

VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS

CLÁUDIA SOFIA MELO FIGUEIRAS

ISABEL FONSECA

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

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

Coordenadores: Cláudia Sofia Melo Figueiras; Isabel Fonseca; Sérgio Henriques Zandona Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-465-5

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

Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Administração. 3. Gerência. VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34



Universidade do Minho
Escola de Direito
Centro de Estudos em Direito da União Europeia



VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

O VII Encontro Internacional do CONPEDI foi realizado em Braga – Portugal, em parceria do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) com a Universidade do Minho, Escola de Direito e Centro de Estudos em Direito da União Europeia, no período de 07 a 08 de setembro de 2017, sob a temática INTERCONSTITUCIONALIDADE: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas.

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1 desenvolveu suas atividades na data de 08 de setembro de 2017, no Complexo Pedagógico 2, no Campus da Universidade do Minho, de 15h00min às 19h00min, e contou com a apresentação de treze artigos científicos que, por suas diferentes abordagens e aprofundamentos científico-teórico-práticos, possibilitaram discussões críticas na busca de aprimoramento do renovado sistema comparado Brasil-Portugal de processo administrativo, direitos e garantias afins, políticas e administração públicas, contrato administrativo e demais temáticas atinentes, bem como o Direito Administrativo Aplicado.

Os textos foram organizados em 04 (quatro) blocos temáticos, coerentes com a sistemática do respectivo Grupo de Trabalho, podendo-se destacar nas pesquisas:

A - Processo Administrativo, Direitos e Garantias Afins

1 - O trabalho desenvolvido por Felipe de Almeida Campos e Sérgio Henriques Zandona Freitas, “ASPECTOS CRÍTICOS DA PROCESSUALIDADE ADMINISTRATIVA BRASILEIRA E O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015”, aborda os escopos instrumentalistas metajurídicos e a falta de definição concreta sobre determinados institutos processuais administrativos, com destaque para o histórico constitucional e infraconstitucional do processo administrativo. A análise da constitucionalidade e os elementos estruturantes do processo administrativo, notadamente sua principiologia, pela compreensão processual democrática constitucional, discutindo-se também a aplicabilidade subsidiária do Código de Processo Civil de 2015.

2 - Norma Sônia Novaes Campos e Hernani Martins Junior, em texto intitulado “PAD E OS MODELOS DE JUIZ”, investigam o processo administrativo disciplinar (PAD), com destaque para o procedimento regido pelos princípios processuais com vias a apurar eventuais delitos ou desvios de conduta de servidores no exercício da função pública. Questionam que, não raro, os princípios do direito processual são ignorados, argumentando que o resultado disto é a completa perversão do estado de direito. No texto são abordadas as principais falhas do PAD e paralelamente os modelos de juiz por Francois Ost, na busca de solução para o problema.

3 - O trabalho de Gabriela Schardosim Cardoso, intitulado “O PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO NO ATO ADMINISTRATIVO”, teve por objetivo realizar sucintas considerações a respeito do conceito de ato administrativo, expor a motivação do ato administrativo como princípio atinente, com o objetivo de demonstrar que a sua utilização decorre de institutos presentes na própria Constituição.

B - Políticas e Administração Pública

4 - Ricardo dos Santos Caçapietra e Ana Amelia Barros Miranda, em texto intitulado “A EFICIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA SOB UMA PERSPECTIVA TRIDIMENSIONAL: JURÍDICA, ECONÔMICA E DE GESTÃO PÚBLICA”, discutem o ciclo de políticas públicas, o princípio da eficiência e a gestão por resultados decorrente da reforma do Estado da década de 90, como ferramentas complementares à avaliação de uma política pública. Abordam ainda a eficiência das políticas públicas, sob o ponto de vista da análise econômica do direito, destacando os aspectos jurídicos e a importância da gestão por resultados, num cenário em que a demanda por serviços públicos e infraestrutura cresce bem acima da capacidade financeira do Estado em provê-los.

5 – O trabalho de Letícia Badini Martins Halfeld e Amanda Benevenuti Ladeira, intitulado “A RACIONALIDADE WEBERIANA APLICADA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE NA SINDICABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS”, analisa a ideia de racionalidade de Max Weber, com base principalmente na obra “Economia e Sociedade”, em busca de um possível paralelo com a razoabilidade, mormente na sua aplicação no direito público em sede de sindicabilidade do mérito administrativo. Na abordagem sugere que o Estado Racional weberiano, burocratizado, não deixa de existir completamente, mas deve se adequar ao Estado Democrático de Direito e suas consequentes bases principiológicas.

6 - Carolina de Moraes Pontes e Everton Silva Santos, em texto intitulado “A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIANTE DAS ENCHENTES: UM ESTUDO SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO BRASIL SOB O PRISMA DA OMISSÃO”, abordam a responsabilidade civil do Estado em decorrência das enchentes e seus danos causados a população em face de sua omissão como administrador público. Detalham problemas ocasionados por fenômenos que guardam exclusão de responsabilidade em casos na esfera cível, em que a sociedade é afetada por meio dos impactos sentidos de forma ostensiva, cuja análise de responsabilidade é avaliada pelo prisma do Estado.

7 – O texto de Patricia Susana Baía da Costa Colaço Machado, intitulado “PORTUGAL E A NECESSIDADE DE UMA POLITICA REGIONAL ‘A INEVITÁVEL REFORMA DO PODER LOCAL’”, avança sobre o debate da política regional e a política de investimento estratégico dirigida a todas as regiões e cidades de Portugal, com o objetivo de aumentar o seu crescimento econômico. Analisa ainda, preceito legal que tem sido muito esquecido, a qualidade de vida das pessoas, com paradigma no moderno discurso político e no poder local regionalizado.

C - Contrato Administrativo e demais temáticas atinentes

8 – Na sequência, o trabalho de Carlos Araújo Leonetti e Felipe Cesar Lapa Boselli, intitulado “O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE DA TUTELA AO MEIO AMBIENTE NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS”, objetivam o conceito de desenvolvimento nacional sustentável, sob o ponto de vista ecológico, no âmbito das contratações públicas, e sua aplicabilidade à luz do princípio constitucional da eficiência administrativa.

9 - No texto intitulado “O PODER DE MODIFICAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E SEUS LIMITES”, Isa Filipa António de Sousa, esclarece que o poder do parceiro público que, no âmbito da execução de um contrato celebrado com parceiros privados, suscita problema quanto ao «ius variandi», na perspectiva da igualdade inter partes e da estabilidade contratual. Alerta ainda para o poder de reconformação unilateral do conteúdo do contrato inicialmente celebrado, sem que haja negociação com o parceiro privado acerca das alterações ao clausulado, destacando o abuso com complexas implicações económico-financeiras, que obrigam à posterior celebração de acordos de reequilíbrio financeiro. Finalmente, alerta para o alcance e limites legais impostos a este poder, delimitando-o.

10 - Theresa Christine De Albuquerque Nobrega e Anna Dolores Barros de Oliveira Sá, em trabalho intitulado “REGULAÇÃO NA CONTRATUALIZAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: FOMENTO À SEGURANÇA JURÍDICA E COMBATE A CORRUPÇÃO”, destacam os objetivos da Lei 13.019/2014 quanto a reordenação nas formas de combate à corrupção nos contratos públicos. Chamam a atenção para a notória mudança legislativa que articula órgãos de controle da Administração Pública, ampliando as perspectivas de transparência e controle social das políticas públicas, determinando o suprimento de um espaço necessário à promoção de uma política nacional de combate à corrupção, compliance e segurança jurídica.

D - Direito Administrativo Aplicado

11 - No texto de Marcos Fernandes de Souza, intitulado “A APLICAÇÃO DA TEORIA DO ESTADO ADMINISTRATIVO NO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO”, aborda a Lei 9.503/1997, identificando o Sistema Nacional de Trânsito como conjunto de órgãos, com a participação de todos os entes federativos, que têm por finalidade o planejamento, administração, normatização, policiamento, fiscalização e julgamento de infrações e aplicação de sanções administrativas na temática trânsito. Alerta para a estruturação própria e compartimentada do SNT entre órgãos da Federação e, valendo-se de corpo técnico para áreas do trânsito, com destaque para mecanismos institucionais que o asseguram desde as atividades atípicas (ao Poder Executivo) de normatizar, realizar julgamento e aplicar sanções, até as funções usuais realizadas pelo Executivo.

12 - Edimur Ferreira De Faria e Claudio Luiz Gonçalves de Souza, em trabalho intitulado “A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA FACE À JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: O ACESSO A MEDICAMENTOS CONTROLADOS COMO DIREITO FUNDAMENTAL”, ressaltam a questão do Poder Discricionário Administrativo frente à crescente judicialização da saúde na busca do atendimento do cidadão a medicamentos. O direito à saúde se afigura na Constituição como direito fundamental de todo o cidadão. Abordam ainda a sua natureza subjetiva, conquanto o que se tutela é o bem maior, ou seja, a vida. Alertam para a dicotomia do direito fundamental à saúde versus o alto custo dos medicamentos em face do interesse público lato sensu.

13 –No trabalho de Rodrigo Monteiro Da Silva, intitulado “A ALTERAÇÃO NA FORMA DE ESCOLHA DE MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: UMA INTERPRETAÇÃO DEMOCRÁTICA DO ARTIGO 75 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL”, o autor, no contexto em que se permite a alteração do respectivo texto constitucional por meio de emendas oriundas da vontade direta do povo, a partir de uma

interpretação criativa e democrática do art. 75 da Constituição brasileira de 1988, se propõe a examinar a natureza dos Tribunais de Contas, com a demonstração da necessidade da adoção de critérios objetivos e isonômicos para a escolha de seus membros.

Como se viu, aos leitores mais qualificados, professores, pesquisadores, discentes da Pós-graduação, bem como aos cidadãos interessados nas referidas temáticas, a pluralidade de relevantes questões e os respectivos desdobramentos suscitam o olhar sobre os avanços e retrocessos do Direito Administrativo e das políticas públicas no eixo Brasil-Portugal, além da necessidade de se evoluir na discussão sobre a atualização e perspectivas da Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial.

Finalmente, os coordenadores do Grupo de Trabalho – DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1, agradecem a colaboração dos autores dos artigos científicos e suas instituições multiregionalizadas, pela valorosa contribuição ao conhecimento científico e ideias para o aprimoramento democrático-constitucionalizado do Direito Comparado Brasil-Portugal.

Braga-Portugal, setembro de 2017.

Professora Doutora Cláudia Sofia Melo Figueiras (UMINHO)

Professora Doutora Isabel Celeste Monteiro Fonseca (UMINHO)

Professor Doutor Sérgio Henriques Zandona Freitas (FUMEC/IMDP)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**ASPECTOS CRÍTICOS DA PROCESSUALIDADE ADMINISTRATIVA
BRASILEIRA E O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015**

**CRITICAL ASPECTS OF THE BRAZILIAN ADMINISTRATIVE PROCESS AND
THE CIVIL PROCESS CODE OF 2015**

Felipe de Almeida Campos ¹
Sérgio Henriques Zandoná Freitas ²

Resumo

Pretende-se com o presente artigo abordar o histórico constitucional e infraconstitucional do processo administrativo brasileiro, desde as previsões na Constituição de 1934 até o marco normativo da Lei 9784/99. Buscar-se-á, com isso, analisar a constitucionalidade e os elementos estruturantes do processo administrativo, notadamente sua principiologia, pela compreensão processual democrática constitucional, discutindo-se também a aplicabilidade subsidiária do Código de Processo Civil de 2015. O problema central apresenta-se pelos escopos instrumentalistas metajurídicos e a falta de definição concreta sobre determinados institutos processuais administrativos. Utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica, através do método hipotético dedutivo jurídico, tendo por marco teórico o processo constitucional democrático.

Palavras-chave: Processo administrativo, Evolução crítica, Teoria geral do processo e código de processo civil de 2015, Processualidade democrática constitucional

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to discuss the constitutional and infraconstitutional history of the Brazilian administrative process, from the provisions of the 1934 Constitution to the normative framework Law 9784/99. It will be sought, therefore, to analyze constitutionality and structuring elements administrative process, notably its principiology, by constitutional democratic procedural understanding, also discussing subsidiary applicability Civil Procedure Code 2015. The central problem is, Are based on the instrumentalist scopes and lack of concrete definition on certain administrative procedural institutes. The bibliographic research will be used, through the hypothetical legal deductive method, having as theoretical framework democratic constitutional process.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative process, Critical evolution, General theory of the process and code of civil procedure of 2015, Constitutional democratic procedural

¹ Mestre pelo PPGD Universidade FUMEC. Advogado. Chefe de Gabinete Parlamentar na Câmara Municipal de Belo Horizonte/MG. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3443228063560138>. E-mail: feacamposadv@gmail.com.

² Pós-Doutor UNISINOS. Doutor e Mestre PUC MINAS. Professor PPGD FUMEC. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2720114652322968>. sergiohzhf@fumec.br. Artigo resultante de Pesquisa ProPic 2016-2017 FUMEC, com auxílio e agradecimento a FAPEMIG e a FUNADESP.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende abordar os aspectos críticos e históricos responsáveis pelo desenvolvimento do processo administrativo no Brasil, observando a sua evolução constitucional e infraconstitucional, com destaque ao Código de Processo Civil de 2015.

Neste contexto, busca-se analisar a primeira previsão expressa acerca do processo administrativo que se deu na Constituição de 1934, passando pelas Constituições de 1937, 1945 e as demais até o histórico marco da redemocratização em 1988 com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil.

E esse marco constitucional é destacado pela garantia do devido processo, consubstanciado pela inafastável atenção aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da isonomia, considerados propriamente como princípios institutivos do processo, ou seja, sem eles não há processo.

A discussão ganha relevância quando é analisado neste artigo a divergência encontrada entre os administrativistas e os processualistas quanto à conceituação do processo e do procedimento. Há, ainda, destaque para a própria divergência encontrada entre os processualistas adeptos da teoria da relação jurídica e aqueles que estudam o processo, na atualidade, à luz das garantias constitucionais.

Outro ponto de destaque reside no debate sobre a existência, no Brasil, de uma Teoria Geral do Processo e, mais ainda, sobre a sua aplicação ao processo administrativo. É que no Brasil o processo administrativo ainda é estudado como disciplina do Direito Administrativo. Neste sentido, assuntos como a suposta supremacia do interesse público, a dicotomia existente entre público e privado, os conceitos indeterminados presentes no âmbito da Administração Pública merecem ser (re)pensados com vistas a se obter um processo administrativo equilibrado entre os envolvidos, em atenção aos ideais do Estado Democrático de Direito que possuem como principiologia básica o devido processo constitucional.

Pretende-se analisar os principais aspectos que deram origem à Lei 9.784/99, sistematizando e organizando o processo administrativo por meio de normas gerais, tratando-se da primeira codificação da matéria no Brasil.

Daí que, será discutida a aplicação do Código de Processo Civil de 2015 ao processo administrativo, de forma crítica, a partir da compreensão da aplicação subsidiária e supletiva das normas jurídicas.

Assim, o problema central na presente pesquisa apresenta-se pelos escopos instrumentalistas metajurídicos e a falta de definição concreta sobre determinados

institutos processuais administrativos, em especial, o processo e o procedimento. Utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica, através do método hipotético dedutivo jurídico, tendo por marco teórico o processo constitucional democrático.

2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO NAS CONSTITUIÇÕES E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL BRASILEIRA

No presente tópico abordar-se-á o processo administrativo nas constituições brasileiras, até a sistematização na Constituição de 1988, bem como os aspetos da elaboração da lei brasileira número 9.784/99 e as fases do processo administrativo.

2.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Ao estabelecer um vínculo entre o processo administrativo e a sua evolução no direito brasileiro, é possível identificar seus primeiros regramentos constitucionais nas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967.

Na Constituição de 1934, a temática encontrava-se prevista no seu artigo 169 e tratava do procedimento administrativo para a destituição de funcionários públicos, assegurada pelo direito à plena defesa, *litteris*:

Art. 169 - Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será **assegurada plena defesa**. (BRASIL, 1934 - Grifos nossos).

No entanto, a Constituição de 1934 não permaneceu vigente por muito tempo, conforme ensina Ricardo Ferreira Sacco,

A democrática Constituição da República de 1934 não durou muito e sobreveio em 10 de novembro de 1937 o golpe chefiado por Getúlio Vargas, ordenando o fechamento do Congresso Nacional, extinguindo os partidos políticos e outorgando a nova Constituição, que já vinha sendo elaborada a algum tempo por Francisco Campos, inspirada na Constituição autoritária da Polónia [...]. (SACCO, 2008, p. 75).

Assim, em 1937 inicia-se no Brasil um forte sistema ditatorial com diversas consequências jurídicas resultantes da dura concentração de poder e intervenção estatal.

Nesse período, com a Constituição de 1937, verifica-se a presença de dispositivo semelhante ao citado na Constituição anterior, mantendo a expressa menção ao processo administrativo, porém com um detalhe interessante: nessa nova previsão, a parte final da alínea “c” do artigo 156 restou acrescida do contraditório junto à garantia da plena defesa, veja:

Art. 156 - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:
a) o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento;
b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos;

c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que **sejam ouvidos** e **possam defender-se**. (BRASIL, 1937 - Grifos nossos).

Mantendo o mesmo caminho das Constituições anteriores, surge a marcante Constituição Democrática de 1946 mantendo-se omissa sobre normas de estruturação constitucional da administração pública e se limitando a relação do processo administrativo à hipótese de perda do cargo público, dispondo que:

Art. 189 - Os funcionários públicos perderão o cargo:

I - quando vitalícios, somente em virtude de sentença judiciária;

II - quando estáveis, no caso do número anterior, no de se extinguir o cargo ou no de serem demitidos mediante processo administrativo em que se lhes tenha **assegurado ampla defesa**. (BRASIL, 1946 - Grifos nossos).

Em 1967 o Brasil novamente se vê diante de uma nova Constituição e, no que tange à Administração Pública, publica-se o Decreto-Lei 200/67 tratando da então segunda grande reforma administrativa brasileira (DIAS, 2003)¹.

Sobre os aspectos da reforma do referido Decreto, vale acrescentar a lição de Maria Tereza Fonseca Dias, veja:

O referido Decreto-Lei, que encerra um conjunto de normas sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública Federal, não é considerado, por alguns autores, como uma Reforma Administrativa propriamente dita, haja vista que apenas consolidou alguns institutos que já existiam de forma esparsa no ordenamento jurídico positivo brasileiro e uma tendência, já presente nas reformas anteriores, de criação de novos órgãos nas administrações direta e indireta. O processo de elaboração do Decreto-Lei n.º 200, em verdade, auto-intitulou-se Reforma Administrativa e procurou dar um sentido bem amplo à expressão, no intuito, talvez, de demonstrar uma ruptura com as práticas e propostas administrativas do início do século e dos governos anteriores. (DIAS, 2003, p. 186).

Tratava-se, portanto, de um novo modelo com vistas a dispor dos princípios e, sobretudo, da descentralização da Administração Pública brasileira, à época.

Pouca coisa disse, porém, o DL 200/67 sobre o processo administrativo, perceptível apenas em duas das suas passagens, uma delas no artigo 14², ao tratar de controle, informando que o “trabalho administrativo será racionalizado mediante

¹ A primeira reforma administrativa brasileira foi promovida por Getúlio Vargas, iniciada em 1936 chamada de Reforma Administrativa do DASP. A esse respeito, consulte: DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas no direito administrativo a partir do estudo da relação entre o estado e a sociedade**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. No mesmo sentido, indica-se a obra: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documentos/MARE/PlanoDiretorReformadoAparelhoEstado>>. Acesso em: 04 maio 2017.

² Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. (BRASIL, 1967).

simplificação de processos” e no artigo 100 informando que o processo administrativo seria instaurado para demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável³.

Sobre a Constituição da época, a mesma previsão encontrava-se expressa no artigo 103, II, da Constituição de 1967:

Art. 103 - A demissão somente será aplicada ao funcionário:
I - vitalício, em virtude de sentença judiciária;
II - estável, na hipótese do número anterior, ou mediante processo administrativo, em que se lhe tenha assegurado ampla defesa. (BRASIL, 1967).

Novidade sobre a matéria surgiu, na época, pela leitura do texto do artigo 111 dado pela Emenda Constitucional número 1 de 1969 à Constituição da época, oportunidade em que se atribuiu à lei a criação de contencioso administrativo que poderia apreciar as questões relacionadas aos “litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, inclusive as autarquias e as empresas públicas federais, qualquer que seja o seu regime jurídico [...]” (BRASIL, 1969).

Na sequência de todo o movimento de codificação do processo administrativo brasileiro, a Constituição da República de 1988 terá significativa importância para a evolução da processualidade no âmbito do direito administrativo, como se verá no decorrer deste trabalho.

2.2 PROCESSUALIDADE ADMINISTRATIVA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

A CR/88 traz em seu texto a previsão dos direitos e garantias fundamentais⁴ permitindo, a partir desse importante rol⁵, o movimento de aproximação entre a Administração Pública e cidadão distanciando-se da concepção liberal quando “o Estado era chamado a intervir apenas nos casos em que havia excessos por parte dos particulares;

³ Art. 100. Instaurar-se-á processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres. (BRASIL, 1967).

⁴ Os direitos fundamentais já vêm apresentando evoluções em seu desenvolvimento constitucional na América Latina como é possível na Constituição equatoriana ao elevar ao nível de direitos e garantias fundamentais os direitos da natureza. Disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalFoco&idConteudo=195972>>. Acesso em: 04 maio 2017.

⁵ Interessantemente, o Supremo Tribunal Federal tem projetado a dignidade da pessoa humana acima dos direitos e garantias fundamentais, como uma espécie de superprincípio. Segundo o STF, a dignidade da pessoa humana precede a CF/88 a diferencia como uma prerrogativa inerente às pessoas. Diz o STF: “a dignidade não tem preço, vale para todos quantos participam do humano” (ADPF 153, voto do rel. min. Eros Grau, j. 29.4.2010, P. DJE de 6-8-2010).

contudo, quando atuavam valia-se de meios autoritário, que não cogitavam da participação dos cidadãos.” (GUIMARÃES, 2010, p. 80).

Extraí-se da leitura do artigo 3º do referido diploma legal que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos (BRASIL, 1988).

Assim, parece “não haver dúvida alguma de que o sistema de direitos fundamentais se converteu no núcleo básico do ordenamento jurídico brasileiro” (CITTADINO, 2002, p.25), oportunidade em que a CR/88 estabelece preceitos normativos na busca de um bem comum, de uma sociedade solidária, fraterna e igualitária, estendendo garantias tanto no âmbito judicial como administrativo.

Nessa perspectiva, merece análise o texto constitucional e alguns dos aspectos do processo administrativo para se observar o limite constitucional do inciso LV acima citado.

É que o artigo 5º encontra-se localizado no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais e cabe, no caso, uma observação sobre o que seriam direitos e o que seriam garantias fundamentais.

Com essas considerações, Odete Medauar oferece lição diferenciando os direitos e as garantias fundamentais, veja:

Em essência, a expressão direitos fundamentais designa as prerrogativas que possibilitam uma convivência digna, livre e igual a todas as pessoas, dizendo respeito a situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive. Nos direitos fundamentais prepondera a índole declaratória, o caráter de reconhecimento, pela Constituição, de prerrogativas e faculdades essenciais à pessoa humana. (MEDAUAR, 2008, p. 79).

Em relação às garantias, explica Odete Medauar:

[...] associadas, de modo imediato, a direitos fundamentais, portanto levando-se em conta somente os preceitos do Título II da Constituição Federal, as garantias fundamentais, como ensina José Afonso da Silva, significam normas constitucionais que outorgam, aos titulares de determinados direitos, meios, técnicas e instrumentos destinados a impor o respeito e cumprimento de tais direitos; nesse sentido, tais garantias não são um fim em si mesmas, mas instrumentos para a tutela de direitos. Por conseguinte, apresentam caráter predominantemente assecuratório. (MEDAUAR, 2008, p. 80).

Segundo Renato Lessa “a leitura do Preâmbulo e dos títulos iniciais da Constituição de 1988 deixa entrever na sua feitura o esforço de positivação de ‘valores supremos’ [...]” (LESSA, 2008, p. 382).

Portanto, o conceito de direitos fundamentais do homem não se remete a uma esfera privada contraposta à atividade pública, como simples limitação da atividade estatal, sendo, entretanto, uma restrição imposta pela soberania popular aos poderes próprios do Estado que dela dependam (CITTADINO, 2002, p.31).

Assim, de um contexto pautado na autoridade e na relação vertical entre Estado e cidadão, o Direito Administrativo constitucionalizado volta-se para os interesses da sociedade, de forma a assegurar a melhor satisfação possível dos seus direitos fundamentais (ARAGÃO, 2010).

Neste sentido, assuntos como a suposta supremacia do interesse público, a dicotomia existente entre público e privado, os conceitos indeterminados presentes no âmbito da Administração Pública merecem ser (re)pensados com vistas a se obter um processo administrativo equilibrado entre os envolvidos, em atenção aos ideais do Estado Democrático de Direito que possuem como principiologia básica o devido processo constitucional.

Não obstante, passa-se a questionar a própria estrutura do ato administrativo e seus atributos como a presunção de legitimidade, imperatividade e auto-executoriedade, compreensões oriundas de períodos centralizadores e autoritários do Estado.

Assim, entre a lei e um ato decisório passa-se à necessária observância da processualidade. Deste modo o processo administrativo adquire uma maior relevância dentro da relação administrativa.

Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Essa constitucionalização provocou sensível redução da discricionariedade administrativa e da amplitude do chamado mérito do ato administrativo, tendo em vista que a discricionariedade, anteriormente vista como liberdade de opção da Administração Pública limitada pela *lei*, passou a ser vista como liberdade de opção limitada não só pela lei, mas pelo *Direito*, expressão que abrange todos os valores e princípios extraídos do ordenamento jurídico, como a razoabilidade, a proporcionalidade, a moralidade, a boa-fé, a confiança legítima, a dignidade da pessoa humana, sob pena de invalidade passível de correção pelo Poder Judiciário. (DI PIETRO, 2015).

Dentre as demais previsões da CR/88 deve-se destacar a importante redação do artigo 5º, inciso LV, ao dispor que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988), bem como o devido processo legal, conforme se extrai da leitura do inciso LIV do mesmo dispositivo legal.

Frisa-se, ainda, o inciso LXXVIII, acrescentado ao texto constitucional pela EC n.º 45/2004, o qual dispõe que “a todos, no âmbito judicial e **administrativo**, são

assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (BRASIL, 1988 - Grifo nosso).

Traz ainda o modelo Constitucional vigente a sua aproximação ao Direito Administrativo através do capítulo VII especialmente destinado à Administração Pública prevendo a sua atenção aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de reger o modo de investidura nos cargos e empregos públicos, qual seja, através do concurso público, garantindo-se, dentre outros direitos, a livre associação sindical, o direito de greve, embora ainda pendente de lei específica, garantia de fixação da remuneração e subsídios por lei específica, regras de acumulação e remuneração de cargos públicos, previu seção específica para o regime jurídico dos militares, entre outras temáticas atinentes à matéria administrativa brasileira.

Destacam-se nos artigos 37, inciso XXI e 41, §1º previsões sobre o processo de licitação e do processo administrativo disciplinar, respectivamente, veja:

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:

XXI: ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (BRASIL, 1988).

Nas lições de Odete Medauar, “ao abrigar dispositivos sobre processo administrativo, a Constituição de 1988 filia-se à tendência contemporânea de processualização da atividade administrativa [...]”. (MEDAUAR, 2008, p. 77).

Quanto à legislação infraconstitucional, o processo administrativo em sua evolução normativa é tratado em diplomas especiais, destacando o tombamento no Decreto-lei 25/37, o processo de desapropriação no Decreto-lei 3.365/41, os processos administrativos de natureza fiscal no Decreto-lei 70.235/72, os processos administrativos disciplinares na Lei 8.112/90, as licitações na Lei 8.666/93 e a defesa da concorrência, na Lei 8.884/94.

2.3 ASPETOS DA ELABORAÇÃO DA LEI 9.784/99

A Portaria nº 1.404, de 17 de outubro de 1995 foi a responsável por constituir a comissão de juristas com o fim de elaborar o anteprojeto de lei sobre normas gerais de procedimento administrativo.

Originalmente a comissão foi composta pelos juristas Inocêncio Mártines Coelho, Odete Medauar, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, José Carlos Barbosa Moreira, Almiro de Couto e Silva e Maria Silvia Zanella Di Pietro, coordenados por Caio Tácito, sendo, após alguns meses, ampliada com a entrada de Adilson de Abreu Dallari, José Joaquim Calmon de Passos, Cármem Lúcia Antunes Rocha e Paulo Eduardo Garrido Modesto.

Primeiramente, é possível perceber que se tratava de comissão composta por administrativistas e processualistas cuja missão era traçar o início de uma codificação do Direito Administrativo que não ocorreu com a promulgação da Constituição da República de 1988. Tratava-se, portanto, do primeiro passo para a busca de uma codificação do Direito Administrativo Brasileiro⁶.

Originalmente, a Lei 9.784 de 1999 correspondeu à mensagem do Executivo nº. 1.002 de 1996 que se transformou, em seguida, no Projeto de Lei 2.464/96. Nesse sentido, vale a menção a destacável trecho da exposição de motivos do referido PL, veja:

A comissão firmou como parâmetros básicos da proposição os ditames da atual Constituição que asseguram a aplicação, nos processos administrativos, dos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como reconhecem a todos o direito de receber informações dos órgãos públicos em matéria de interesse particular ou coletivo e garantem o direito de petição e a obtenção de certidões em repartição pública (art. 5º, nºs XXXIII, XXXIV e LV). Considerou ainda a missão atribuída à defesa de direito difusos e coletivos com a participação popular e associativa.

Teve, ainda, presente que o sistema legal resguarda, quanto às matérias específicas, a observância de regimes especiais que regulam procedimentos próprios, como o tributário, licitatório ou disciplinar, a par do âmbito de competência de órgãos de controle econômico e financeiro.

Por esse motivo, o projeto ressalvou a eficácia de leis especiais, com a aplicação subsidiária das normas gerais a serem editadas. (BRASIL, 1999).

Concluído o processo legislativo federal no dia 29 de janeiro de 1999 o Projeto de lei 2.464/96 é transformado na Lei 9.784 de 1999 destacando, em seu artigo 1º, que “esta lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, direta e indireta [...]” (BRASIL, 1999).

⁶ Para Ada Pellegrini Grinover o contraditório e a ampla defesa, após a Constituição de 1988, não se limitam apenas aos processos administrativos sancionatórios, sendo aplicáveis a todos os processos administrativos que apresentem conflitos. (GRINOVER, 1998, p. 84).

Em seguida, no parágrafo primeiro diz que “os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho da função administrativa” (BRASIL, 1999).

Mais a frente o artigo 69 informa que “os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta lei” (BRASIL, 1999).

Manteve o referido artigo 69 a autonomia de processos previstos em leis especiais, como aquelas tratadas na exposição de motivos, acima mencionada, sendo certo que se trata de uma lei cujo objetivo é, exatamente, trazer os conceitos e os principais entendimentos dos tribunais e dos estudiosos do direito sedimentando, assim, em âmbito administrativo federal, uma compreensão uniforme das garantias constitucionais. Tratava-se, em verdade, de uma busca pela sedimentação e unificação de normas e garantias processuais aplicáveis ao direito administrativo⁷.

2.4 FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NA LEI 9.784/99

O processo administrativo, conforme lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015), compreende quatro fases: instauração, instrução, defesa e decisão.

Em relação à fase inicial da instauração, tem-se que poderá se dar de ofício (princípio da oficialidade) ou, conforme o artigo 5º da Lei 9.784/99, a pedido do interessado.

Nesta fase o requerimento inicial do interessado deverá ocorrer – em regra – por escrito (poderá ocorrer em alguns casos por solicitação oral) e deve atentar para o seu correto endereçamento ao órgão ou autoridade administrativa, devidamente identificado pelo próprio interessado ou seu representante. Deve ainda observar a correta indicação do domicílio do requerente ou outro local em que possa receber intimações ou demais comunicações, além, certamente, de fazer constar os fatos, os fundamentos e o pedido com a consequente assinatura.

Em relação à instrução, prevê o artigo 29 que tal atividade realiza-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, podendo as partes propor atuações probatórias.

⁷ Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro “a ideia não era elaborar uma lei detalhista, que indicasse cada passo do procedimento administrativo, mas sim uma lei com normas genéricas e princípios orientadores dos processos administrativos em geral” (NOHARA, 2011, p.187).

Em atenção à vedação constitucional da utilização de provas obtidas por meio ilícitos, o artigo 30 retrata essa garantia.

Interessantemente prevê o artigo 31 a possibilidade da realização de consulta pública para manifestação de terceiros quando a matéria a ser apreciada envolver assunto de interesse geral, desde que não represente prejuízo para a parte e no artigo 32 encontra-se prevista a possibilidade de realização de audiências públicas, podendo ainda haver no processo a participação de organizações e associações legalmente reconhecidas (artigo 33).

A realização de audiência também está prevista na Lei 9.784/99 podendo ainda ocorrer em reunião conjunta com a participação dos órgãos e entidades interessadas.

Sobre a prova e a fase da defesa, ainda no espaço instrutório, tem-se que o ônus probatório competirá à sua distribuição convencional, oportunidade em que competirá a parte - nesse primeiro momento - comprovar os fatos por ela alegados, podendo ainda, conforme o artigo 37, ser oficiado outro órgão caso disponha de informações e documentos necessários à instrução do feito.

Limita-se até a fase decisória a juntada de documentos, pareceres, perícias e demais meios de prova.

Por fim, a fase decisória ocorrerá após encerrada a instrução, não antes do prazo de 10 (dez) dias para as alegações finais da parte, momento em que a Administração deverá decidir sobre a matéria que lhe foi posta e afeta à sua competência em até 30 (trinta) dias, podendo o prazo ser prorrogado uma vez por igual período desde que expressamente motivado.

3 A TEORIA GERAL DO PROCESSO É ADMITIDA NA PROCESSUALIDADE ADMINISTRATIVA BRASILEIRA?

Muito embora o termo processo “na área do Direito, vir habitualmente vinculado à função jurisdicional e, portanto, relacionado ao Direito processual civil e penal, sobretudo” (MEDAUAR, 2008, p.15), é necessário inicialmente afirmar a existência de uma Teoria Geral do Processo, como bem defende grande parte dos estudiosos do direito processual, no Brasil ⁸, a exemplo de Enrico Tulio Liebman, Dante Angelotti, Cândido

⁸ A esse respeito, indica-se a tese de Doutorado apresentada por Sérgio Henrique Zandona de Freitas intitulada: A Impostergável Reconstrução Principiológico-constitucional do Processo Administrativo Disciplinar no Brasil. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_FreitasSHZ_1.pdf>. Acesso em: 04 maio 2017.

Rangel Dinamarco, Fredie Didier Jr., Ada Pellegrini Grinover, Calmon de Passos, Antônio Carlos de Araújo Cintra (OLIVEIRA JUNIOR, 2007, p. 963)⁹.

Percebe-se que os estudos da obra “A Processualidade do Direito Administrativo”, escrita por Odete Medauar (2008), apontam para a já citada existência de uma Teoria Geral do Processo e, assim, caminham para um núcleo comum de processualidade¹⁰, enfatizando-se a ideia de existência desta de forma ampla na doutrina processual.

A autora escreve que, entre os processualistas, a defesa de uma processualidade inerente à função jurisdicional possui algumas fundamentações; entretanto, se ater ao processo como prática exclusiva da atividade jurisdicional pode ocasionar a negação de uma processualidade administrativa (MEDAUAR, 2008, p. 17-18).

Frisa-se que a dificuldade de alguns juristas em visualizar o processo no âmbito administrativo advém do fato de a atividade administrativa ser quase totalmente livre, revelando-se incompatível com a ideia de processualidade. Não obstante, a busca por uma aproximação entre Estado e sociedade acabou por transcender a noção de processualidade para além da função jurisdicional, sendo recepcionada e aceita no âmbito administrativista (MEDAUAR, 2008, p. 18-19).

Neste contexto, Valdir Ferreira de Oliveira Júnior ensina ser possível e viável uma teoria geral do processo aplicável tanto ao processo legislativo e judicial como ao administrativo, sendo que a formação dessa teoria deve-se aos conceitos lógico-jurídicos que são universais e comuns aos variados ramos do direito processual (OLIVEIRA JUNIOR, 2007, p. 961 - 965).

Ganha ainda mais sustentação o reconhecimento de uma teoria geral do processo aplicada ao direito administrativo quando se analisa o livro I do Código de Processo Civil de 2015 ao tratar de conceitos que devem orientar toda a relação processual tais como a interpretação, ordenação e disciplina conforme os valores e as normas fundamentais da República Federativa do Brasil, a paridade de tratamento em relação aos exercícios de direitos e faculdades processuais, a cooperação entre os sujeitos processuais, o comportamento conforme a boa-fé, a publicidade e a fundamentação das decisões, a

⁹ A esse respeito: MOREIRA, Rômulo de Andrade. Uma crítica à Teoria Geral do Processo. Porto Alegre: Lex Magister, 2013.

¹⁰ Expressão utilizada por Odete Medauar (2008, p. 27) em sua obra “A Processualidade Administrativa” que se equipara ao entendimento já mencionado de Valdir Ferreira de Oliveira Júnior: “os conceitos lógico-jurídicos são aqueles conceitos constituídos *a priori*, com pretensão de validade universal para um determinado campo do conhecimento jurídico” (OLIVEIRA JÚNIOR, 2007, p.961 - Grifos no original).

oportunidade de manifestação das partes ainda que sobre matéria apreciável de ofício, a ordem cronológica de conclusão para proferir decisão, matérias que devem constituir um núcleo comum de atenção.

Pelas lições de Rosemiro Pereira Leal confirma-se sem dúvidas a aplicação dos elementos de teoria geral do processo ao processo administrativo quando bem ensina que:

O processo é instituição pública constitucionalizada de controle tutelar da produção de provimentos, sejam judiciais, legislativos ou **administrativos**. Nenhum provimento (decisão judicial, legiferante ou **administrativa**) procedimental conclusivo pode ser exarado em desaviso aos princípios jurídicos que integram a instituição do processo: ampla defesa, contraditório e direito ao advogado e isonomia. Desqualifica-se, assim, em seus aspectos de legalidade e legitimidade, o exercício da atividade jurisdicional que não seja regida pelo primado constitucional do processo, ou como já falamos, na crítica expressão de Andolina e Vignera, pelo “modelo constitucional de processo”. (LEAL, 2008, p. 66-67 - Grifos nossos).

Portanto, o processo administrativo vem se estendendo aos estudos do direito administrativo contemporâneo, principalmente pela necessidade de construção e consolidação de um Estado Democrático Direito, conforme determina a Constituição de 1988.

4 PROCESSO E PROCEDIMENTO: MERA TERMINOLOGIA?

A respeito do tema, faz-se importante destacar a discussão terminológica entre os estudiosos do Processo Administrativo.

Odete Medauar, ao diferenciar processo e procedimento, explica que, em seu aspecto substancial, o procedimento não se confunde com o processo.

Para a autora, o procedimento significa a sucessão encadeada de atos que visa a realização de um ato final (MEDAUAR, 2008, p. 194); por sua vez, processo representa o vínculo jurídico entre os sujeitos processuais consubstanciados em deveres, poderes e faculdades na relação (MEDAUAR, 2008, p. 194).

Hely Lopes Meirelles ensina, sobre o tema, que “processo é o conjunto de atos coordenados para obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização de processo, ou seja, o rito processual. O processo, portanto, pode realizar-se por diferentes procedimentos, consoante a natureza da questão a decidir e os objetivos da decisão. Observamos, ainda, que não há processo sem procedimento, mas há procedimento administrativo que não constitui processo, como, por exemplo, os de licitação e concursos.” (MEIRELLES, 1993, p. 584).

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro o processo é sempre forma, instrumento, modo de proceder. O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser

observadas para a prática de certos atos administrativa; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo”. (DI PIETRO, 2001, p. 504-506).

Augustin Gordillo adverte que a compreensão do processo de forma ampla apresenta problemas já que bastaria a mera atenção aos princípios processuais, nessa seara, para que se compreendesse que, uma vez ouvido o indivíduo na esfera administrativa, não haveria violação de defesa. Para o autor, a defesa não se resume a apenas ouvir o interessado (GORDILLO, 1998, p. VIII-5).

O atual cenário processual brasileiro caminha para a conceituação e diferenciação do que sejam processo e procedimento influenciados pela corrente instrumentalista, sem perder de vista o processo como instrumento da jurisdição.

Entretanto, para Sérgio Henrique Zandona Freitas, sobre esta influência da corrente instrumentalista de processo (influenciada pela Teoria do Processo como Relação Jurídica) ao processo administrativo, escreve que:

Assim, há que se ter em mente uma forte crítica ao arcaico sistema processual administrativo brasileiro, pautado por regras exclusivamente instrumentalistas e destoantes do paradigma constitucional do processo, bem como repleto de entraves ideológicos e escopos metajurídicos, destoantes de concepções teóricas asseguradas no discurso da constitucionalidade brasileira em vigor, como pressuposto de sua correta aplicação e legitimidade. (FREITAS, 2014, p. 123).

Neste trabalho nos posicionamos em consonância com as lições de Rosemiro Pereira Leal, veja:

Processo: conjunto de institutos de direito fundamental constitucionalizado (ampla defesa, contraditório, isonomia, direito ao advogado, gratuidade da atividade jurisdicional) regente da construção estruturante (relação espaço-temporal normativa, não entre pessoas) dos procedimentos. **Procedimento:** Estrutura técnica de atos jurídicos seqüenciais, segundo o modelo legal, numa relação espaço-temporal, em que o ato inaugural é pressuposto do ato conseqüente e este como extensão do ato antecedente e assim sucessivamente até o final provimento (ato encerrador do procedimento). (LEAL, 2008, p. 76 - Grifos nossos).

Rompe-se com a visão instrumentalista de processo, na medida em que o processo e o procedimento no âmbito administrativo ganham conotação constitucionalizada conforme visto acima.

5 PRINCIPIOLOGIA APLICADA AO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Inicia-se o presente tópico informando que – de certo – pode-se estabelecer uma divisão dos princípios constitucionais aplicáveis ao processo administrativo, neste contexto de normatividade e viés democrático proposto.

Pretende-se, contudo, neste momento, analisar os princípios constitucionais aplicados ao Processo Administrativo à luz do devido processo, guardando sintonia notadamente com a ampla defesa, o contraditório e a isonomia, tratados por Dhenis Cruz Madeira como Princípios Institutivos do Processo.

Assim, destacam-se as suas lições:

Na atualidade, o processo é uma instituição jurídica justamente por abrigar princípios afins e por acolher o instituto do devido processo. Por sua vez, os princípios do contraditório, ampla defesa e isonomia são institutivos na medida em que alicerçam (instituem, formam) o próprio conceito de processo – sem eles, há somente rito, e não, processo. (MADEIRA, 2008, p. 129).

Uma vez caracterizado o entendimento sobre os princípios institutivos do processo, começa-se, por oportuno, a analisá-los.

5.1 O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

É certo que a Constituição da República de 1988 dispôs expressamente que, em qualquer processo judicial ou administrativo, devem ser observados e assegurados às partes o contraditório, isto é, a plena ciência dos atos processuais praticados e a garantia efetiva de participação na construção dos atos processuais, com plena capacidade de influenciar a decisão.

Neste sentido, o contraditório é princípio de atenção obrigatória, absoluta, inadmitindo exceção, sob pena de nulidade do processo. Em verdade, estará formado o contraditório basicamente em cinco pontos: comunicação, resposta, igualdade, capacidade de influência e vedação às decisões surpresas.

Dentro deste conceito, em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), na Lei 9.784 de 1999¹¹ é possível verificar o princípio do contraditório, sobretudo, nos artigos 2º, parágrafo único, inciso X e 3º, inciso II, além do artigo 26.

O primeiro artigo previu expressamente a obediência da Administração Pública ao contraditório, muito embora tenha limitada a garantia do seu inciso X¹² aos processos administrativos que possam resultar sanções e nas situações de litígio.

¹¹ Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

¹² Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio. (BRASIL, 1999).

Todavia, a observação da comunicação, apresentação de alegações finais, produção de provas, recurso, entre outras garantias processuais, não podem ser limitadas tão somente a determinadas hipóteses por força do inciso LV do artigo 5º da CR/88. Já o artigo 3º identifica os elementos integrantes do contraditório, essenciais ao instituto, tais como a ciência da tramitação dos processos, vista dos autos e conhecimento das decisões proferidas.

Em relação à Lei Federal n. 13.105 de 2015 (Código de Processo Civil), importante dizer que houve importantes inovações textuais garantidoras do contraditório.

Dentre essas garantias, destacam-se a redação do artigo 7º, já que assegura às partes a paridade de tratamento, competindo ao juiz e, neste caso, à comissão ou órgão administrativo responsável pelo julgamento, o zelo pelo efetivo contraditório.

Destaca-se ainda o artigo 9º e a redação do art. 369 exatamente pela garantia da prévia oitiva das partes em caso de decisão e da ampla produção probatória a fim de proporcionar aos afetados a eficaz influência na convicção do Juiz.

É que o contraditório não deve ser lido como apenas um princípio que garanta às partes o ataque e o contra-ataque. Mais do que isso, é propriamente uma garantia do direito de ação (FAZZALARI, 1996, p. 86).

5.2 O PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA

Muito próximo ao contraditório está a ampla defesa como princípio essencial para o devido processo. Nele está insita a garantia de se utilizar para o convencimento do julgador todos os meios de prova morais e legais, em busca da reconstrução fático-argumentativa dos elementos contidos na inicial do requerente e na defesa do requerido.

Do mesmo modo, não se deve encontrar exceção à garantia da ampla produção de provas, seja pela autodefesa, seja por meio de profissional legalmente habilitado. Contrariando esse caminho, vale citar interessante posicionamento de Odete Medauar sobre este princípio aplicado ao processo administrativo, veja:

No atinente à ampla defesa, sua incidência no processo administrativo defronta com as clássicas considerações a respeito da auto-executoriedade das decisões administrativas, da urgência no atendimento do interesse público, do exercício do poder discricionário, da ordem na Administração Pública, subjacendo uma ideia de não total compatibilidade entre esses elementos e o direito de defesa. (MEDAUAR, 2008, p. 122).

Entende-se, contudo, que a defesa deve ser ampla, não sendo possível comprimila. Por tal razão, entende-se que merece reflexão o posicionamento de Odete Medauar (2008, p. 122), já destacado neste trabalho.

Ora, se há de ser ampla a defesa, não poderá se admitir qualquer estreitamento da garantia posta, sobretudo à vista de uma supremacia, a caminho de uma superação, da Administração Pública sobre o particular.

É que a relação entre interesses públicos e privados, muito antes de se afastarem, se harmonizam no sistema constitucional e não se deve considerar exceção, sobretudo em relação ao princípio da ampla defesa, em que o constituinte originário não o fez.

Isto é, quisesse limitar a defesa, não teria o constituinte originário, no artigo 5º, inciso LV da CR/88, informado que a ampla defesa será assegurada com os meios e recursos a ela inerentes.

Portanto, o princípio da ampla defesa não pode ser sacrificado sob o argumento de mera cessão de espaço a conceitos abertos como interesse público e ordem na administração, por exemplo.

Com isso, conclui-se que a ampla defesa restará aperfeiçoada com o completo espaço de garantia de todas as relações de direito e de produção probatória, ainda que não prevista em lei, mas moralmente admitidas.

5.3 O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

No que se refere à isonomia, trata-se de importante elemento referencial para o contraditório e a ampla defesa, já que visa nos dizeres de Rosemiro Pereira Leal, ser um “direito assegurador de **igualdade** de realização construtiva do **procedimento**” - grifos do autor (LEAL, 2008, p. 98).

Para o citado processualista,

A **ISONOMIA** como princípio jurídico-processual de primeira geração não pode ser descuidada na construção e exercício da constitucionalidade democrática, porque é ela que torna possível a igualdade (simétrica paridade) entre os economicamente desiguais, entre os física e psiquicamente diferentes e entre maioria e minoria política, ideológica ou social. Processualmente, na democracia, é inconcebível uma desigualdade jurídica fundamental, porque, se tal ocorresse, romper-se-ia com as **garantias constitucionais do processo** em seus princípios enunciativos do contraditório, isonomia e ampla defesa na produção, correição e aplicação do direito, inclusive do próprio direito processual. (LEAL, 2004 – grifos nossos).

Trata-se de princípio de atenção indispensável ao processo constitucional e que se volta a garantir às partes, note-se, uma igualdade argumentativa, no espaço procedimental.

Portanto, afasta-se pelo princípio da isonomia a compreensão da desigualdade ou o desnivelamento das partes por razões diversas (cultural, moral, física, econômica, entre outras) daqueles inseridos no campo processual dialógico, democrático, cujo contexto é jurídico e argumentativo. Isto é, trata-se de uma garantia de igualdade

procedimental, legitimadora, portanto, do devido processo constitucional cuja vertente é a adotada neste trabalho.

5.4 PRINCÍPIOS INFORMATIVOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Em seu artigo 2º a Lei 9784/99 informa que a Administração Pública será regida, dentre outros, pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência¹³.

Tais princípios em verdade correspondem, em sua maioria, aos princípios constitucionais da Administração Pública descritos no artigo 37 da CR/88 a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Influenciada pelos estudiosos do direito administrativo, maioria que compôs a comissão responsável pela elaboração da Lei 9.784/99 e pelos processualistas arraigados na teoria processual da Relação Jurídica, encontra-se nos estudos sobre a temática a aplicação dos conceitos próprios do direito administrativo para explicar o fenômeno processual administrativo, tratando-se ambos (direito material e direito processual) sob o mesmo conceito, sem maior rigor científico.

A própria Lei 9.784/99 cuidou de conceituar os princípios do *caput* de seu artigo 2º. Portanto, conceituá-los seria apenas repetir o que já foi dito pelo legislador. Em razão disso, passa-se apenas a comentar de modo crítico alguns dos princípios que merecem uma reflexão e uma releitura a partir do marco teórico adotado neste trabalho.

¹³ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito; II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei; XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (BRASIL, 1999).

Em relação ao princípio da legalidade, é certo que se tratou de importante conquista histórica já que vinculou o administrador público aos termos da Lei para a sua atuação, fato de grande relevância como contenção ao autoritarismo e à tirania. Hoje, tem-se a legalidade elevada ao *status* de garantia constitucional.

Noutro ponto, vale uma crítica inicial na medida em que os princípios da finalidade, como decorrência do princípio da legalidade (FIGUEIREDO, 2004), e o interesse público, por exemplo, são tratados como a busca pela aplicação da lei a fim de se alcançar o fim público e a satisfação desse interesse público, respectivamente.

Tratar o processo administrativo à luz das compreensões do Direito Administrativo cujo viés ainda remonta à supremacia e indisponibilidade do interesse público é ferir de plano as garantias constitucionais processuais, com destaque para a isonomia (entendida neste trabalho como igualdade argumentativa legitimadora do devido processo constitucional).

O princípio da motivação também merece críticas, pois tem-se resumido, para os administrativistas, à mera indicação dos pressupostos de fato e de direito, muito aquém das críticas à constante ausência de motivação calcada exatamente no referido.

E isso tem sido repetido cotidianamente nos Tribunais, ainda que terminantemente contrário à essência da previsão constitucional do artigo 93, inciso IX da CR/88.

Para Ronaldo Brêtas,

No Estado Democrático de Direito, essa justificação tem de ser feita dentro de um conteúdo estrutural normativo que as normas processuais impõem à decisão, em forma tal que o agente público julgador lhe dê motivação racional sob a prevalência do ordenamento jurídico em vigor e indique a legitimidade das escolhas adotadas, em decorrência da obrigatória análise dos argumentos desenvolvidos pelas partes, em contraditório, em torno das questões de fato e de direito sobre as quais estabeleceram discussão. (BRETAS, 2010, p. 130).

A moralidade, muito além de um sentido comum e até subjetivo, é vista sob o prisma da legalidade. Neste contexto, tem-se não só a moralidade jurídica, mas também um atuar conforme a Lei e a disciplina administrativa.

Sua previsão é importante para se detectar não só a falta de probidade ou honestidade do gestor público, mas para identificar muitas das vezes o desvio do caminho legal a ser praticado (desvio de poder ou desvio de finalidade), já que vigora a garantia da reserva legal nesse sentido.

É o que se tem, portanto, expressamente previsto no inciso IV do artigo 2º da Lei 9.784/99 como uma “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (BRASIL, 1999).

A impessoalidade, muito semelhante à isonomia, busca romper com aspectos como influência, prestígio ou qualquer outra questão que possa comprometer a atuação do gestor em relação ao particular ou ente privado.

Já a publicidade transcende a própria fiscalização e controle dos atos da administração e fundamentalmente proporciona a transparência dos seus atos. No aspecto processual, resguardados os casos de sigilo, é plena decorrência do atual Estado Democrático de Direito que proporciona amplo conhecimento das atividades praticadas pelo Estado.

Por fim, a segurança jurídica tem compreensão clara no inciso XIII do artigo 2º da Lei 9.784/99 ao proibir a aplicação retroativa de nova interpretação e se encontra ligado nos aspectos objetivos (estabilidade das relações jurídicas) e subjetivo (proteção da confiança).

5.5 A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Dispõe o artigo 15¹⁴ do CPC/15 que: “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou **administrativos**, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente” (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Alguns ramos do direito, em especial o trabalhista e o eleitoral, se atualizaram sobre a aplicabilidade do referido artigo 15 do CPC/15.

No direito do trabalho, além do artigo 769¹⁵ prever expressamente a matéria, o Tribunal Superior do Trabalho (TST), visando maior segurança jurídica no processo trabalhista, previu por meio da Instrução Normativa n.39 de 2016 quais as normas do CPC/15 serão aplicáveis ao Processo do Trabalho, ainda que de forma não exaustiva.

No mesmo sentido o direito eleitoral, por meio do Tribunal Superior Eleitoral, também regulou a incidência do CPC nessa matéria pela Resolução 23.478 destacando o caráter supletivo e subsidiário em relação aos feitos eleitorais desde que haja compatibilidade sistêmica.

A indagação que se faz diante do novo artigo 15 é se o CPC/15 é, ou não, norma subsidiária do processo administrativo.

¹⁴ Importante dizer que o artigo 15, por força do artigo 14, ambos do CPC/15, tem aplicação imediata, veja: Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada. (BRASIL, 2015).

¹⁵ Art. 769 - Nos casos omissos, o direito processual comum será fonte subsidiária do direito processual do trabalho, exceto naquilo em que for incompatível com as normas deste Título. (BRASIL, 1943).

Antes disso, porém, chama a atenção a problemática causada pela atual repartição de competência que atribui aos estados e municípios a condição de legislarem sobre processo administrativo.

O que se quer dizer é: a Lei 9.784/99 de aplicação subsidiária aos demais processos administrativos específicos sofrerá a influência, ainda subsidiária, do CPC de 2015? Ainda: considerando o artigo 69 da Lei 9.784/99 que diz que os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei, seria então o Código de Processo Civil de aplicação subsidiária à Lei 9.784 que, por sua vez, seria de aplicação subsidiária às demais Leis de Processo Administrativo?

Seria o CPC/15 uma norma de aplicação subsidiária da subsidiária?

Sobre o assunto, se posicionou Guilherme Dias Reisdorfer, veja:

É necessária a consideração das características específicas da função administrativa exercida em cada caso. Haverá situações mais propícias à aplicação do NCPC, como aquelas que envolvam disputas tipicamente patrimoniais envolvendo Administração e terceiros. Haverá outras que, sendo mais próximas e relevantes ao exercício da democracia no âmbito administrativo, apresentam-se menos compatíveis com o sistema processual jurisdicional, ainda que se verifique tendência de o processo civil incorporar mecanismos de participação coletiva. Enfim, haverá casos, envolvendo o exercício de competências punitivas, que podem aproximar-se mais do processo penal e das garantias a ele insitas do que do sistema processual civil. (REISDORFER, 2016, p. 580-581).

É preciso, todavia, deixar claro que a aplicação subsidiária não se confunde com a aplicação supletiva e esse ponto merece nosso breve destaque: a aplicação subsidiária ocorrerá quando se constatar lacunas (falta de previsão legal) e compatibilidade sistêmica; já a aplicação supletiva ocorrerá quando a norma (importada) é acoplada a outra norma (já existente) por restar desatualizada ou superada, por exemplo.

No entanto, é preciso observar que a aplicação subsidiária demanda a análise de dois eixos, o que significa dizer que não basta a lacuna na norma processual administrativa, será preciso ainda analisar a sua adequação e compatibilidade com o contexto da atividade administrativa.

Nesse sentido, as disposições do artigo 15 do CPC/15 tornam claras a sua aplicação ao processo administrativo.

Contrariando a posição de Guilherme Dias Reisdorfer, Egon Bockmann Moreira observa que:

Por conseguinte, o CPC/2015 não pode ser compreendido como norma “estranha” ou “alheia” ao processo administrativo (inclusive em relação à Lei

9.784/1999). Ao contrário: a leitura deve ser integrada, de molde a fazer com que o CPC/2015 seja sempre aplicado, tanto nos casos em que a lei específica seja omissa como naqueles em que ele proveja solução mais adequada ao caso concreto (desde que compatível com o regime jurídico-administrativo). Não se faz necessária a omissão em sentido estrito (a mais absoluta ausência de norma), mas sim a aplicação da diretriz da efetividade do processo (REISDORFOR; MOREIRA, 2017).

Coerente à tese adotada neste trabalho, verifica-se, com respeito aos entendimentos contrários, que o CPC/15 é de franca aplicação ao processo administrativo por tudo o que se constrói neste trabalho até o momento.

Ao adotar-se a teoria geral do processo aplicada ao processo administrativo e ao demonstrar os equívocos sobre a conceituação do que é processo e procedimento pelos administrativistas, tendo o processo administrativo localização junto ao artigo 22, inciso I da Constituição da República de 1988, entende-se pela plena aplicação subsidiária do CPC/15 ao processo administrativo previsto na Lei 9.784/99.

6 CONCLUSÃO

Buscou-se com o presente estudo dissertar sobre a evolução constitucional e infraconstitucional brasileira sobre o processo administrativo, desde a sua primeira previsão na Constituição de 1934 até a Lei 9.784/99.

No caminho percorrido verificou-se que o processo administrativo até o momento anterior à CR/88 pouco evoluiu no sistema jurídico brasileiro, restando previsto e limitado apenas como um instrumento para a destituição de servidores públicos. Porém, após a promulgação da CR/88 percebeu-se a inafastabilidade das garantias constitucionais processuais ao processo administrativo até a sistematização e unificação da matéria pela Lei 9.784/99, marcando a evolução do estudo dessa temática.

Noutro giro, demonstrou-se que a teoria geral do processo é aplicável ao processo administrativo firmando o conceito, atual, da correta compreensão do processo e do procedimento à luz da teoria do processo constitucional.

A adequada compreensão do processo administrativo democrático passa, portanto, pela sua redefinição enquanto ramo do direito processual, superando a sua equivocada compreensão como ramo do direito administrativo.

Com isso, o Código de Processo Civil, construído sob viés democrático, deve servir como fonte subsidiária ao processo administrativo, proporcionando nova e importante releitura dos institutos processuais, demonstrando, assim, o direcionamento a uma processualidade administrativa constitucionalizada em sintonia com a nova sistemática do CPC/15.

Almeja-se, pois, uma evolução cada vez maior da processualidade administrativa, assegurando a ampla garantia processual constitucionalizada e a participação de todos os sujeitos processuais na formação dos atos decisórios, de modo dinâmico e efetivo.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A Supremacia do Interesse Público no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo. *In:*

SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados:** desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. *In:* ARAGÃO, Alexandre Santos de, MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord). **Direito administrativo e seus novos paradigmas.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. *In:* SOUZA NETO, Cláudio Pereira;

SARMENTO, Daniel (Coord). **A Constitucionalização do Direito:** Fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um novo Paradigma para o Direito Administrativo. *In:*

SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados:** desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRAGA, Paula Sarno. **Norma de processo e norma de procedimento.** O problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. Integridade e coerência na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Salvador: Juspodivm, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 maio 2017.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 04 maio 2017.

BRASIL. **Código de Processo Civil (2015).** Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.

Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 04 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 153. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. voto do rel. min. Eros Grau, j. 29-4-2010, P, *DJE* de 6-8-2010.

Consulta processual. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2644116>>
. Acesso em: 04 maio 2017.

BULOW, Oskar Von. **Excepciones y presupuestos procesales.** Bueno Aires: Europa-América, 1964.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/Documentos/MARE/PlanoDiretordaReformadoAparelhodoEstado>>. Acesso: 04 maio 2017.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da Política, Constitucionalismo Democrático e Separação de Poderes. *In*: Luiz Werneck Vianna. (Org.). **A Democracia e os Três Poderes do Brasil.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo Pós-Moderno?** Novos paradigmas da relação Estado e Sociedade. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo constitucional e estado democrático de direito.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FAZZALARI, Elio. **Istituzioni di diritto processuale.** 8. ed. Padova: CEDAM, 1996.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Comentários a lei federal de processo administrativo: lei nº 9.784/99.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. **A impostergável reconstrução principiológico-constitucional do processo administrativo disciplinar no Brasil.** 2014. 210f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2014.

GORDILLO, Augustín. **Tratado de Derecho Administrativo: la defensa del usuario y del administrado.** Colombiana, Bogotá: Fundación de Derecho Administrativo, Biblioteca Jurídica Dike, 1998.

GUASP, Jaime. **La pretensión procesal**. 2. ed. Madrid: Civitas, 1985.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. A participação no processo administrativo. *In*: MEDAUAR, Odete, Vitor Rhein Schirato (Org.). **Atuais Rumos do Processo Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Do direito de defesa em inquérito administrativo**. *In*: O processo em evolução. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. **Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos**, Bauru, n. 24, p. 61-115, dez./mar. 1998/1999. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/20046>>. Acesso em: 04 maio 2017.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Cadernos da Escola do Legislativo** nº 3 – 1º Sem/1995.

LEAL, Rosemiro Pereira. Isonomia Processual e Igualdade Fundamental a Propósito das Retóricas Ações Afirmativas. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 1, n.30, p. 38-45, 2004

LEAL, André Cordeiro. **Instrumentalidade do Processo em Crise**. Belo Horizonte: Mandamentos, Faculdade de Ciências Humanas/FUMEC, 2008.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo: Primeiros estudos**. 12. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

LEAL, Rosemiro Pereira. **A Teoria Neoinstitucionalista do Processo: uma trajetória conjectural**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

LESSA, Renato. A Constituição de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. *In*: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008. v. 1.

LIMA, Carolina Caiado. Por uma lei geral do processo administrativo. *In*: MEDAUAR, Odete, Vitor Rhein Schirato (Org.). **Atuais Rumos do Processo Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MADEIRA, Dhenis Cruz. **Processo de conhecimento e cognição: uma inserção no estado democrático de direito**. Curitiba: Juruá, 2008.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org.). **Atuais rumos do processo administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. **Uma crítica à Teoria Geral do Processo**. Porto Alegre: Lex Magister, 2013.

MOREIRA, Egon Bockman. **O impacto do CPC/2015 nos processos administrativos: uma nova racionalidade**. Direito do Estado. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/o-impacto-do-cpc-2015-nos-processos-administrativos-uma-nova-racionalidade>>. Acesso em: 04 maio 2017.

NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (Org.). **Processo administrativo: temas polêmicos da lei n. 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA JÚNIOR, Valdir Ferreira de. Existe uma teoria geral do processo?. *In*: DIDIER JÚNIOR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coords.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: Jus Podivm, 2007.

SACCO, Ricardo Ferreira. **Constitucionalismo e Ministério Público: uma visão panorâmica**. Belo Horizonte: Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde: Mandamentos, 2008.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado de Direito e da Democracia. *In*: MEDAUAR, Odete, Vitor Rhein Schirato (Org.). **Atuais Rumos do Processo Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SICCA, Gerson dos Santos. **Discrecionalidade Administrativa: conceitos indeterminados e aplicação**. Curitiba: Juruá, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.