual soma-se a finalidade de atender aos interesses dos cidadãos com interesse em construir e empreender, em prazo razoável (eficácia).
- XI – Ademais, conferir maior celeridade na atuação administrativa para atividades empreendedoras, que impactam a economia e geram emprego e renda, também deve ser uma preocupação da Administração Pública, sem descuidar do interesse público consignado na ordem jurídica, ou seja, sem deixar de fazer cumprir os limites postos à liberdade dos particulares.
- XII – À Administração Pública cabe restaurar a legalidade desses atos quando identificável vício que justifique tal atuação, o que pode ocorrer com a anulação do ato ou com a convalidação, diante de defeitos sanáveis, a observar o prazo decadencial de 5 anos para tanto, sob pena de ocorrer a estabilização pelo perpassar do tempo – salvo no caso de má-fé. Tal ressalva é crucial para resguardar o interesse público concretamente previsto na ordem jurídica e que deve ser concretizado pela autoridade administrativa, até mesmo porque é inextirpável a fiscalização do exercício da polícia administrativa.

## Referências

ALCANTARA, Christian Mendez. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, n. 1, p. 24-49, ago./dez. 2009. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2002.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Democracia\\_estado\\_social\\_reforma\\_gerencial.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Democracia_estado_social_reforma_gerencial.pdf). Acesso em: 5 jan. 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 237, p. 93-118, jul./set. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44368/44813>. Acesso em: 15 set. 2018.
- COUTO, Reinaldo. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O silêncio da Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 55-75, abr./jun. 2013.
- FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- GABARDO, Émerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2011.
- LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Comentários à reforma administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- MARIZ, Renata. Nenhum Estado brasileiro atinge meta do Ideb para o ensino médio. *O Globo*, 3 set. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/nenhum-estado-brasileiro-atinge-meta-do-ideb-para-ensino-medio-23033748>. Acesso em: 14 set. 2018.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, ano 51, n. 2, p. 105-120, abr./jun. 2000.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MOREIRA, Egon Bockmann. Processo administrativo e princípio da eficiência. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUNOZ, Guillermo Andrés (Coord.). *As leis de processo administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros. 2000.

MORENO, Ana Carolina. Brasil cai em ranking mundial de educação em ciências, leitura e matemática. *G1*, 6 dez. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/brasil-cai-em-ranking-mundial-de-educacao-em-ciencias-leitura-e-matematica.ghtml>. Acesso em: 14 set. 2018.

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

PESTANA, Marcio. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SILVA, Lígia Covre da. Da modernização estatal ao silêncio administrativo e seus efeitos no direito latino-americano: uma investigação normativa. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 1, n. 2, p. 471-489, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v1i2p471-489>. Acesso em: 20 set. 2018.

SLOMSKI, Valmor. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2012.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CORRALO, Giovani da Silva. Silêncio, eficiência e eficácia nas administrações municipais brasileiras. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 253-269, abr./jun. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i76.1039.

---