

**VI CONGRESSO INTERNACIONAL  
CONSTITUCIONALISMO E  
DEMOCRACIA: O NOVO  
CONSTITUCIONALISMO LATINO-  
AMERICANO**

**ESTADO E INSTITUIÇÃO**

Organizadores:  
José Ribas Vieira  
Cecília Caballero Lois  
Ranieri Lima Resende

**Estado e instituições: VI  
congresso internacional  
constitucionalismo e  
democracia: o novo  
constitucionalismo latino-  
americano**

1ª edição

---

Santa Catarina

2017



# **VI CONGRESSO INTERNACIONAL CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO- AMERICANO**

## **ESTADO E INSTITUIÇÃO**

---

### **Apresentação**

O VI Congresso Internacional Constitucionalismo e Democracia: O Novo Constitucionalismo Latino-americano, com o tema “Constitucionalismo Democrático e Direitos: Desafios, Enfrentamentos e Perspectivas”, realizado entre os dias 23 e 25 de novembro de 2016, na Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ), na cidade do Rio de Janeiro, promove, em parceria com o CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, a publicação dos Anais do Evento, dedicando um livro a cada Grupo de Trabalho.

Neste livro, encontram-se capítulos que expõem resultados das investigações de pesquisadores de todo o Brasil e da América Latina, com artigos selecionados por meio de avaliação cega por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na seleção e divulgação do conhecimento da área.

Esta publicação oferece ao leitor valorosas contribuições teóricas e empíricas sobre os mais diversos aspectos da realidade latino-americana, com a diferencial reflexão crítica de professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o continente, na abordagem da relação entre o Estado e suas instituições jurídicas e sociais.

Assim, a presente obra divulga a produção científica, promove o diálogo latino-americano e socializa o conhecimento, com criteriosa qualidade, oferecendo à sociedade nacional e internacional, o papel crítico do pensamento jurídico, presente nos centros de excelência na pesquisa jurídica, aqui representados.

Por fim, a Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ) expressam seu sincero agradecimento ao CONPEDI pela honrosa parceria na realização e divulgação do evento, culminando na esmerada publicação da presente obra, que, agora, apresentamos aos leitores.

Palavras-chave: Estado. Instituições. América Latina. Novo Constitucionalismo Latino-americano.

Rio de Janeiro, 07 de setembro de 2017.

Organizadores:

Prof. Dr. José Ribas Vieira – UFRJ

Profa. Dra. Cecília Caballero Lois – UFRJ

Me. Ranieri Lima Resende – UFRJ

**A CONSTITUCIONALIDADE E A PROCESSUALIDADE DO DIREITO  
ADMINISTRATIVO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

**THE CONSTITUTIONALITY AND PROCESSUALITY OF ADMINISTRATIVE  
LAW IN THE STATE RIGHT TO DEMOCRACY**

**Sérgio Henriques Zandona Freitas <sup>1</sup>**

**Thaís Campos Maria <sup>2</sup>**

**Felipe de Almeida Campos <sup>3</sup>**

**Resumo**

O presente artigo pretende uma análise da evolução histórica da processualidade no Direito Administrativo que com a promulgação da Constituição de 1988, precisamente em seu artigo 5º, inciso LV, assegura aos litigantes em processo judicial e administrativo e aos acusados e geral o direito ao contraditório e à ampla defesa. Tal dispositivo constitucional acolhe e recepciona a processualidade administrativista, demonstrando a inequívoca importância da temática para o estudo do Direito Administrativo. A partir de estudos em que se busca (re) pensar o Direito Administrativo, e sobretudo, o processo administrativo, questiona-se se é possível garantir por meio deste processo, participação democrática, de maneira a se garantir a legitimidade, afastando a arbitrariedade estatal e a suposta supremacia do interesse público. Objetiva-se despertar o estudo do processo administrativo, instigando-o para um pensamento voltado para o cenário democrático atual, e dessa forma, debater sobre questões como o devido processo legal e constitucional. Adota-se, como marco teórico, obras de Medauar, Sarmiento e Binenbojm que apontam para uma (re)construção das teorias administrativistas, bem como os autores vinculados à teoria do processo constitucional, por meio de pesquisa bibliográfica e do método jurídico-dedutivo.

**Palavras-chave:** Direito processual, Processo administrativo, Garantias constitucionais, Análise histórica do direito

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article attempts an analysis of the historical evolution of processuality the Administrative Law that with the promulgation of the 1988 Constitution, specifically in Article 5, paragraph LV, assures litigants in judicial and administrative proceedings and to

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela PUC MINAS. Pós-Doutorando em Direito pela UNISINOS. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade FUMEC. Assessor no TJMG. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2720114652322968>. E-mail: [sergiohzhf@fumec.br](mailto:sergiohzhf@fumec.br)

<sup>2</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade FUMEC. Especialista em Direito Administrativo pela UCAM. Advogada. Servidora Federal do IFMG – Campus Congonhas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7540955714807280>. E-mail: [tahcampos@hotmail.com](mailto:tahcampos@hotmail.com)

<sup>3</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade FUMEC. Advogado. Especialista em Direito Processual pela PUC-MINAS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3443228063560138>. E-mail: [feacamposadv@gmail.com](mailto:feacamposadv@gmail.com)

the accused and general right to the contradictory and full defense. This constitutional provision accepts and welcomes the administrativista processuality, demonstrating the unequivocal importance of the theme for the study of Administrative Law. From studies which seeks to (re) think the Administrative Law, and above all, the administrative process, the question is whether it is possible to ensure through this process, democratic participation, in order to ensure the legitimacy, away state arbitrariness and the supposed supremacy of public interest and the objective is to awaken the study of the administrative process, prompting it to a thought facing the current democratic scenario, and thus discuss issues such as due process and constitutional. It is adopted as a theoretical framework, works Medauar, Sarmiento and Binenbojm pointing to a (re) construction of administrativistas theories and the authors linked to the theory of the constitutional process by means of literature and legal-deductive method.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Procedural law, Administrative process, Constitutional guarantees, Historical analysis of law

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar a evolução histórica da constitucionalização da processualidade no Direito Administrativo que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, precisamente em seu artigo 5º, inciso LV, assegura aos litigantes em processo judicial e administrativo e aos acusados em geral o direito ao contraditório e à ampla defesa. Tal dispositivo constitucional acolhe e recepciona a processualidade administrativista, demonstrando a inequívoca importância da temática para o estudo do Direito Administrativo e para o funcionamento da Administração Pública em si. Diante deste contexto analítico, imperioso destacar as principais teorias sobre a natureza do processo.

A partir de estudos em que se busca (re)pensar o Direito Administrativo e, sobretudo, o processo administrativo, questiona-se se é possível assegurar, por meio desta processualidade, a participação democrática de maneira a se garantir a legitimidade, afastando a arbitrariedade estatal notadamente por seus conceitos indeterminados, como, *v.g.*, a supremacia do interesse público e assim, assegurar os princípios constitucionais do devido processo legal consubstanciados na ampla defesa, contraditório e isonomia.

Objetiva-se despertar o estudo do processo administrativo, instigando-o para um pensamento voltado para o cenário democrático atual e, dessa forma, provocar o debate sobre questões como o devido processo legal e constitucional. E assim, um (re)pensar de certas teorias tradicionais adotadas no âmbito da Administração Pública.

Faz-se importante ainda ressaltar a discussão sobre a adoção de uma teoria geral do processo e, assim, a necessidade de um alargamento do círculo dos interpretes envolvidos na relação jurídica de maneira a assegurar os direitos constitucionais e sua compatibilidade com os ditames do Estado Democrático de Direito.

Adota-se, como marco teórico, a obra *Processualidade no Direito Administrativo*, de Odete Maduar, com apoio nas obras de Gerson dos Santos Sicca e Gustavo Binbenbim que apontam para uma (re)construção das teorias administrativistas, por meio de pesquisa bibliográfica e do método jurídico-dedutivo.

## 2 BREVES APONTAMENTOS AS TEORIAS JURÍDICAS DO PROCESSO

### 2.1 Teorias jurídicas do processo

De maneira a sintetizar e compreender brevemente o estudo do direito processual e assim, delimitar os contornos necessários e úteis para a presente pesquisa, far-se-á uma pequena abordagem das teorias jurídicas do processo, demonstrando sua evolução histórica no âmbito do Direito.

### 2.2 Teoria do Processo como Contrato

Pothier (1800) é tido como o principal precursor e divulgador desta teoria que se inspirou nos pensamentos do jurista romano Ulpiano e no Contrato Social, de Rousseau.

Rosemiro Leal (2014, p. 82) menciona que:

No entender de Pothier, instaurava-se o processo pela *litiscontestatio* (convenção das partes perante o juiz para acatar decisão proferida), e o juiz seria o árbitro judicial e facultativo e não órgão jurisdicional monopolizador da jurisdição que independeria de prévia provocação unânime das partes para exarar provimentos. **Finalmente**, essa teoria revelou-se inadequada para explicar a “natureza” jurídica do **Processo**, tendo em vista que, já no século XVIII, o juiz não precisava de prévio consenso das partes para tornar coativa a sentença (LEAL, 2014, p.82). Grifos do autor.

Nesta teoria, portanto, o processo é entendido como um “contrato acessório ao hipotético contrato social livremente estabelecido pelos homens para convivência e solução pacífica de seus conflitos” (FREITAS, 2015, p.13).

### 2.3 Teoria do Processo como Quase Contrato

A teoria do processo como quase contrato teve como defensores Savigny e Guényvau (1850), que afirmaram, não sendo o processo um contrato, deveria, portanto, ser um quase contrato, uma vez que a parte que ingressava em juízo já consentia que a decisão lhe fosse favorável ou desfavorável, havendo, dessa forma, um nexó entre o autor e o juiz, ainda que o réu não aderisse espontaneamente ao debate da lide (LEAL, 2014, p. 83).

Porém, naquele período, a jurisdição era obrigatória, não necessitando o juiz de prévio consentimento do autor para proferir a decisão que lhe fosse favorável ou não, fato que contribuiu para que tal teoria fosse falha e insuficiente, assim como a anterior.



## 2.4 Teoria do Processo como Relação Jurídica

Teoria desenvolvida por Oskar Von Bullow, em 1868, autor do livro *Teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias* se valendo dos estudos do jurista Búlgaro que dizia: *judicium est actum trium personarum: judicis, actoris et rei*<sup>1</sup>, na qual o processo passa a ser composto por três figuras: juiz, autor e réu e o direito processual surge como ciência jurídica autônoma.

Para a validade e legítima constituição do processo passa a ser necessária a observância de alguns requisitos que o juiz, autor e réu, devem cumprir conforme disposto em lei processual, enquanto o direito disputado e alegado pelas partes estaria em posição posterior à formação do processo (LEAL, 2014, p.83).

E mesmo com o surgimento do Estado Democrático de Direito esta teoria prevalece nos dias atuais. Para os instrumentalistas ela separa e distingue os conceitos de processo e procedimento, sendo que, na verdade, o que se conclui é uma “confusão tormentosa” (LEAL, 2014, p.83) entre ambos.

## 2.5 Teoria do Processo como Situação Jurídica

Entende-se por esta teoria, desenvolvida por Goldschmidt, em 1925, na Alemanha, ser o processo um conjunto de situações jurídicas, um jogo de chances e ônus, em que as partes caminham até que se chegue a uma decisão final.

Nesse sentido,

Sendo o processo uma situação jurídica onde o provimento final (sentença) seria apenas um duelo entre as partes, que estariam em busca de uma vitória espetacular, levando em conta para efeito, o meio criado pelas partes para sensibilizar o juiz (direito estratégico), devendo o mesmo assegurar a imprevisibilidade da decisão a ser expandida como forma de garantia de sua própria neutralidade e imparcialidade (FREITAS, 2015,p.14).

Considerando que a decisão refletia o resultado, em verdade, de um duelo entre as partes, o seu conteúdo não estava vinculado a fundamentos jurídicos para sua conclusão, já que era, a decisão, um ato que resolvia o conflito sem guardar, com isso, uma relação direta com o debate jurídico processual.

A decisão, portanto, poderia aproveitar ou não os argumentos das partes na sua fundamentação.

---

<sup>1</sup> Essa sentença latina pode ser traduzida para o português, como leciona Rosemiro Pereira Leal (LEAL, 2014, p.83): “o processo é ato de três personagens: do juiz, do autor e do réu”.

## 2.6 Teoria do Processo como Instituição

A teoria do processo como instituição foi desenvolvida pelo espanhol James Guasp que “visualizava o processo como instituição de direitos decorrentes dos costumes, ética social e do direito praticado pelas mãos jurisdicionais dos juízes” (FREITAS, 2015, p.15).

A teoria de Guasp desenvolveu-se a partir de 1940, fortemente influenciada pelo socialismo da época. Nesse sentido, Guasp se apoiava em teorias das Ciências Sociais para explicar os fenômenos processuais, ou seja, a base de seus estudos estava fora do direito.

Nesse sentido,

Segundo GUASP, para conseguirmos explicar a “função (finalidade) do processo devemos partir de uma base sociológica insubstituível, qual seja, que o homem é um ser co-existente (um ser social), que atinge sua plenitude em contato com o semelhante (outro ser humano), mas que sofre com este mesmo contato, porque, por meio dele, comprova a própria limitação; esta tensão é geradora de uma insatisfação, denominada insatisfação social (chega a afirmar que o homem é um animal insatisfeito). A exteriorização desta é a reclamação, a queixa (uma das atitudes sociais básicas do homem), que configura uma prestação social, a perambular no ambiente social exigindo uma resposta (uma consideração-resolução do problema social gerador da insatisfação). O direito processual se encarrega de transformar esta reclamação (pretensão social) em pretensão jurídica, que seria a reclamação do cidadão frente ao órgão público. A pretensão jurídica seria o reflexo ou a substituição da pretensão social. ÁNGELIS esclarece ainda que a função jurídica do processo consiste imediatamente na modificação de seu objeto, transformando a insatisfação em satisfação<sup>2</sup>.

Para Guasp, portanto, o processo consistia na satisfação de uma pretensão pela vontade das partes. Dessa forma, cada sujeito processual busca satisfazer a reclamação que originou o processo, integrando, assim, a satisfação representada. (GUASP, 1985).

## 2.7 Teoria do Processo como Procedimento em Contraditório

Os primeiros estudos que distinguiram processo de procedimento tiveram início com o processualista italiano Elio Fazzalari<sup>3</sup>. Para o citado jurista italiano, o processo não é “mera

---

<sup>2</sup> CRUZ JUNIOR, Jeziel Rodrigues, LEAL DA ROCHA, Libero Cristiano, PIMENTA, Luciana Pereira, A teoria Processual de Jaime Guasp Delgado. Estudos Continuidos de teoria Processual, Vol. VI, p. 119 a 176, Ed. Thomson-IOB, 2005, Coordenação de Rosemiro Pereira Leal.

<sup>3</sup> Rosemiro Leal escreve que em Fazzalari, não é o contraditório um dos elementos institutivos do processo, mas o processo é que seria aristotelicamente uma qualidade do procedimento (gênero) que se transmutava em processo (espécie). Também era preciso investigar o instituto (princípio) do contraditório para buscar sua correlação com a ampla defesa, não podendo a isonomia significar apenas simétrica paridade de tempo de fala entre partes e de estarem elas presencialmente no procedimento e dele participarem por si ou representadas. (LEAL, 2013, p. 39).

sequência, direção ou finalidade dos atos praticados pelas partes ou pelo juiz, mas pela presença do atendimento do direito ao contraditório” (LEAL, 2014, p.87).

Para Fazzalari, processo é procedimento em contraditório em simétrica paridade entre as partes. As partes são antagônicas, não são iguais, assim autor e réu devem ser tratados da mesma maneira, e, no momento de decidir, o juiz deve se colocar acima das partes. Neste conceito, o procedimento se torna gênero do qual o processo é sua espécie. Será o contraditório, contudo, o grande responsável pela definição do que será entendido como gênero ou espécie.

## **2.8 Teoria do Processo Constitucional**

A teoria do processo como modelo constitucional foi desenvolvida, originariamente, por Fix Samúdio, no México, e por José Alfredo de Oliveira Baracho e Ronaldo Bretas de Carvalho Dias, no Brasil.

Conforme ensina Rosemiro Pereira Leal, por esta teoria o processo é visto como uma “instituição constitucionalizada apta a reger, em contraditório, ampla defesa e isonomia, o procedimento, como direito-garantia fundamental” (LEAL, 2014, P. 88).

Nesta perspectiva, o processo constitucional se expressa, conforme ensina Ronaldo Bretas, como “metodologia normativa de garantia dos direitos fundamentais” (DIAS, 2010, p. 75), sob contundente crítica à compreensão do processo como instrumento técnico da jurisdição ou como “mero calhamaço de papéis no qual o juiz profere sentença após a prática desordenada de atos pelos sujeitos processuais, como vem ocorrendo, de forma lamentável, não pouca vezes”. (DIAS, 2010, p. 75).

A base de sustentação do processo constitucionalizado está no devido processo legal ou devido processo constitucional que se forma, precipuamente, pelo direito de ação. Tal instituto diz respeito ao direito de se obter do Estado a prestação jurisdicional através da jurisdição, do direito à ampla defesa, com todos os meios a ele inerentes. Compreende assim o direito à defesa técnica produzida por um advogado; a garantia a não surpresa e à participação no processo na construção do provimento, por meio do contraditório; ampla produção probatória; garantia do juiz natural; revisão das decisões por um órgão colegiado, consecutório do duplo grau de jurisdição e garantia de tratamento isonômico aos sujeitos do processo.

Segundo Sérgio Henrique Zandona de Freitas (FREITAS, 2014):

O devido processo legal (estrutura normativa metodológica) pode ser melhor compreendido em conjunto com o devido processo constitucional (disciplina constitucional principiológica), que representam os pilares do Estado Democrático de Direito, inadmitindo o fato de o processo ser instrumento para a realização da justiça entre os homens, já que os provimentos estatais só serão considerados legítimos quando construídos em participação isonômica, em contraditório e em ampla defesa, pelos seus próprios destinatários.

Com isso, extrai-se que no processo constitucionalizado as partes se tornam sujeitos processuais ativos na construção da decisão judicial, num contexto processual de atenção às garantias constitucionais e de efetiva participação.

## 2.9 Teoria Neoinstitucionalista do Processo

A teoria neoinstitucionalista do processo é uma teoria pós-moderna, desenvolvida por Rosemiro Pereira Leal, na qual se tem uma atuação “crítico-participativa das partes juridicamente legitimadas à instauração de procedimentos em todos os domínios da jurisdição” (LEAL, R. 2014, p. 91).

Tal teoria traz um novo conceito de processo, sem qualquer relação com as demais teorias do processo. Este se impõe por uma ligação teórica com a cidadania constitucionalmente assegurada, tornando o princípio da reserva legal do processo o ponto fundamental da previsibilidade das decisões (LEAL, 2014, p. 91):

O processo, nessa perspectiva, é a instituição jurídico-linguística fiscalizatória de todo o sistema procedimental institucionalizado que, movimentada pelos legitimados processuais (toda a comunidade jurídica), confere efetividade à teologia da estabilidade processualmente institucionalizada nos níveis instituinte, constituinte e constituído de direitos (LEAL, 2013, p.40).

Busca-se articular os direitos fundamentais do contraditório, ampla defesa e isonomia como principiologia jurídica regente da procedimentalidade democrática como desdobramento jurídico paradigmático do Estado Democrático de Direito (LEAL, A., 2008, p. 138-139).

Ainda sobre a sua teoria, Rosemiro Leal escreve:

O que distingue a **teoria neoinstitucionalista do processo**, que criei, da teoria constitucionalista que entende o processo como modelo construído no arcabouço constitucional pelo diálogo de especialistas (numa Assembleia ou Congresso Constituinte representativo do povo estatal) é a proposta de uma **teoria da constituição** egressa de um espaço processualizado em que o **povo total** da Comunidade Política é, por direito de ação coextenso ao procedimento, a **causalidade** dos princípios e regras de criação, alteração e aplicação de direitos. (LEAL, R., 2014, p. 90, grifos do autor).

Convém neste momento, dissertar de forma breve e sucinta a definição que a doutrina majoritária e dominante, no caso, o que os diversos manuais de processo civil trazem em seu bojo ao definirem certos conceitos inerentes ao estudo do direito processual.

Segundo Gonçalves (2011, p. 113) o processo se forma por meio de um conjunto de atos, como, por exemplo, distribuição da petição inicial, citação, oferecimento de resposta e audiências, servindo como um instrumento à jurisdição e não como um meio, tendo como objetivo alcançar o resultado previsto pelo direito material, culminado na jurisdição. É uma forma criada pelo Estado de se resolver uma controvérsia, quando a conciliação não é possível.

No mesmo sentido de Gonçalves, Montenegro Filho ensina que “o processo se dá entre as partes e se desencadeia através da prática de atos processuais, numa relação lógica que apresenta início, meio e fim.” (MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 162).

Dito isto, faz-se importante traçar o conceito de procedimento, conforme a dogmática vigente, entendido como a forma como os atos são desenvolvidos. Cada ação apresenta um rito, segue um modo próprio, assim, cabe ao procedimento ordenar e definir a sequência destes atos que se iniciam com a propositura da ação até o provimento jurisdicional, constituindo o processo. Neste sentido, Humberto Theodoro Júnior escreve que:

Entre o pedido da parte e o provimento jurisdicional se impõe a prática de uma série de atos que formam o procedimento judicial (isto é, a forma de agir em juízo), e cujo conteúdo sistemático é o processo. (THEODORO JÚNIOR, 2012, p. 59).

Nas palavras de Rosemiro Leal:

A Ciência Dogmática do Direito ainda dorme ninada nos braços e abraços de gerações seculares de julgadores nostálgicos cujo saber é retirado do seu poder de decidir. Pratica-se o dogma da compulsoriedade das decisões em nome da celeridade e efetividade do processo sem nem mesmo saber qual processo se adota (LEAL, 2014, p.245).

A partir desta perspectiva, percebe-se que ao estabelecer que a participação dos sujeitos processuais se dá a partir de uma lógica processual compreendendo o processo como instrumento da jurisdição, haverá, sem dúvida, uma relação processual desigual, notadamente, entre as partes e o juiz.

### **3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROCESSUALIDADE NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

#### **3.1 Breve análise da evolução do Direito Administrativo**

O tema Administração Pública tem seus primeiros vestígios nas constituições italiana e alemã, aparecendo somente em 1988 no ordenamento jurídico brasileiro com a menção no texto constitucional de assuntos inerentes ao Direito Administrativo, sobretudo ao tratar detalhadamente sobre os servidores públicos. (BARROSO, 2008, p.47).

Segundo Gustavo Binbenbim (BINENBOJM, 2008), o Direito Administrativo passou por uma evolução contraditória. Traduzia-se, em sua origem, em uma normatividade parcial e desigual, e posteriormente transformou-se em uma vertente garantística, marcada pelo controle da atividade administrativa pelos cidadãos. (BINENBOJM, 2007, p.744).

Salienta-se, ainda sobre essa concepção de Estado Liberal que:

(...) nada restava para o processo administrativo, pois não se cogitava de qualquer espaço de mediação jurídica entre o ato e os elementos que lhe seriam prévios. Vigia neste período uma marcante separação entre a sociedade civil e o campo reservado ao Estado, derivando daí uma concepção agressiva relativa à função administrativa. (GUIMARÃES, 2010, p. 80).

Não se concedia o direito de intervir na atividade administrativa, o que cerceava a participação dos destinatários e, assim, a amplitude hodierna do processo administrativo. Além disso, o administrador limitava-se às previsões legais.

Em seguida, surge, no fim da Primeira Guerra Mundial, o fenômeno do Estado Social, momento em que a solidariedade e o pensamento no bem comum somam-se às normas hierárquicas do Estado e às regras descentralizadas do mercado, marcando tal paradigma. (HABERMAS, 1995, p. 108). Essa passagem do Estado Liberal para o Estado Social trouxe novos contornos, entretanto, o Estado Social não implicou “na formação democrática dos objetivos da Administração, continuando os particulares fora da dinâmica interna da formação da vontade administrativa”. (GUIMARÃES, 2010, p. 85).

Somente a partir da superação do Estado Social que a participação do particular na atividade estatal inicia-se. Um novo Estado marca esse momento:

Apenas com a consagração dos ideais da participação administrativa democrática é que de fato passa a se admitir – ao menos em tese – a efetiva ingerência dos particulares na formação da vontade estatal. Todavia, tais cogitações já são próprias de um outro modelo de Estado, referido usualmente pela doutrina como “Pós-Social”. (GUIMARÃES, 2010, p. 85).

Na esfera administrativa, assim como judicial ou legiferante, a observância de princípios jurídicos constitucionais como o contraditório, a ampla defesa e a isonomia se fazem necessárias para o ato decisório, sendo inerente a toda atividade processual e aos ideais de democraticidade.

Portanto, emerge-se um (re) pensar das teorias administrativas para a formação do Estado Democrático de Direito e de toda a processualidade administrativista. Idealiza-se um abandono de visões tradicionalistas e estáticas para a construção da democracia, e assim reclama-se uma maior preocupação em acompanhar a dinâmica social, na busca de uma harmonização entre Direito, Estado e sociedade.

### **3.2 Processualidade Administrativa na Constituição Federal de 1988**

Ao mencionar a evolução histórica do processo administrativo<sup>4</sup> no Brasil, imperioso discorrer sobre os dispositivos constitucionais, relacionados ao tema, trazidos pelo ordenamento pátrio.

A CR/88 institui garantias ao prever em seu artigo 5º, inciso LV, 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

---

<sup>4</sup> 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, p. 194); por sua vez, processo representa o vínculo jurídico entre os sujeitos processuais consubstanciados em deveres, poderes e faculdades na relação (MEDAUAR, 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 vocábulo processo, etimologicamente, tem o sentido de marcha para a frente, avanço, progresso, desenvolvimento; seria, na linguagem de José Frederico Marques, um “fenômeno em desenvolvimento. 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, nesse 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). Para Sérgio Henrique Zandona de Freitas, sobre a 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).

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).

Mister salientar a chamada fuga do direito constitucional, em resultado do processo de autonomia do Direito Administrativo, como bem menciona Gustavo Binbenbojm:

(...) embora criado sob o signo do Estado de direito, para solucionar os conflitos entre autoridades (poder) e liberdade (direitos individuais), o direito administrativo experimentou, ao longo de seu percurso histórico, um processo de deslocamento constitucional. A própria descontinuidade das constituições, em contraste com a continuidade da burocracia, contribuiu para que o direito administrativo se nutrisse de categorias, institutos, princípios e regras próprios, mantendo-se de certa forma alheio às sucessivas mutações constitucionais. (BINENBOJM, 2007, p. 744).

Neste diapasão, a evolução histórica do processo administrativo envolve importantes componentes que auxiliaram para o processo de codificação do processo administrativo brasileiro. Destaca-se a Lei Federal n.º 9.784/99, que regula o processo administrativo na esfera Federal e que visa “em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração” (BRASIL, 1999), bem como as leis, também inerentes ao assunto, instituídas no âmbito estadual e municipal.

Além dos movimentos de codificação, Carolina Caiado Lima (2010), entende que fazem parte da evolução histórica do processo administrativo elementos como “(i) a vigência de Estado democrático de direito, (ii) a especialização das atividades da Administração Pública, e (iii) constitucionalização das garantias do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, em sede de processo administrativo” (LIMA, 2010, p.62).

As garantias constitucionais trazidas no texto pátrio vigente permitem o movimento de aproximação entre Administração Pública e administrado e afasta-se da concepção liberal a qual “o Estado era chamado a intervir apenas nos casos em que havia excessos por parte dos particulares; contudo, quando atuavam valia-se de meios autoritário, que não cogitavam da participação dos cidadãos.” (GUIMARÃES, 2010, p.80).



### 3.3 Núcleo Comum da Processualidade Administrativa

#### 3.3.1 Aspectos gerais

Rosemiro Leal (2014) escreve que “o processo é instituição pública constitucionalizada de controle tutelar da produção de provimentos, sejam judiciais, legislativos ou administrativos.” (LEAL, 2014, p.53).

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 <sup>5</sup>, a exemplo de Enrico Tulio Liebman, Dante Angelotti, Cândido Rangel Dinamarco, Fredie Didier Jr., Ada Pellegrini Grinover, Calmon de Passos, Antônio Carlos de Araújo Cintra (OLIVEIRA JUNIOR, 2007, p. 963)<sup>6</sup>.

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).

#### 3.3.2 Teoria Geral do Processo aplicada ao Processo Administrativo

Os estudos da obra “A Processualidade do Direito Administrativo” de Odete Medauar (2008) apontam para a já citada existência de uma Teoria Geral do Processo e assim, para um núcleo comum de processualidade<sup>7</sup>, enfatizando-se a ideia de existência desta de forma ampla na doutrina processual.

---

<sup>5</sup> A esse respeito, indica-se a tese de Doutorado apresentada por Sérgio Henriques Zandona de Freitas intitulada: A Impostergável Reconstrução Principlológico-constitucional do Processo Administrativo Disciplinar no Brasil. Disponível em: << [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_FreitasSHZ\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_FreitasSHZ_1.pdf)>>. Acesso em: 13 out. 2016.

<sup>6</sup> A esse respeito: MOREIRA, Rômulo de Andrade. Uma crítica à Teoria Geral do Processo. Porto Alegre: Lex Magister, 2013.

<sup>7</sup> Expressão utilizada por Odete Medauar (2008, p. 27) em sua obra “A Processualidade Administrativa” que equipara-se 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 do original).

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).

Ressalta-se que a delimitação do direito processual em ramos se faz importante para fins didáticos de estudo, mas que a unificação desse ramo do direito importa em assegurar a sua autonomia diante do direito material<sup>8</sup>, além de garantir princípios constitucionais como a ampla defesa, o contraditório, o devido processo legal e a isonomia, constituintes e formadores do paradigma do Estado Democrático de Direito.

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

#### **4 POR UM (RE) PENSAR DAS TEORIAS ADMINISTRATIVAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM ESTADO DE DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O processo administrativo é um importante elemento para a construção do Estado Democrático de Direito e da democracia. É no Estado contemporâneo que ele ganha destaque, momento em que “o ato administrativo – dantes ocupante de lugar de honra na estruturação sistemática do estudo de direito administrativo – passa a perder espaço.” (SCHIRATO, 2010, p.09).

O processo administrativo atrela-se ao Estado Democrático de Direito na medida em que os contornos do conceito de processo, em uma visão pós-moderna, preza pela garantia da

---

<sup>8</sup> Nesse aspecto contribui para o debate a obra de Oskar Von Bulow intitulada: *Excepciones y presupuestos procesales*. Bueno Aires: Europa-América, 1964. A teoria do processo como relação jurídica pode ser vista de duas formas: a primeira, no sentido de ser responsável pela autonomia do direito processual já que trazia regras próprias e princípios, diferenciando-o do direito material; a segunda, por outro lado, se dá com a crítica pela relação de sujeição que promovia típica da conceituação da relação jurídica advinda do direito material.

cidadania, da participação e oportunização das partes na relação processual e pelo afastamento de medidas autoritárias e unilaterais, corroborando como os ideais de democraticidade.

Neste sentido, o processo administrativo, além de ser característica fundamental para a composição do atual paradigma constitucional, vê-se assegurado devido às garantias constitucionais previstas no texto pátrio.

Imperioso, portanto, a busca pelo crescente avanço da dogmática administrativa, sendo necessário um (re)pensar de certas teorias administrativas que se tornam insubsistentes e insuficientes em acompanhar a dinâmica social e todo o contexto atual em que se encontra Estado e sociedade.

#### **4.1 Estado Democrático de Direito e o processo administrativo**

Retomando todo o movimento de codificação do processo administrativo brasileiro, percebe-se a importância da Constituição Federal de 1988 para a evolução da processualidade no âmbito do direito administrativo. Emerge do texto constitucional, além das garantias que asseguram o processo administrativo, a definição de que o Brasil é uma República Federativa e constitui-se em um Estado Democrático de Direito.

Extraí-se da leitura do 3.º artigo do referido diploma legal que são objetivos fundamentais desta República Federativa 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).

Segundo Renato Lessa (2008) “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).

De um contexto pautado na autoridade e na relação vertical entre Estado e cidadão, o Direito Administrativo moderno volta-se para os interesses da sociedade, de forma a assegurar a melhor satisfação possível dos seus direitos fundamentais. (ARAGÃO, 2010, 04).

A ciência do Direito toma novos contornos com o surgimento do Estado Democrático de Direito. 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. Diante disso, cada vez o tema de processo administrativo encontra espaço entre os estudiosos contemporâneos.

Pelo atual paradigma constitucional, não se sustenta mais a defesa de que a atividade administrativa concentre única e totalmente na legalidade. Entre a lei e um ato decisório é necessária a observância da processualidade. Deste modo o processo administrativo adquire uma maior relevância dentro da relação administrativa.

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 legal e o contraditório.

#### **4.2 A Dicotomia entre Público e Privado e a suposta Supremacia do Interesse Público**

Conforme anteriormente abordado, no estudo do Estado Liberal o “relacionamento da Administração com o particular orientou-se ao influxo do ato administrativo entendido como uma declaração de vontade voltada à produção de efeitos imediatos sobre os particulares” (GUIMARÃES, 2010, P. 80). Portanto, as discussões entre público e privado comportam elementos de concepções que são insustentáveis para a atual dogmática administrativa.

Os juristas contemporâneos contrapõem autores renomados do direito administrativo, como Hely Meirelles Lopes. Este autor segue o entendimento de que “os interesses públicos não são superiores aos privados. Os privados não são superiores aos públicos. Ambos são reconhecidos na Constituição em condição de igualdade. Ambos encontram-se no mesmo patamar e hierarquia” (SCHIER, 2010, p.235).

Segundo ensinamentos de Hely Lopes Meireles, é a partir da existência da supremacia do interesse público que decorre a formação do princípio da indisponibilidade deste interesse público. Entretanto, o próprio autor admite que “essa supremacia do interesse público é o motivo da desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados.” (MEIRELES, 2002, p. 100).

Neste sentido, versa os questionamentos a respeito da supremacia do público sobre o privado, cabendo a ciência do direito público um (re) pensar das teorias que compõem o direito administrativo, que se mostram ultrapassadas e não condizentes com a atual dogmática jurídica e social. Assim, Gustavo Binenbojm entende que:

O reconhecimento da centralidade do sistema de direitos fundamentais instituídos pela Constituição e a estrutura pluralista e maleável dos princípios constitucionais inviabiliza a determinação a priori de uma regra de supremacia absoluta dos interesses coletivos sobre os interesses individuais ou dos interesses públicos sobre interesses privados. (BINENBOJM, 2007, p. 752).

Errônea é a convicção tradicionalista de que há um interesse público maior que um interesse privado. Em caso de confronto entre o público e o particular, os juízos de ponderação devem ser determinados pelo princípio da proporcionalidade que “busca alcançar um ponto de otimização entre os interesses conflitantes no processo de construção da decisão administrativa”. (BINENBOJM, 2010, p.166).

Público e privado se entrelaçam em diversos momentos; logo, ao invés da ideia de hierarquia ente eles, conjuga-se pela defesa de um ideal de complementação, no qual cabe o julgador administrativista a observância do contraditório, da ampla defesa, da isonomia, do devido processo legal para a tomada da decisão, e, com isso, cumpre os ditames basilares do Estado Democrático de Direito e preze pela observância de um processo administrativo igualitário, participativo e desprovido de discricionariedade abusiva.

### **4.3 Os Conceitos Indeterminados no Direito Administrativo**

Outro assunto que aborda inúmeras discussões no âmbito do direito administrativo e que necessita de um (re)pensar é o uso dos conceitos indeterminados nos preceitos definidores de normas de condutas.

Segundo Gerson dos Santos Sicca (2011), a dificuldade encontrada pela norma em oferecer os elementos precisos para a regulação das condutas, e, também, a posição ocupada pela Administração Pública dentro da atividade estatal que lhe garante e assegura certa autonomia nas ações exercidas, tornam o tema peculiar no âmbito do direito administrativo (SICCA, 2011, p.22).

Uma característica que se percebe entre os conceitos indeterminados é a mutabilidade. “Ou seja, a sua possibilidade de variar no tempo e no espaço. Vale dizer, o significado comportado pelo conceito pode sofrer variações conforme o tempo e o espaço em que é apreendido” (GROTTI, 1998/1999, p.67). Assim, os tipos abertos tornam as normas

imprecisas e vagas, entretanto, possuem um estudo escasso devido a complexidade e abrangência de sentidos, discussões e conteúdos que tomam.

A criação e dimensão dos conceitos indeterminados no âmbito do direito administrativo advém da atividade legislativa diante da dificuldade e impossibilidade de delimitar todas as condutas em normas jurídicas. Ocorre que esses tipos abertos influem na discussão da (ir)racionalidade ou não das decisões tomadas pelos administradores. Indaga-se a respeito do subjetivismo que certas expressões podem ensejar, levantando conseqüentemente uma crítica ao instituto da discricionariedade administrativa, que por se basear em critérios de oportunidade e conveniência, acaba por conceder uma maior liberdade ao julgador na tomada da decisão.

## **5 CONCLUSÃO**

Buscou-se com o presente estudo dissertar sobre a constitucionalização da processualidade administrativa, de maneira a esboçar de forma breve e sucinta sobre a evolução do processo administrativo brasileiro, apontando as transformações e falhas para um (re)pensar das teorias administrativas.

Verificou-se que a participação dos cidadãos no processo administrativo encontra força no Estado Democrático de Direito, por meio das garantias constitucionais trazidas pelo texto pátrio em seu artigo 5º, incisos LV, LIV e LXXVIII, tornando o processo administrativo um dos instrumentos fundamentais para a formação e consolidação do atual paradigma constitucional e auxiliando nos mecanismos de democraticidade.

Tais garantias asseguram o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a isonomia, princípios basilares para a formação do Estado Democrático de Direito, afirmando, assim, uma maior aproximação entre Administração Pública e administrado.

Percebem-se alterações nas concepções da sociedade, que vão desde o Estado Liberal e Social. Urge, portanto, um acompanhamento dessa dinâmica social por parte da ciência do Direito e um esforço do jurista em adequar as teorias jurídicas, sobretudo, as administrativas de maneira a se obter um avanço do direito administrativo no contexto atual.

Busca-se nessa análise da evolução histórica do processo administrativo e, por conseguinte, da processualidade administrativa, um crescimento da dogmática administrativa em atenção ao Estado Democrático de Direito e à democracia, de modo a afastar teorias insuficientes, como a suposta supremacia do interesse público e a desordenada criação de preceitos normativos com conceitos indeterminados no âmbito administrativo.

Almeja-se, pois, um evoluir cada vez maior dessa processualidade, assegurando dentro da esfera administrativa a participação de todos e diminuindo a distância entre o Estado e sociedade.

## 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.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

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

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

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.

CRUZ JUNIOR, Jeziel Rodrigues, LEAL DA ROCHA, Libero Cristiano, PIMENTA, Luciana Pereira, A teoria Processual de Jaime Guasp Delgado. **Estudos Continuados de teoria Processual**, Vol. VI, p. 119 a 176, Ed. Thomson-IOB, 2005, Coordenação de Rosemiro Pereira Leal.

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

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

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.

FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Devido Processo Constitucional e Institutos Jurídicos de Teoria Geral do Estado Democrático de Direito. **Cadernos Jurídicos IMDP** n° 11 – 1° Sem/2015.

GORDILLO, Augustín. **Tratado de Derecho Administrativo: la defensa del usuario y del administrado**. 1. ed., Colombiana, Bogotá: Fundación de Derecho Administrativo, Biblioteca Jurídica Dike, 1998.

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

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: 27 ago. 2016.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Cadernos da Escola do Legislativo** n° 3 – 1° Sem/1995.

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 Editores, 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**. v. 1. São Paulo: Hucitec, 2008.

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.

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



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

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

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.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Regime Jurídico dos Direito Fundamentais. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

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. **Discricionariedade Administrativa: conceitos indeterminados e aplicação**. 1ªed. Curitiba: Juruá, 2011.

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