

# REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

*Samia Saad Gallotti BONAVIDES<sup>1</sup>*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. As atividades fundamentais do Estado. 3. Processos estatais e sua tutela constitucional. 4. Processo e Procedimento. Noção de processo administrativo. 5. A evolução do processo administrativo brasileiro. 6. Considerações finais. 7. Referências bibliográficas.

**Resumo:** Texto que repassa noções de institutos como processo e procedimento, acentuando as características dos processos estatais e a diferenciação necessária entre o processo jurisdicional - que só ocorre no âmbito do Judiciário - e o processo administrativo, que, embora distinto tem hoje garantias constitucionais que devem ser atendidas. Reporta-se a Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – ou lei federal do processo administrativo, que estabeleceu normas sobre processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, direta ou indireta, abrangendo, além do Executivo, também os Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho da função administrativa, e conclui pela necessidade de mudar o enfoque do processo administrativo, afim de que se consolide o direito processual administrativo como um ramo específico e bem definido do direito processual, no sentido de simplificar procedimentos complexos, conferindo maior garantia naqueles casos em que se verifique a exigência decorrente do princípio democrático, e que, enfim, atenda ao fim último da segurança jurídica e do interesse público com o menor sacrifício do cidadão.

**Abstract:** The author of the text presents notions about some institutes as procedure and proceeding, focusing the traits of the government proceedings and the necessary differentiation between the judicial proceeding – which occurs at the Judiciary level - and the administrative proceeding, which although distinct has constitutional guarantees nowadays that must be observed. The Law 9,784 of January 29, 1999 – or federal law on administrative proceeding – established rules about the federal administrative proceeding at the direct and indirect public management level, approaching the Federal Executive, Legislative and Judiciary Power in the performance of the administrative function. So, the focus of the administrative proceeding needs changes in order to simplify complex proceedings, giving more guarantees to those cases in which the demands deriving from the democratic principle are observed, to reach the final objective of judicial security and public interest with little citizen's sacrifice.

**Palavras-chave:** Processos estatais. Processo Jurisdicional. Processo Administrativo. Procedimento.

**Key-words:** Government proceedings. Judicial proceeding. Administrative proceeding. Proceeding.

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito pelo Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da FUNDINOPI – campus da UNESPAR. Docente na mesma IES e na Escola de Magistratura do Paraná, Núcleo de Jacarezinho. Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná.

## 1. Introdução

Foi a partir de texto de Cecília MEIRELLES<sup>2</sup> - que trata da intransigência como algo refratário à evolução, já que a vida é caracterizada pela transigência contínua -, que, num momento já passado, acabaram por vir as reflexões sobre o processo, as quais foram direcionadas, em razão das peculiares circunstâncias, para o âmbito administrativo.

O que está alinhavado tem por finalidade cumprir uma função didática e simplificada que se destina a explicar fenômenos processuais, bem como a necessidade sempre presente de buscar as correções necessárias para que o momento processual se pontifique como algo sagrado, no sentido de respeito aos direitos do cidadão, mantendo-se como instrumento eficaz e ágil para a solução e realização do direito material.

A grande poeta salienta que dentro do seu ritmo tudo se renova a cada dia, pois a vida tem “aquela volubilidade de aspectos sobre um fundo de eternidade, que os hindus, de olhos profundos e sábios, vêem com um sorriso sereno, como quem não se deixa mais vencer por um jogo de ilusões”.

“Ser intransigente” - continua ela -

“é apenas agarrar-se a uma dessas ilusões transitórias e fechar os olhos para todas as coisas que já passaram e as que vierem a passar, com uma verdadeira indiferença pelo esforço humano que, através de todas as suas experiências, vem construindo o tema da sua passagem pelo mundo”.

Assim, e exatamente assim, é o labor do processualista, driblando situações que o façam ingressar num “jogo de ilusões” e tentando

---

<sup>2</sup> Cecília Meirelles, In *Diário de Notícias*, 27 de janeiro de 1931.

convencer quem ainda está nele, para tentar mostrar que a dinâmica que direciona a “vida do Direito” é como a que ocorre na vida, não existindo espaço para a intransigência sob pena de estagnação e indiferença que podem ser fatais, indo de encontro à essência do trabalho desenvolvido pelo jurista, o qual deve ter compromisso com o mundo real, com pretensões a serem satisfeitas e com os valores sociais relevantes.

O artigo ora idealizado tem pretensões modestas de uma discussão a respeito do processo administrativo brasileiro, sem aprofundamento, mas traçando-se questões que são importantes para uma reflexão mais densa sobre o assunto.

A idéia perseguida tem como escopo apontar que não se distingue na legislação e também na prática, o processo administrativo do mero procedimento, gerando equívocos que devem ser eliminados para a evolução do direito processual administrativo, como ramo autônomo do direito processual.

Para tanto, buscou-se dar algumas justificativas, sujeitas à crítica e à correção que estudos mais adiantados possam vir a dar contribuições, mas, em caráter de generalidade sobre o tema e numa observação de ante-sala, com vistas à compreensão dos institutos, vê-se a partir da teoria geral do processo, que já existe um tratamento mais sistemático, até levando-se em conta a legislação que será mais adiante mencionada, o que poderá forjar uma nova mentalidade na prática administrativa. Esta nova visão resulta da mudança de paradigmas epistemológicos e será bem vinda pelos interessados, mormente porque não se pode negar ao processo administrativo o que ele tem de meio instrumental para efetivação do espaço participativo no exercício do poder, fortalecendo o Estado democrático de Direito e possibilitando uma relação mais equilibrada com a sociedade.

## **2. As atividades fundamentais do Estado**

É de se lembrar que são três as atividades fundamentais do Estado: a legislativa, a executiva ou administrativa e a jurisdicional.

Pela sua generalidade e forma de atuação, a atividade legislativa distingue-se, de maneira relativamente fácil, das duas outras, visto que estas têm por objeto a aplicação do direito e se referem a hipóteses concretas. Houve época, inclusive, que ambas se confundiam.

Para CHIOVENDA, a administração é caracterizada como atividade primária e espontânea - aplica o direito por iniciativa própria, tendo em vista interesses próprios -, enquanto que a atividade jurisdicional é secundária, inerte, pois apenas atua quando provocada e se substitui à atividade das partes, uma vez que estas estão impedidas de exercer seus direitos coativamente pelas próprias mãos. Constitui-se nota distintiva da jurisdição, justamente, a substitutividade.

A estrutura jurídica está posta de forma que entre os direitos subjetivos e a vontade arbitrária de alguém se interponha a atuação da jurisdição, o poder de dizer o direito, garantido dentro do Estado, mas que pode controlar a própria atividade dos administradores públicos, bem como as relações privadas, regulando relações intersubjetivas.

A jurisdição, expressão do poder do Estado, atua através do meio ou instrumento que é o processo, sendo que aos interessados a ordem jurídica outorga o direito de ação.

No que tange ao processo, distingue-se dele o procedimento, forma pela qual se sucedem os atos processuais, sendo o processo algo mais profundo, uma verdadeira relação entre os sujeitos, e que foi explicado, em diversos momentos históricos, de forma diferente, reconhecendo-se, entretanto, o contraditório, como elemento essencial do processo e ainda o critério determinante desta conceituação, consoante escólio de Cândido

Rangel DINAMARCO (1990).

No Brasil, o monopólio da justiça decorre dos princípios adotados pelo sistema constitucional brasileiro, sofrendo algumas exceções previstas em lei que são justificadas pelas circunstâncias. A exceção mais ampla é a da auto-executoriedade dos atos administrativos, e ainda a autorização para o desforço imediato no caso de esbulho da posse (*Código Civil*, Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, art. 1.210, §1º, correspondente art. 502 do CC de 1916), o direito de retenção de bens (CC, arts. 1.219, 578 e outros, Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, art. 1.210, §1º, correspondentes aos arts. 516 e 1.199 do CC de 1916) e o direito de greve (CF, art. 9º).

Ainda é importante salientar que no relacionamento entre os poderes Executivo e Judiciário há dois sistemas fundamentais: o chamado francês ou do “contencioso administrativo”, decorrente da idéia de separação absoluta de poderes - o Judiciário não decide as questões em que o Estado é parte, sendo que o próprio Poder Executivo destaca órgãos, chamado de “contencioso administrativo”, que tem na cúpula o Conselho de Estado, para julgar tais questões com força de definitividade - e o sistema anglo-saxão, ou da jurisdição única, que é adotado entre nós, no qual o Poder Judiciário pode examinar os atos administrativos quanto à sua legalidade. Neste último, as decisões da administração podem sempre ser revistas, não tendo, jamais, a força de definitividade. Toda lesão a direito individual, mesmo causada pela administração pública, pode ser submetida à apreciação do Poder Judiciário, excluindo-se a apreciação da conveniência e da oportunidade do ato administrativo - mérito do ato administrativo -, cujo exame é privativo da própria administração, como também a respectiva decisão.

Distinguem-se, pois, a declaração de nulidade ou anulação do ato

administrativo e a sua revogação. A declaração de nulidade e a revogação são formas de desfazer o ato administrativo. Na revogação, o ato é válido e produziu efeitos; é desfeito por conveniência ou por cessação dos motivos que o justificaram; na anulação, o ato é viciado, e, como tal, pode ser declarado pela administração ou pelo Judiciário.

O processo é tanto garantia ativa quanto passiva. Diante de alguma ilegalidade a parte pode utilizar-se dele para a reparação, mas ele também impede a justiça pelas próprias mãos, e a submissão ao direito de outrem não se faz por atividade deste, mas só por atividade solicitada ao Judiciário.

No que se refere aos atos administrativos em geral, tendo em vista a finalidade do bem comum, inverte-se o ônus de recorrer ao Judiciário, de modo que primeiro a administração pública atua auto-executoriamente<sup>3</sup>, cabendo à parte que se considerar lesada a iniciativa de pedir a correção do ato por meio de medida judicial após pedido formal do interessado, garantido o direito de defesa e as faculdades inerentes a ele.

### **3. Processos estatais e sua tutela constitucional**

É tradicional das constituições brasileiras prever garantias processuais judiciais mais vinculadas de forma explícita e categórica ao processo penal, mas também referentes ao processo civil, uma vez que a submissão do cidadão ao exercício do poder do Estado é matéria diretamente afeta a seus direitos fundamentais.

O último texto constitucional tem previsão expressa, no entanto, não só aos processos judiciais, como também ao processo administrativo, ao prever, no art. 5º, incisos LIV e LV, que: “ninguém será privado da

---

<sup>3</sup> Consiste a auto-executoriedade na faculdade que tem a Administração de tomar decisões unilaterais executórias e de concretizar diretamente o seu objeto, lançando mão da força pública contra o particular, independentemente de prévio pronunciamento jurisdicional (v. CRETELLA JR, José, *Tratado de direito administrativo*, São Paulo, Forense, v. 2, p. 64).

liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”, e que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Dispõe ainda o art. 41, §1º, inciso II, com a redação que foi dada pela EC nº19/98, que a perda de cargo do servidor estável será feita “mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa”.

Se não se pode dizer que as Constituições anteriores tenham deixado de fazer menção ao processo administrativo, não está incorreto afirmar que não reconheciam garantias processuais administrativas de forma ampla, as quais fossem vinculadas aos direitos fundamentais, da mesma forma como era reconhecido no âmbito judicial.

Como bem o disse Odete MEDAUAR,

“(...) Algumas garantias inerentes ao esquema processual, a prevalecer, portanto, também no exercício de funções administrativas, eram extraídas, pela doutrina e jurisprudência, por analogia ou interpretação extensiva, de garantias fixadas para o processo penal. Por vezes se fundamentavam garantias do processo administrativo no caráter taxativo do rol de direitos fundamentais, o que permitia, então, desdobramentos retirados do sistema constitucional e seus princípios.” (1993, p. 73)

Em razão de ter sido afirmada a distinção que foi traçada entre o processo jurisdicional e o processo administrativo - e até porque Hely Lopes MEIRELLES chega a afirmar que “todos os órgãos e Poderes exercem jurisdição nos limites de sua competência constitucional, quando

aplicam o direito e decidem controvérsia sujeita à sua apreciação”, de modo que é privativa do Judiciário somente a decisão judicial “que faz coisa julgada em sentido formal e material”, sendo portanto, “a decisão judicial espécie do gênero jurisdicional” (1993, p. 585, nota 25) e necessário se faz esclarecer tal posicionamento.

Cândido Rangel DINAMARCO (1990, p. 85) esclarece que as subespécies do processo jurisdicional, em contraposição do não-jurisdicional, se caracterizam e se distinguem de modo muito significativo, dando unidade ao bloco todo: a inércia da jurisdição e conseqüente valor da ação e suas condições, a pretensão deduzida como objeto do processo, as partes em oposição e a sujeição ao juiz, o dever de imparcialidade deste e mais uma série de garantias voltadas a esses mesmos valores e a outros que são inerentes ao exercício da jurisdição no Estado-de-Direito.

O referido autor ainda salienta que não é que cada uma dessas notas mencionadas seja rigorosamente exclusiva do processo jurisdicional, nem que todo processo não-jurisdicional se afaste delas com a mesma intensidade, havendo processos administrativos que igualmente constituem canal para exercício do poder estatal, os quais podem se aproximar mais do jurisdicional, em suas formas e garantias (notadamente o processo disciplinar). Mas, acentua ele que restam, entretanto, os valores conceitual e metodológico decorrentes da diferença entre a função jurisdicional e as outras estatais.

O processo administrativo não é regido necessariamente pela inércia do órgão que o conduz, nem pela existência de pessoas em posições conflitantes e sob a autoridade do Estado como diretor imparcial das atividades de todos, “desinteressado” do resultado que vier. Por isso que DINAMARCO esclarece, em nota de rodapé, que as idéias de Hely Lopes MEIRELLES só podem partir de um conceito diferente de *jurisdição*, talvez

Ihe dando a mesma amplitude do vocábulo “poder”, ou mesmo reduzindo-os à sinonímia.

O ilustre processualista, ainda referindo-se ao processo administrativo, conclui na mesma nota, para admitir: que haja “processo administrativo” e não somente meros procedimentos, sim; que seja jurisdicional, não.

#### **4. Processo e procedimento. Noção de processo administrativo**

Na doutrina italiana e para a concepção de Elio FAZZALARI, a idéia de processo não está centrada na relação jurídica, sendo processo o procedimento que se desenvolve mediante o contraditório. Para DINAMARCO, Ada Pellegrini GRINOVER e Antonio Carlos de Araújo CINTRA (*Teoria geral do processo*, 2000, p. 281-283), processo é o procedimento animado pela relação jurídica processual, sendo, pois, uma unidade complexa, como bem define DINAMARCO, constituída de relação jurídica mais procedimento.

A Administração Pública utiliza diversificados procedimentos para “registro de seus atos, controle da conduta de seus agentes e solução de controvérsias dos administrados”.

Hely Lopes MEIRELLES chama a atenção para o fato de que o termo “processo” sempre foi utilizado indistintamente para aqueles procedimentos que encerram litígio entre a Administração e o administrado ou servidor, e também para aqueles “expedientes” que tramitam pelos órgãos administrativos, sem qualquer controvérsia entre os interessados.

Preleciona ele ainda que o processo administrativo não tem merecido os estudos teóricos necessários à sua compreensão doutrinária e à sistematização metodológica que informaria a legislação e aprimoraria os julgamentos internos da Administração.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, discorrendo sobre o processo administrativo, no subitem que trata do *processo e procedimento*, ensina que

“[O] primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, sejam operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma séria de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.” (1997, p. 397)

Sobre o procedimento, ela repete a noção por todos conhecida: é forma de proceder que deve ser observada para a prática de certos atos administrativos e, ainda, que ele se desenvolve dentro de um processo administrativo.

Continua em suas lições para dizer que

“[Nem] sempre a lei estabelece procedimentos a serem observados necessariamente pela Administração; neste caso, ela é livre na escolha da forma de atingir os seus objetivos, o que normalmente ocorre quando se trata de fase interna de desenvolvimento do processo, não atingindo direitos dos administrados. Em outras hipóteses, a lei estabelece uma sucessão de atos preparatórios que devem obrigatoriamente preceder a prática do ato final; nesse

caso, existe o procedimento, cuja inobservância gera a ilegalidade do ato da Administração. Em regra, o procedimento é imposto com maior rigidez quando esteja envolvido não só o interesse público, mas também os direitos dos administrados, como ocorre na licitação, nos concursos públicos, nos processos disciplinares.”  
(loc. cit.)

Importante ressaltar que do gênero que é procedimento, existe uma distância para o processo. Justamente porque este se caracteriza pela existência da relação jurídica processual e mais o contraditório. Por isso que se todo o processo tem um procedimento, nem todo procedimento está acompanhado da relação jurídica processual e nem do contraditório, quando se faz necessária a presença de ao menos dois sujeitos, sendo que os procedimentos podem acontecer mesmo no interior de uma só pessoa, por exemplo, como é o caso dos internos ou de mero expediente.

Havendo distinção entre processo e procedimento, e podendo visualizar-se a existência de processos administrativos e meros procedimentos, a conclusão segura é a no sentido de que são entes que devem ser tratados de forma diferenciada, justamente porque entre os dois há graus diferentes de exigências.

É no processo que devem se concentrar, em razão da relação jurídica de natureza contraditória, as fórmulas mais rígidas e a celebração mais cuidadosa, tendo em vista as exigências relativas à proteção dos direitos fundamentais. Já, com relação ao mero procedimento, está ele mais vocacionado a conferir racionalidade às decisões ou atividades administrativas.

Assim, o que não se admite como princípio, e o que é objeto da crítica doutrinária com freqüência, é que se tome o procedimento no lugar

do processo, como também, comprometendo a eficiência da ação administrativa, o processo no lugar do procedimento.

Rogério Ehrhardt SOARES lançou seu comentário a respeito do assunto, num artigo publicado na Revista de Legislação e Jurisprudência (nº 3694, 1982), intitulado “A propósito dum projecto legislativo: o chamado Código de Processo Administrativo Gracioso”, enfatizando que

“é óbvio que o procedimento para a passagem de uma certidão ou o procedimento disciplinar não reclama a mesma formalização, e, antes, que constringer a Administração a caçar borboletas com artilharia não será grande solução, muito embora possa parecer impressionante.”

É necessário, como visto, que seja trazido o conceito de relação jurídica processual, que é tradicional no campo do direito processual judicial, mas que, sem qualquer sombra de dúvida, ultrapasse este campo, para conviver também no direito administrativo, e, quiçá, juntamente com o que já se observa de avanços no campo estrutural, venha a traçar, num futuro muito breve, o perfil do novo processo administrativo brasileiro.

## **5. A evolução do processo administrativo brasileiro**

Pois bem, nosso passado recente mostra que a experiência jurisprudencial da regulação do processo administrativo é que auxiliou na construção das garantias processuais administrativas, como por exemplo, o direito de defesa e o contraditório, admitindo a vinculação ao sistema de direitos fundamentais estabelecido na *Constituição*.

Nada mais correto, diante do fato de que deve ser reconhecida a tensão entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Em todo

o sistema há uma dimensão procedimental que, não regulada, leva a que as decisões não sejam legítimas, ou seja, acabam por ferir a legalidade. Entretanto, é preciso que fique claro que este ponto de vista deve estar relacionado ao processo administrativo que faz jus à denominação, por corresponder a um conteúdo de relação jurídica processual e procedimento animado pelo contraditório, ou seja, processo e não mero procedimento.

É no campo desse processo administrativo brasileiro que devem ser analisados os eventuais avanços e também buscadas as falhas, como também, em complemento, mas fazendo-se a necessária separação e distinção, no campo dos procedimentos que recebem a tratativa de processos, justamente por se ter em vista aspectos relativos ao controle da legalidade da Administração, ao controle político-democrático, no sentido de rechaçar autoritarismos discrepantes, inúteis e injustos, reconhecendo-se uma realidade pluridimensional do processo administrativo, inclusive no próprio campo dos direitos fundamentais.

Niklas LUHMANN bem analisou a questão da seguinte maneira:

“o objetivo do procedimento juridicamente organizado consiste em tornar intersubjetivamente transmissível a redução de complexidade – quer com a ajuda da verdade, quer através do poder legítimo de decisão”. (1990, p. 27)

O processo administrativo também cumpre uma tarefa de legitimidade ou legitimação, que não pode ser encarada do ponto de vista meramente formal, uma vez que o Estado Democrático de Direito tem exigências também materiais. Por tal razão, não é demais concluir que o processo administrativo cumpra também uma finalidade de mecanismo

auxiliar para efetivar uma dimensão participativa no exercício do poder, fortalecendo o Estado como dimensão democrática e possibilitando-lhe uma relação mais equilibrada no seio social.

Se, nos últimos 50 anos, vivemos uma evolução marcante e importante do direito processual judicial, cujo emblema foi o da efetividade, o processo de resultados, que alia a aplicação do direito aos casos concretos a prestação da tutela efetiva, de forma mais ágil, a caracterizar-lhe cada vez mais a feição instrumental, não pode o processo administrativo permanecer no ocaso, com um elenco de exemplos desumanos, como, por exemplo, os que ocorrem no campo dos benefícios da Previdência Social, em que vigoram procedimentos extremamente complexos, os quais mostram vivamente que o ponto de equilíbrio social ainda não foi alcançado. Para tanto, seria necessário contar com maior simplicidade e mais objetividade para o atendimento das pretensões dos administrados, preservado na justa medida - e não mais que isso - o interesse público.

A legislação reguladora, ainda no campo da Previdência Social (Lei 8.213, de 24 de julho de 1991), para permanecer num exemplo, não divide de forma clara aspectos materiais e procedimentais, o que ofende o postulado da autonomia processual reconhecida ampla e universalmente pelos processualistas.

Com o objetivo de se estabelecer regras jurídicas claras para o processo administrativo, foi nomeada pelo Ministro da Justiça uma comissão<sup>4</sup> de juristas para elaborar o anteprojeto regulador do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

---

<sup>4</sup> Coordenada pelo Professor Caio Tácito e composta pelas Professoras Odete Medauar e Maria Sylvania Zanella di Pietro e pelos Professores Inocêncio Mártires Coelho, Diogo de Figueredo Moreira Neto, Almiro do Couto e Silva, José Carlos Barbosa Moreira (Portaria do Ministério da Justiça n. 1404, de 17 de outubro de 1995).

Esta comissão acabou por ser ampliada<sup>5</sup>, por ação conjunta dos Ministros da Administração e Reforma do Estado e da Justiça, tendo em vista a importância estratégica da regulação do processo administrativo federal para o Plano Diretor de Reforma do Estado, pois no campo dos recursos humanos uma boa parte das medidas propostas necessitavam de “segurança jurídica”.

O projeto de lei converteu-se, por fim, na Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ou lei federal do processo administrativo, que estabeleceu normas sobre processo administrativo no âmbito da administração pública federal direta ou indireta, abrangendo, além do Executivo, também os Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho da função administrativa.

O campo se restringe à Administração pública federal, pois uma lei produzida pelo Poder Legislativo da União não poderia extrapolar aqueles limites, na regulação do processo administrativo, para atingir a Administração estadual, distrital ou municipal, diante da autonomia constitucionalmente garantida aos demais entes federativos.

Mas, se processo administrativo não pode ser unificado pela legislação federal - e nem se vê motivo para que o seja -, o que se espera é que, em nome do aperfeiçoamento e da evolução, venha a lei federal a influenciar as legislações estaduais ou municipais que poderão reproduzir e até aperfeiçoar boa parte de seus preceitos.

Os juristas que se reuniram para elaborar o texto do projeto, que foi praticamente acolhido de forma completa nos trabalhos legislativos, a não ser pelo acréscimo do art. 68, são os mais abalizados. Mas as

---

<sup>5</sup> Passaram a integrá-la também os Professores Adilson Abreu Dallari, José Joaquim Calmon de Passos, Paulo Eduardo Garrido Modesto e a Professora Carmen Lúcia Antunes Rocha (Portaria Conjunta do Ministério da Justiça e do Ministério da Administração e Reforma do Estado n. 47, de 31 de janeiro de 1996).

características da noção que se tem, comumente, de processo administrativo, talvez tenham freado uma mudança de conformação mais radical.

Não ficou estabelecido, na Lei 9.784/99, qualquer procedimento a ser rigorosamente seguido nos processos administrativos em geral, mas ficaram estabelecidas normas pertinentes à instauração, instrução e decisão.

Trata-se de texto de feição técnica moderna, linguagem clara e compreensiva, mas, que se sabe, encontrará obstáculos na aplicação prática, principalmente provenientes da interpretação e, conseqüentemente, a aplicação de suas normas e princípios sobre outras bem mais complexas de legislação específica, como ocorre no campo da Previdência Social, principalmente no que concerne a regras recursais, por exemplo.

O que se evidencia, desde logo, no campo do processo administrativo federal é que esta legislação, na ordem de preferência, tornou-se fonte de aplicação subsidiária convocada a assumir o papel que antes desempenhava o *Código de Processo Civil*.

## **6. Considerações finais**

A partir do momento em que está compreendido que o verdadeiro processo administrativo, ou seja, um ente integrado pela relação jurídica processual e um procedimento em contraditório, está inserido nos cânones da teoria geral do processo, cuja conformação sofreu profundas mudanças nos últimos tempos, não se pode negar a ele determinadas funções, que só podem ser alcançadas pelo estabelecimento de regras definidoras das garantias processuais, pelo controle da legalidade e também o controle político-democrático, como já acentuado no texto.

Necessário, pois, tratar-se da questão relativa ao processo administrativo de forma mais técnica, atendendo tanto aos postulados da teoria geral do processo, quanto das disposições constitucionais que regulam a matéria.

O mérito desta legislação está relacionado ao fato de que o legislador sedimentou e consolidou o que já tinha reconhecido desde a constituinte: que o processo administrativo não poderia mais ser tratado de forma assistemática, sem regras claras e próprias e nem garantias expressas no texto da lei, tudo com vistas a que, no futuro, se alcance o desiderato de um novo processo administrativo brasileiro.

Hoje existe o lugar de onde se pode partir em busca de maior aperfeiçoamento, e também regras legias a serem observadas, as quais têm sintonia com a construção jurisprudencial que foi desenhada em nosso país, apta a produzir no espaço democrático uma interação maior com a sociedade e seus cidadãos, enfim com os administrados. Necessária se faz uma libertação dos esquemas meramente formalistas, situação que já frutificou no direito processual civil brasileiro.

Entretanto, na prática administrativa é preciso ainda forjar a nova mentalidade ou nova visão, como no processo jurisdicional brasileiro ocorreu com sucesso, embora ainda não da forma desejada, mas com grande progresso no sentido de desprogramar hábitos e procedimentos irracionalmente arraigados, pois é preciso que sejam instituídas formas mais diretas, objetivas e justas nas relações entre cidadãos e Administração.

Não existem fórmulas, isso é certo. Nem é possível forjar um modelo pré-concebido, mas se faz premente traçar uma “nova filosofia” de atuação no campo do processo administrativo e também dos meros procedimentos, para o que se considera dado o primeiro passo, embora espere-se mais,

ou seja, que tudo evolua e se consolide o direito processual administrativo, como um ramo específico e bem definido do direito processual, no sentido de contribuir para a simplificação de procedimentos complexos, conferindo maior garantia naqueles casos em que seja ela uma exigência decorrente do princípio democrático, e que, enfim, atenda ao fim último da segurança jurídica e do interesse público com o menor sacrifício do cidadão.

E assim, retorna-se solenemente ao início, com a lembrança de Cecília Meirelles, complementando-se suas palavras, no sentido de que

“ser intransigente é, pois, também desprezar covardemente a própria humanidade. É desconhecer por completo essa alegria de acompanhar o movimento do espírito humano, saudando com encanto cada um dos seus instantes, não porque traga esta ou aquela soma de benefícios, mas simplesmente porque pertence à vida – e a vida é um dom extraordinário... O intransigente fixa-se e envelhece numa coisa que o interessou de perto. É um egoísta”.  
(loc. cit.)

O jurista não pode ser intransigente, porque não pode ser egoísta, sob pena de negar a sua própria essência e seu labor em prol de tudo o que diga respeito à humanidade.

### **Referências bibliográficas**

CRETELLA JR, José. *Tratado de direito administrativo*, São Paulo, Forense, 1972. v. 2.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo (*et.al.*). *Teoria geral do processo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do processo*. 2. ed.

São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

\_\_\_\_\_. *A reforma do Código de Processo Civil*. São Paulo: Malheiros, 1995.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 1.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FAZZALARI, Elio. *Processo – teoria generale – in Novissimo digesto it.*, XIII, Turim: Utet, 1966.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. v. 1.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Tradução brasileira de Maria da Conceição Corte-Real, revisão do Prof. Tércio Sampaio Ferraz, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SENADO FEDERAL – Parecer (oral) da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, discussão parlamentar e votação do projeto de lei da Câmara nº 41, sessão de 7 de janeiro de 1999, *Diário do Senado Federal* de 8 de janeiro de 1999, p. 311-328.

SOARES, Rogério Ehrhardt. A propósito dum projecto legislativo: o chamado Código de Processo Administrativo Gracioso. *Revista de Legislação e Jurisprudência*. nº 3.694, 1982.

\_\_\_\_\_. A administração pública e o procedimento administrativo. *Sientia Iuridica*. nºs 238/240, 1992.