



FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
DIREITO PÚBLICO

CLÓVIS MENDES LEITE REIMÃO DOS REIS

**A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DO CPC/2015 AOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ESTADUAIS, MUNICIPAIS E
DISTRITAIS: uma necessária interpretação conforme a Constituição.**

Salvador
2016

CLÓVIS MENDES LEITE REIMÃO DOS REIS

**A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DO CPC/2015 AOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ESTADUAIS, MUNICIPAIS E
DISTRITAIS: uma necessária interpretação conforme a Constituição.**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de Direito e
Gestão como requisito parcial para a obtenção de grau de
Especialista em Direito Público.

Salvador
2016

CLÓVIS MENDES LEITE REIMÃO DOS REIS

A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DO CPC/2015 AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ESTADUAIS, MUNICIPAIS E DISTRITAIS: uma necessária interpretação conforme a Constituição.

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau Especialista em Direito Público, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____ / ____ / 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda minha família, em especial aos meus pais, Iolanda Maria e Cláudio Reis, por serem a personificação do amor incondicional em minha existência, formadores do meu caráter e da minha forma de ser. Vocês me educaram para o mundo e para aceitar os desafios do dia-a-dia.

Agradeço à Lorena Moinhos por todo o amor, companheirismo, entusiasmo, paciência e incentivo.

A todos os membros do grupo de pesquisa “Fundamentos para uma Nova Teoria do Direito Administrativo” da Faculdade de Direito da UFBA por todo o conhecimento compartilhado.

Aos meus amigos do Ministério Público do Estado da Bahia, que me enriqueceram com as infindas discussões jurídicas sobre o tema e com momentos de descontração.

Aos meus queridos amigos de infância, por toda partilha que a amizade permite e por todo apoio nesses desafios da vida.

Não existe forma de retribuir tanta solidariedade apenas em um agradecimento, por isso eles serão vários e eternos.

“Equilibrar duas forças é submetê-las a uma lei que, mantendo o respeito uma pela outra, as põe de acordo.” (PROUDHON, Pierre-Joseph. Do princípio Federativo. Trad. F.Trindade, São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001, p.98)

RESUMO

O presente trabalho visa demonstrar a necessidade de limites federativos para a aplicação subsidiária e supletiva do novo Código de Processo Civil aos processos administrativos. Para tanto, foi realizado um estudo teórico da doutrina, legislação e jurisprudência nacionais sobre os temas do processo administrativo e do Federalismo. A presente pesquisa científica utilizou os métodos hermenêutico e histórico-comparativo e as técnicas indutiva e hipotético-dedutiva, visando a interpretação sistemática, histórica e teleológica do processo administrativo à luz do Federalismo Cooperativo formalmente assegurado na Constituição de 1988. Com base nessas fontes e metodologias, esse trabalho analisou a importância do processo administrativo na formação da atividade administrativa mais legítima, eficiente e controlável. Posteriormente, a presente pesquisa estabeleceu diferenças entre o federalismo clássico e o modelo brasileiro; e enfatizou a relevância da competência legislativa concorrente sobre processo administrativo para assegurar a autonomia federativa dos entes políticos. Ademais, foi feita a distinção terminológica entre a aplicação subsidiária e supletiva; destacada a compatibilidade entre o processo judicial e administrativo e elencado um rol exemplificativo de dispositivos do novo código que seria plenamente aplicável, aplicável em termos e não aplicável aos processos administrativos. Por fim, são destrinchados todos os fundamentos apresentados na ADI 5492/DF, corroborando com a nossa conclusão pela necessidade de uma interpretação conforme a Constituição da expressão “processos administrativos” do art. 15 do CPC/2015, para restringir sua incidência à órbita federal.

PALAVRAS-CHAVE: processo administrativo; federalismo; competência legislativa concorrente; autonomia federativa; aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015.

ABSTRACT

This study aims to demonstrate the need for federal limits to the subsidiary and supplement application to the new code of civil procedure to administrative procedures. To this purpose, we made a theoretical study of the national doctrine, legislation and jurisprudence on the topics of the administrative procedures and federalism. This scientific research used the hermeneutic and historical-comparative methods, as well as the inductive and deductive-hypothetical techniques, aiming the systematic, historical and teleological interpretation of administrative procedure considering the Cooperative Federalism formally guaranteed in the Constitution of 1988. Based on these sources and methodologies, this study analyzed the importance of the administrative procedure in the formation of an administrative activity more legitimate, efficient and controllable. Subsequently, this research has established differences between the classical federalism and the Brazilian model, and emphasized the importance of the shared legislative competence on administrative procedure to ensure the federative autonomy of political entities. Furthermore, we made the conceptual distinction between the application subsidiary and supplementary; evidenced the compatibility between the judicial and administrative procedures and listed examples of articles of the new code that would be fully applicable, apply in terms and does not apply to administrative procedures. Finally, we analyze all the arguments presented in the ADI 5492/DF, confirming our conclusion by the necessity of an interpretation according to the Constitution of the expression "administrative procedures" of the article 15 of the CPC/2015, to restrict their impact to the federal sphere.

KEYWORDS: administrative procedure; federalism; shared legislative competence; federative autonomy; subsidiary and supplementary application of CPC/2015.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI- Ação direta de inconstitucionalidade

AGU- Advocacia Geral da União

CADE- Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

CARF- Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

CLT- Consolidação das Leis do Trabalho

CNJ- Conselho Nacional de Justiça

CNMP- Conselho Nacional do Ministério Público

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CPC/1973 – Código de Processo Civil de 1973

CPC/2015 – Código de Processo Civil de 2015

CPP – Código de Processo Penal.

DF- Distrito Federal

IN – Instrução normativa

LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro

LPAF- Lei de Processo Administrativo Federal

PAD- Processo Administrativo Disciplinar

PAF- Processo Administrativo Fiscal

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	111
2	A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO	14
2.1	ASPECTOS CONCEITUAIS	15
2.2.	ASPECTOS HISTÓRICOS: DO ATO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	19
2.3.	A PROCESSUALIZAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	22
2.3.1.	A legitimação da atividade administrativa	22
2.3.2.	O controle da atividade administrativa.....	25
2.3.3	A eficiência da atividade administrativa	27
3	AUTONOMIA FEDERATIVA E COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL LEGISLATIVA SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO	30
3.1	NOÇÕES GERAIS SOBRE O FEDERALISMO	30
3.1.1	Os pilares do federalismo clássico: a descentralização do poder e a autonomia dos entes federados.....	31
3.1.2.	O federalismo “à la brasileira”: centralização do poder na União e esfacelamento dos Estados e Municípios.....	34
3.2	COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO	38
3.2.1.	Conflito aparente entre a competência privativa da União (art 22, I) e a competência concorrente da União, Estados, DF e Municípios (art. 24, XI c/c art 30, II da CRFB88).....	38
3.2.2.	A estrutura legislativa do processo administrativo brasileiro e a valorização da autonomia normativa e administrativa dos Estados, DF e Municípios.....	43
4	O ARTIGO 15 DO CPC/2015 E A NECESSIDADE FEDERATIVA DE SUA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO	52
4.1	A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DO CPC/2015 AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	52
4.1.1.	A polêmica diferenciação entre aplicação subsidiária e supletiva.	52

4.1.2. Existe uma incompatibilidade absoluta entre processo administrativo e o processo jurisdicional?	56
4.1.3. Rol exemplificativo de aplicações do CPC/2015 aos processos administrativos federais.....	60
4.2. A NECESSIDADE FEDERATIVA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ARTIGO 15 DO CPC/2015	72
4.2.1. Análise da ADI 5492/DF: processamento e os fundamentos apresentados.....	72
4.2.2 Interpretação conforme a Constituição do art.15 do CPC/2015: uma necessidade federativa.	75
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS	87

1 INTRODUÇÃO

O artigo 15 do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) prevê expressamente a possibilidade de aplicação subsidiária e supletiva das suas normas aos processos administrativos. A partir dessa novidade, surgem diversas dúvidas entre os administrativistas: o CPC/2015 pode ser aplicado aos processos administrativos? Em quais hipóteses? Essa aplicação é destinada apenas aos processos administrativos federais ou é cabível em todos os âmbitos federativos?

O processo administrativo possui inúmeras peculiaridades com relação ao processo judicial, como por exemplo: a oficialidade, verdade material, formalismo moderado e a coisa julgada administrativa. Ocorre que essas diferenças não impossibilitam a aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 ao regime jurídico administrativo. À luz da Teoria Geral do Processo e da processualidade ampla, o processo administrativo é, antes de tudo, um processo (que lida diretamente com a função administrativa do Estado), logo, não se distancia de um mínimo fático comum a qualquer das espécies processuais.

Desse modo, havendo omissão normativa (absoluta ou relativa) e compatibilidade com o regime jurídico administrativo é plenamente cabível a aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 aos processos administrativos. Podemos citar, como rol meramente exemplificativo, a aplicação do *Amicus curiae* (art.138 CPC/2015); da prática eletrônica de atos processuais (art.193-195 CPC/2015); do sistema aberto de produção das provas (art.369 CPC/2015) e da uniformização da jurisprudência e respeito aos precedentes (926 a 928 CPC/2015).

Nesses pontos, embora ainda existam diversas dúvidas, a doutrina administrativista já começa a se manifestar e debater com relativa frequência e profundidade.

A questão ainda pouco debatida e que foi fomentada no contexto nacional após o ajuizamento da ADI 5492/DF pelo governador do Rio de Janeiro, é quanto aos limites federativos dessa aplicação do CPC/2015.

Nesse contexto, o presente trabalho científico almeja responder o seguinte questionamento: o CPC/2015 pode ser aplicado de forma subsidiária e supletiva aos processos administrativos estaduais, municipais e distritais?

No desenvolvimento dessa pesquisa, será testada a seguinte hipótese: a aplicação subsidiária e supletiva do novo código deve ser restrita, *a priori*, aos processos administrativos federais. Somente será cabível sua aplicação aos demais entes federativos, se estes expressamente autorizarem e nos limites dessa autorização. Logo, é necessária a interpretação conforme a Constituição da expressão “processos administrativos” do art. 15 do CPC/2015, para restringir sua incidência à órbita federal.

O objetivo geral desse trabalho é contextualizar e compreender em que medida a aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 pode violar a autonomia federativa dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal na definição da sua norma supletiva ou subsidiária. Especificamente, visamos analisar os aspectos conceituais e históricos do ato e do processo administrativo; estabelecer um paralelo entre o federalismo clássico norte americano e o federalismo brasileiro; esclarecer o condomínio legislativo do processo administrativo nacional e sua importância para a autonomia federativa; identificar as peculiaridades da aplicação subsidiária e supletiva do novo código aos processos administrativos e analisar a ADI 5492/DF destacando a real necessidade de uma interpretação conforme a Constituição do art. 15 do CPC/2015.

O tema aqui debatido justifica-se pela sua importância para a atividade administrativa brasileira e para assegurar o nosso Federalismo Cooperativo. Legislar sobre processo administrativo é legislar sobre a própria forma de administrar. Logo, em uma efetiva República Federativa, a União não poderia exigir que em caso de omissão legislativa, a sua lei federal (leia-se, a sua forma de administrar) seja obrigatória para os demais entes. Isso porque o *novel códex* processual somente é uma lei nacional com relação ao processo jurisdicional (art. 22, I, CRFB/88). No âmbito do processo administrativo, diante de uma competência legislativa concorrente (art.24, XI c/c art.30, II da CRFB/88), o CPC/2015 é uma lei federal e, em respeito à autonomia legislativa e administrativa dos demais entes federados, não pode ser imposto como norma supletiva ou subsidiária dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

O trabalho terá cunho interdisciplinar, posto que, diante da complexidade e amplitude do tema, faremos análises em diversas áreas jurídicas (Direito Administrativo, Direito Constitucional e Direito Processual) e extrajurídicas (Ciência Política, Economia e Ciência da Administração), todavia, sem a utópica ilusão de esgotá-las.

Nossa pesquisa foi unicamente teórica, do tipo documental (utilização de leis e jurisprudências), bibliográfica e eletrônica. Utilizamos o método hermenêutico e o método histórico comparativo, visando à interpretação sistemática, histórica e teleológica do processo administrativo à luz do Federalismo Cooperativo formalmente assegurado na Constituição de 1988. Para analisar a veracidade da hipótese defendida estabelecemos como indicadores a legislação, doutrina, jurisprudência e dados estatísticos, o que indica a ausência de exclusividade na utilização da indução como técnica metodológica, sendo também utilizada a técnica hipotético-dedutiva.

Visando ao alcance dos objetivos já enunciados, dividimos o presente trabalho em quatro capítulos, a saber: introdução, três capítulos de desenvolvimento e as considerações finais.

No primeiro capítulo de desenvolvimento analisamos os aspectos conceituais, históricos e democráticos do processo administrativo. Evidenciamos que a atividade administrativa contemporânea é “processualizada”, ou seja, é construída por meio de um processo administrativo prévio que corrobora para uma maior legitimidade, controle e eficiência das decisões estatais.

Em seguida, no segundo capítulo, contextualizamos o federalismo clássico através de seus dois pilares centrais: a descentralização do poder e a autonomia dos entes federados. Destacamos que, ao contrário desse modelo clássico, o federalismo brasileiro foi marcado historicamente por uma centralização do poder na União (antigo Império) e esfacelamento dos Estados-membros (antigas províncias) e Municípios. Ademais, evidenciamos a importância da competência legislativa concorrente sobre processo administrativo para assegurar a autonomia federativa dos entes políticos e concretizar um Federalismo material na nossa *terrae brasiliis*.

Após essa base introdutória, o terceiro capítulo, enfim, ingressa no tema da aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 nos processos administrativos. Inicialmente, estabelecemos a diferenciação terminológica entre a aplicação subsidiária e supletiva; destacamos, à luz da Teoria Geral do Processo, a compatibilidade do processo judicial com os processos administrativos e elencamos, de modo didático, um rol exemplificativo de dispositivos novo código que seria plenamente aplicável, aplicável em termos e não aplicável. Posteriormente, são destrinchados todos os fundamentos apresentados na ADI 5492/DF e, por fim, será analisada a necessidade federativa de interpretação conforme a Constituição do artigo 15 do CPC/2015.

Com o resultado encontrado nessa pesquisa, visamos destacar a importância do processo administrativo no cenário nacional e fomentar ainda mais o debate acerca das possibilidades e limites federativos da aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 aos processos administrativos.

2 A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO¹

Inicialmente, abordaremos o papel do processo administrativo na produção da atividade administrativa democrática. Neste momento, destacaremos a concepção de processo administrativo que adotamos e a evolução histórica desse tema que já se tornou um dos paradigmas centrais do Direito Administrativo Contemporâneo.

¹ Esse capítulo introdutório foi baseado em algumas reflexões realizadas na monografia de graduação deste autor. Esse trabalho atual de especialização será uma continuação da pesquisa sobre o tema do processo administrativo na contemporaneidade. Para maiores informações, vide: REIS, Clóvis Mendes Leite Reimão dos. A processualização da Administração Pública Brasileira Contemporânea: legitimidade, controle e eficiência da atividade administrativa em prol da construção de um Estado Democrático de Direito. 79 p. il.2015. Monografia. UFBA. Faculdade de Direito. 2015.

2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

Historicamente, até meados do século XIX, antes da autonomia e publicização do direito processual², a expressão “processo” confundia-se com “procedimento”, é dizer, uma mera sequência de atos, destinada a permitir a aplicação do direito material violado.³

Posteriormente, todavia, com a consideração do direito processual como um ramo autônomo e de direito público⁴ — graças, sobretudo, às contribuições do jurista italiano Oskar von Bülow⁵ em 1868 e do jurista alemão Adolf Wach em 1885⁶ — o processo diferenciou-se do procedimento.⁷

Essa diferenciação ocorreu, gradativamente, por diversos critérios doutrinários⁸. Todavia, em um Estado democrático de direito, merecem destaque, sobretudo, os critérios do contraditório, da complexidade e da finalidade.⁹

² Nesse período, o processo era entendido sob o ponto de vista do direito privado, em que as partes não eram obrigadas a se submeterem à decisão estatal se não estivessem de acordo, pois o processo tinha natureza jurídica de um contrato ou um quase-contrato entre as partes. MENDRONI, Marcelo Batlouni. Evolução histórico-científica do Processo. Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/mendroni1.pdf, acessado em 02.04.2015

³ MENDRONI, Marcelo Batlouni, op.cit, p.15.

⁴ O processo foi inserido no direito público, pois a função de solucionar os conflitos e garantir a paz social começou a ser compreendida como um poder de julgar do Estado. As partes, assim, deveriam se submeter a decisão estatal (jurisdição). Ademais, o processo tornou-se autônomo do direito material. Isso significa que o litígio (direito material) não se confundia com o processo em si, através do qual a jurisdição atua. MENDRONI, Marcelo Batlouni, op.cit, p.16

⁵ Bülow sistematizou o processo enquanto uma relação jurídica processual entre as partes e o juiz. O autor ainda reforçou a autonomia dessa relação processual, pois possui sujeitos, objeto e pressupostos próprios. Para maiores informações vide: BÜLOW, Oskar von. Teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias. São Paulo: Ed. Lzn, 2ª ed, 2005

⁶ Wach destacou que a ação tinha natureza de direito público, pois era direcionada contra o Estado, exigindo dele uma solução à lide. Para um maior aprofundamento vide: WACH, Adolf. Manual de Processo Civil Alemão, Tradução Tomás A. Banzhaf, 1977.

⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. Teoria Geral do Processo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 3ª ed, 2009, p. 387-391

⁸ Em síntese primorosa, Odete Medauar elenca os seguintes critérios utilizados pelos processualistas e administrativistas, ao longo da história, para diferenciar os termos, a saber: amplitude, complexidade, finalidade, controvérsia, interesse, generalidade e contraditório. Para maiores informações vide: MEDAUAR, Odete. A processualidade no Direito administrativo. São Paulo: Revista dos tribunais, 1993, p.40

⁹ MEDAUAR, Odete, O Direito Administrativo em Evolução, 2ª ed. rev., atual. e ampl.- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 208 e CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO, Teoria Geral do Processo, p.30-31

Isso significa que o processo, à luz da sua Teoria Geral, é um procedimento em contraditório que gera uma relação jurídica entre sujeitos processuais¹⁰. Consiste em um instrumento de exercício do poder estatal (critério finalístico)¹¹ que, de forma complexa e sob manto do contraditório e ampla defesa, garante a produção do próprio direito¹² e a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos.¹³

Essa histórica confusão terminológica entre processo e procedimento ainda existe no Brasil com relação ao exercício da função administrativa do Estado. Temos uma enorme polêmica¹⁴ sobre a utilização dos termos “processo” e “procedimento” administrativo.

Nessa pesquisa, com a devida vênia aos doutrinadores contrários¹⁵, utilizaremos a expressão “processo administrativo”, sempre que tratarmos de um procedimento regido pelo contraditório¹⁶ e destinado à produção de uma atividade administrativa. Nesse sentido, haverá um processo e não de um “mero”¹⁷ procedimento administrativo em *stricto sensu*.

¹⁰ O conceito apresentado é uma síntese da teoria do procedimento informado pelo contraditório de Elio Fazzalari e da teoria da relação jurídica de Oskar von Bülow. Segundo Fredie Didier, essa é a concepção processual adotada pela maioria dos países democráticos. Vide: BÜLOW, Oskar von. Teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias. São Paulo: Ed. Lzn, 2ª ed, 2005, p. 45; FAZZALARI, Elio. Instituições de direito processual. Bookseller, 2006. p. IX, 3-5; DIDIER, Fredie. Sobre a Teoria Geral do Processo, essa desconhecida. Salvador: Editora Jus Podivm, 2ª ed., 2013, p.65.

¹¹ Esse critério teleológico denota o que MEDAUAR denomina de “processualidade ampla”, é dizer, a processualidade ligada a exercício de qualquer das funções estatais (jurisdicionais, legislativas e administrativas). MEDAUAR, Odete. A processualidade no Direito administrativo. São Paulo: Revista dos tribunais 1993, p.1-22

¹² Nesse ponto, Calmon de Passos afirma que não existe direito sem o seu prévio processo de produção, assim como não existe açúcar sem a processualização da cana e não existe mesa sem a processualização da madeira. Vide: PASSOS, José Joaquim Calmon de. O Processo Administrativo na Constituição de 1988. In: Ensaios e Artigos, v.1, ed. JusPodivm, Salvador, 2014

¹³ DIDIER, Fredie. Sobre a Teoria Geral do Processo, essa desconhecida. Salvador: Editora Jus Podivm, 2ª ed., 2013, p.68 e ss. MEDINA, José Miguel; ALVIM, Teresa Arruda. Processo Civil Moderno. Parte Geral e Processo de conhecimento. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2011, p.44-45

¹⁴ A polêmica é legislativa, doutrinária e jurisprudencial. Citamos apenas como por exemplo: a Lei 9.784/99 que trata do “processo” administrativo na Administração Federal e a Lei paulista 10.177/98 que optou pelo termo “procedimento” administrativo.

¹⁵ Citamos aqui JUSTEN FILHO, SUNFELD e FIGUEIREDO que defendem o termo procedimento administrativo visando sobretudo evitar confusões terminológicas com o processo jurisdicional. JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, 9. Ed., 2013, p.343-344; SUNFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. Revista de Direito Público, vol 84, 1987; FIGUEIREDO, Lucia Valle. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 3ª ed. rev. e atual., 1995, p. 578- 09

¹⁶ Sem dúvida, como afirma o nobre processualista italiano Francesco Carnelutti, a grande marca do processo é o contraditório, ele é fundamental para a defesa das partes e para uma decisão mais justa. Vide: CARNELUTTI, Francesco. Como se faz um Processo. Ed. Edijur, 2014, São Paulo, p.69-70

¹⁷ Utilizamos o adjetivo para demonstrar a pouca importância que é dada tradicionalmente pela doutrina ao

Segundo Pontes de Miranda, o processo, enquanto um instrumento de atuação estatal que permite a concretização dos direitos fundamentais, deve estar presente em todas as funções do Estado (jurisdicional, legislativa e administrativa).¹⁸ Nesse diapasão, a função jurisdicional do Estado ocorrerá através de um processo judicial, a legislativa através de um processo legislativo e a atividade administrativa, evidentemente, por meio de um processo (e não procedimento) administrativo.¹⁹

Esse entendimento é denominado pela doutrina nacional e internacional como “processualidade ampla”.²⁰ O processo administrativo, assim, é encarado uma das espécies do gênero “processo” que lida diretamente com a função administrativa do Estado.²¹

Por fim, destacamos que dentre as diversas concepções doutrinárias²², entendemos o processo administrativo em uma acepção ampla, é dizer, uma sequência concatenada e dialógica de atos preparatórios de uma decisão final da Administração Pública.²³ Esse é um conceito genérico capaz de abarcar majoritariamente os diversos tipos de processos administrativos.²⁴

procedimento. O “mero” procedimento administrativo não condiz com o devido processo legal de um Estado democrático de Direito. Por isso, urge que a doutrina resgate o processo administrativo enquanto fenômeno processual, fruto da Teoria Geral do Processo. Vide: BONILHA, Paulo. Da prova no processo administrativo tributário. São Paulo: Ed. Dialética, 1997, *passim*.

¹⁸ Esse é o entendimento de PONTES DE MIRANDA, no qual o processo visa atingir a prestação jurisdicional, administrativa ou legislativa do Estado. Cf. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado das ações*. São Paulo: Bookseller, t. 1, 1998. p. 113.

¹⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. CINTRA, Antonio Carlos de Araujo. DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. São Paulo: Ed. Malheiros, 28ª ed, 2012, p. 310

²⁰ Segundo Odete Medauar, doutrinadores do porte de Francesco Carnelutti, Elio Fazallari, Adolfo Merkl, Feliciano Benvenuti, Guy Isaac, Alberto Xavier, Hector Jorge Escola, Mario Nigro e Giorgio Berti defendem essa ideia. Cf. MEDAUAR, Odete. A processualidade no Direito administrativo São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 1 -22. ;

²¹ Cf. MEDAUAR, Odete. 1993, p.41; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 396.

²² Os conceitos vão desde um sentido bem estrito como encará-lo como um mero “dossiê” da Administração Pública ou como sinônimo de processo administrativo disciplinar até o sentido mais amplo defendido aqui nessa pesquisa. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003, p.657 DI PIETRO, Direito Administrativo São Paulo: Atlas, 27ª. Ed., 2014 p.695. CRETELLA JR, José. Prática do Processo Administrativo. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 54, MEDAUAR, Odete. A processualidade no direito administrativo, p.30

²³ Segundo o jurista português Vasco Pereira da Silva, o processo seria um expediente organizativo destinado à tomada das melhores decisões administrativas, pois facilita a participação dos cidadãos. SILVA, Vasco Manuel Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coleção Teses. Coimbra: Almedina, 1998. p. 306.

²⁴ Seguimos aqui a lição clássica aristotélica para elaborar qualquer definição: “*Definitio fit per genus proximum et differentiam specificam*”, é dizer, determina-se o “gênero próximo” a que o objeto definido

Isso significa que a atividade da Administração é, sobretudo, uma atividade processual, pois os atos administrativos, em regra²⁵, são produtos de um processo administrativo prévio.²⁶ Desse modo, o ato administrativo não pode ser considerado de modo isolado, concreto e final²⁷, ele não deve surgir em um “passe de mágica”²⁸ à luz da discricionariedade/liberdade do gestor público²⁹. Pelo contrário, deve perpassar por um *iter* democrático que lhe garanta maior legitimidade, controle e eficiência, a saber: o processo administrativo.³⁰ Toda a atuação administrativa, portanto, deve respeitar um devido processo legal.³¹

É, nesse contexto, que a doutrina administrativista contemporânea elenca o fenômeno chamado de processualização da atividade administrativa, visando representar a crescente transferência da dinâmica da atividade administrativa para o meio processual. Antes de agir, portanto, o gestor público processualiza a sua vontade. O processo administrativo é o meio de atuação da Administração Pública, pois.

Destarte, antes de destacarmos a importância do fenômeno da processualização da atividade administrativa em si, temos que compreender as origens do instituto. Ou seja,

pertence, e depois assinalam-se as suas especificidades. ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de Filosofia. Coord. da trad. Alfredo Bosi. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 236.

²⁵ A exceção a essa regra seriam: os atos administrativos instantâneos ou urgentíssimos (extinção de incêndio, prevenção de desabamento iminente, v.g), mecânicos (multa de trânsito pelo radar, v.g) ou admitidos em lei com sua autoexecutoriedade (rebocar um veículo, apreender mercadorias vencidas, interditar um estabelecimento, v.g). Todavia, até mesmo nesses casos o processo administrativo existe (mesmo que *a posteriori*). A processualização, assim, tem de ocorrer, pois o cidadão deve ter o direito democrático de defender-se, de recorrer, de contestar as decisões administrativas.

²⁶ Cf. CRETELLA JUNIOR, José. Prática do Processo Administrativo. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 54.

²⁷ Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 335-337.

²⁸ A expressão é de SUNFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. RDP 84/65, 1987, p.65

²⁹ A discricionariedade não significa propriamente uma liberdade para o gestor, mas sim uma avaliação racional criteriosa pautada no interesse público qualitativo em cada caso concreto. Só existe essa suposta “liberdade”, se após toda a processualização da vontade do gestor, ainda restarem duas ou mais soluções igualmente tendentes ao interesse público qualitativo. Cf DAVI, Kaline Ferreira. A dimensão política da administração pública: neoconstitucionalismo, democracia e procedimentalização. Porto Alegre: Sergio Antoni Fabriis LT, 2008. p. 78-84 e 123-162.

³⁰ BATISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 243-250.

³¹ O que varia, em cada caso, é a complexidade do procedimento, de acordo com o grau de participação do administrado e o momento destinado ao exercício da sua defesa.

abordaremos a transição de paradigma³² do Direito Administrativo que foi do ato administrativo para o processo administrativo.

2.2. ASPECTOS HISTÓRICOS: DO ATO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Desde o final do século XIX, o edifício teórico do direito administrativo construiu-se sobre a categoria do ato administrativo.³³ Ele foi seu conceito-chave que resumia e condensava todas as especificidades dessa seara do direito e consistia no meio de exercício do poder administrativo.³⁴

A doutrina elenca os principais motivos para o ato administrativo ter sido considerado “o” paradigma do direito administrativo tradicional, a saber:

a) Influência da teoria dos atos jurídicos do Direito Civil³⁵ fez com que a doutrina administrativista se voltasse, *prima facie*, unicamente para o estudo do momento decisório final da Administração (ato administrativo), e não para o percurso de formação dessa decisão (processo administrativo)³⁶; b) A tripartição das funções estatais denotou que cada poder deveria ter uma forma específica de exercer sua função. Assim, o Judiciário agia através da sentença, o Legislativo pela lei e o Executivo pelo ato administrativo³⁷; c) A relevância para o controle jurisdicional da Administração Pública, pois a resolução final da Administração é materializada em um ato, e esse é o objeto de impugnação apresentado aos

³² Utiliza-se o vocábulo na acepção consagrada por Thomas KHUN, *in* A Estrutura das revoluções científicas. 8. ed., São Paulo: Perspectiva, 2003.

³³ BATISTA, *Op.cit.*, p228-229; MEDAUAR, Odete. Administração pública: do ato ao processo. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, a. 9, n. 100, p. 167, 2009.

³⁴ SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 1998, Coleção Teses. p. 63-66.

³⁵ O ato administrativo era conceituado como a manifestação da autoridade administrativa que reconhece, modifica ou extingue direitos e impõe obrigações. É uma adaptação do conceito de ato jurídico no Direito Civil. Vide: MEDAUAR, 2009, p.168

³⁶ O Direito administrativo nasceu numa situação de dependência em relação do Direito Civil. Vide: ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública*. Coimbra: Almedina, 1996. p. 334-335.

³⁷ MEDAUAR, 2009, p.167-168

juízes e d) Era a principal forma de atuação de um Estado Liberal que exteriorizava sua vontade de modo autoritário³⁸ e unilateral³⁹ sem a participação efetiva dos cidadãos.⁴⁰

Com a mudança do próprio papel do Estado e seu modo de relacionamento com a sociedade, todavia, o Direito Administrativo teve de adaptar seus institutos e conceitos basilares.

Assim, no século XX, com a substituição do Estado liberal pelo *Welfare State*⁴¹ e deste pelo Estado pós-social ou regulador⁴², as condições político-jurídicas que levaram o ato administrativo ao centro da dogmática administrativa desapareceram e esse instituto entrou em crise.⁴³

Basta percebermos que a Administração Pública a) deixaria de ser mera executora liberal da lei e adquiriu inúmeras novas funções, tais como a prestação, o planejamento, a direção e a regulação⁴⁴; b) tendeu a ser menos imperial, buscando soluções mediante

³⁸ O Estado Liberal, embora tenha como base a limitação do poder (sobretudo com a separação dos poderes de Locke e Montesquieu e a submissão do governante à lei com o Estado de Direito) e institucionalização um Estado mínimo ou absentista (*État Gendarme*), continuou com o resquício do *ancien régime* de impor suas decisões unilaterais sem considerar a participação popular. Era autoritário, pois, nesse sentido. Cf. BONAVIDES, Paulo. *Do estado social ao estado liberal*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 42-44.

³⁹ A decisão unilateral é considerada como figura típica do direito administrativo em todo o mundo. Vide: RIVERO, Jean. Trad. José Cretella Jr. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 96.

⁴⁰ Sobre o tema, CALMON DE PASSOS já advertia que quando o poder político diz o direito autoritariamente, eliminando as garantias dos cidadãos, estes se tornam súditos e aquele em instrumento de dominação. PASSOS, José Joaquim Calmon de. O processo administrativo na Constituição de 1988. *Ensaio e Artigos*. Salvador: JusPodivm, v. 1, p. 554-555, 2014

⁴¹ Dalmo Dallari sintetiza as principais causas dessa transição, a saber: a) Revolução industrial e a proletarização e urbanização da sociedade; b) Primeira Guerra Mundial e a necessidade de maior controle social; c) A crise econômica de 1929 e a grande Depressão e as políticas interventivas como o *New Deal*; d) Segunda Guerra Mundial e o aumento do controle estatal, como o keynesianismo e e) As crises cíclicas do liberalismo; Vide: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 187-191.

⁴² A chamada crise do Estado de bem-estar social ocorreu, sobretudo, pelos seguintes motivos: crise financeira do Estado (que com os crescentes gastos sociais e a crise econômica mundial entrou em déficit); aumento exacerbado da máquina estatal que gerou sua burocratização; enfraquecimento da sua base filosófica fundada na solidariedade social; crise de legitimidade das atuações públicas e influência da globalização neoliberal. Vide: GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Da regulação como função do direito administrativo. 159 p. il. Dissertação de Mestrado pela Faculdade de Direito da USP, 2007. p. 39-54.

⁴³ SILVA, op.cit, p.71

⁴⁴ As novas demandas sociais implicaram não apenas em uma maior intervenção do Estado, mas também requereu novas estratégias de ação por parte dos entes políticos. Vide: STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 63-67.

acordo, consenso e participação dos cidadãos⁴⁵ e c) buscou produzir atos em massa para satisfazer grande quantidade de interesses e necessidades públicas.⁴⁶

Nesse Estado multifuncional, assim, novos institutos foram desenvolvidos (v.g. contratualização, a consensualização, a processualização e o uso das formas de direito privado) e o ato administrativo deixou de ser “a” instituição por excelência do Direito Administrativo.⁴⁷

Destarte, existe uma tendência contemporânea de deslocar o foco do Direito administrativo do ato administrativo para o seu modo de formação, é dizer, para o processo administrativo que o antecede.⁴⁸ Isso já foi percebido, sobretudo, pelas doutrinas italiana e alemã.⁴⁹

Sob esse influxo, a doutrina brasileira contemporânea já qualifica o processo administrativo enquanto a) um instrumento democrático fundamental para a legitimação, controle, eficiência da atividade administrativa⁵⁰ e b) requisito de validade de toda a atividade administrativa.⁵¹

Foi assim que, gradativamente, o processo administrativo deixou de ser o “patinho feio”⁵² do Direito Administrativo para se tornar um de seus principais paradigmas atuais, um verdadeiro “sol” a iluminar os caminhos de uma atividade democrática.

⁴⁵ MEDAUAR, 2009, p.170

⁴⁶ JUSTEN FILHO, 2013, op. Cit, p.335-336

⁴⁷ BATISTA, Op.cit, p.232

⁴⁸ MEDAUAR, 1993, p.167

⁴⁹ A doutrina italiana capitaneada por Mario Nigro destaca o processo administrativo em seu sentido amplo como o formador de toda a atividade administrativa. A doutrina alemã, por sua vez, norteadas por Peter Haberle e Helmut Goerlich destacam o processo administrativo como um instrumento de concretização e de garantia dos direitos fundamentais, sobretudo, dos direitos de participação. Vide: SILVA, 1998, p.144, 332 e 344

⁵⁰ BATISTA, op.cit, p.243-260; JUSTEN FILHO, p.360 e ss.; MEDAUAR, 1993, p.61-69; DALLARI, op. Cit, p.25-26;; CRETILLA JR, op.cit, p.53-56; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de direito administrativo*. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 452.

⁵¹ JUSTEN FILHO, 2013, p.360-362; MEDAUAR, Odete, 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 210; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. A processualização do Direito Administrativo. In: MARRARA, Thiago (Org.), *Direito Administrativo: Transformações e Tendências* (Org.), São Paulo: Almedina, 2014, p. 289.

⁵² Por honestidade acadêmica, informo que a expressão é do professor Celso Castro em uma de suas aulas sobre Processo Administrativo na UFBA. Utilizo aqui essa expressão para designar um longo período de desprezo da doutrina administrativa pelo processo administrativo.

O “giro copernicano”⁵³ do direito administrativo contemporâneo, portanto, foi do ato ao processo e isso já começa a ser percebido na realidade jurídica brasileira.

2.3. A PROCESSUALIZAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

O fenômeno da processualização assume na atualidade brasileira três funções democráticas principais, a saber, favorece uma maior legitimação, controle e eficiência da atividade administrativa.

2.3.1. A legitimação⁵⁴ da atividade administrativa

No final do século XX, as duas bases de legitimação do poder político e da Administração Pública – democracia representativa e a crença liberal de que o Estado seria um mero executor das leis – entraram em crise⁵⁵⁻⁵⁶ e, conseqüentemente, impulsionaram um déficit de legitimidade democrática da função administrativa.⁵⁷

⁵³ A expressão é de Egon Bockmann Moreira. Vide: MOREIRA, Egon Bockman. O processo administrativo no rol dos direitos e garantias individuais. In: GUIMARÃES, Edgar (coord.). *Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacelar Filho*. Belo Horizonte: Decálogo Livraria Editora, 2004. p. 178-186.

⁵⁴ Politicamente, legitimidade significa atributo do Estado que consegue um grau de consenso da população capaz de assegurar obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, salvo em casos esporádicos. Vide em *Legitimidade*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.) *Dicionário de Política*. 1992.

⁵⁵ A democracia representativa foi pautada em uma sociedade individualista, é dizer, o indivíduo era o protagonista da vida política. Atualmente, todavia, em uma sociedade pluralista, os partidos políticos e os políticos tornaram-se incapazes de canalizar adequadamente os múltiplos interesses da sociedade para formação da vontade geral. Vide: BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 22-23;

⁵⁶ Já foi abordado nessa pesquisa o avanço de um Estado liberal executor da lei para um Estado multifuncional. A lei deixou de ser a única fonte capaz de legitimar a atuação do Estado, pois. Ademais, na segunda metade do século XX, ocorreu a denominada “crise da lei”, diante do seu desprestígio e descrédito como expressão da vontade geral. Vide: BINEMBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 35

⁵⁷ A representação política e a lei eram as duas bases de legitimação do Poder político e da Administração Pública (que era legitimada a reboque pela legitimação do Poder Executivo). Com a crise destas, novas formas de legitimar a Administração tiveram de surgir. Vide: BATISTA, op.cit, p. 120-127.

Essa é a realidade atual brasileira. A crise da democracia representativa e do Estado legalista é evidente. Segundo recente pesquisa da FGV, por exemplo, são notórios o descrédito e o desprestígio dos representantes políticos nacionais e da lei como expressão da vontade geral.⁵⁸ Diante dessa crise, a nosso ver, devem surgir novas formas de legitimação da Administração Pública Brasileira.

Em um Estado Democrático de Direito, a Administração Pública deve ser consensual, dialogar com o cidadão e permitir que o mesmo influencie nas decisões administrativas nos quais ele é diretamente afetado (cidadania individual)⁵⁹ e em defesa dos interesses comuns, coletivos ou difusos (cidadania coletiva).⁶⁰ Afinal, se o governo depende da aprovação dos governados, a Administração deve agir com *fair play* para conquistar a simpatia dos cidadãos e a concretização de um governo democrático.⁶¹

Nessas pegadas, a participação popular, principal instrumento de diálogo entre Administração e os cidadãos, deve configurar-se como a nova base de legitimação social da atuação administrativa brasileira. Basta percebermos que a participação popular 1) respeita e concretiza os interesses, direitos fundamentais e a dignidade dos cidadãos⁶²; 2) possibilita uma decisão administrativa mais imparcial e de maior qualidade⁶³; 3) transfere a democracia

⁵⁸ Segundo FGV em pesquisa feita em 2015, apenas 5% dos brasileiros confiam nos partidos políticos, 15% confiam no Congresso Nacional e 19% no Governo Federal. Ademais, 80% dos brasileiros acreditam ser fácil desobedecer a lei no Brasil e que sempre que possível as pessoas escolhem dar um “jeitinho” ao invés de seguir à lei. (FGV. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório IPCL/Brasil 1º sem/2015. sem/2015. Disponível em: <<http://direitogv.fgv.br/publicacoes/relatorio-ipclbrasil-1-semester-2015>>. Acesso em: 22 jun. 2015

⁵⁹ É o que a doutrina norte-americana chama de *self-defence* e *self-protection*. Vide: BATISTA, Patrícia. Ob.cit, pp.134

⁶⁰ Muito além de permitir apenas o *self-defence* e *self-protection*, a participação popular permite também uma cidadania coletiva. A doutrina classifica, assim, a participação em *uti singuli* (participação do indivíduo como titular de direitos subjetivos próprios) e em *uti cives* (atuando na perseguição do interesse comum). Vale ressaltar que cidadão pode ter interesses que sejam ao mesmo tempo individual e geral, como ocorre geralmente com as políticas públicas. Vide: BATISTA, Patrícia. Ob.cit, pp.128-132; 168-170

⁶¹ GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Prólogo de Jorge A. Sáenz. 8. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, t. 02, 2006. p. IX-18

⁶² Segundo Jonh RAWLS “o mérito principal do princípio da participação é o de garantir que o governo respeite os direitos e o bem-estar dos governados”. RAWLS, Jonh. Uma teoria da justiça. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 251

⁶³ Com a participação popular o gestor tem uma quantidade maior de informações, uma visão mais completa dos fatos e das questões relacionadas ao objeto da decisão, melhorando assim a qualidade das decisões administrativas e assegurando um tratamento mais justo aos administrados. Vide: GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, op.cit, p. IX-36

representativa para a democracia participativa⁶⁴; e 4) garante, ao fim, uma maior legitimidade da atuação administrativa.⁶⁵

O processo administrativo, por sua vez, é a sede por excelência dessa participação administrativa, pois possibilita um maior envolvimento dos cidadãos (principais interessados) na tomada de decisão estatal.⁶⁶

Ilustra essa realidade, a Lei do processo administrativo federal brasileiro (Lei nº 9.784/99), por exemplo, que dispõe de diversos instrumentos de participação popular como as audiências públicas (Art.31), consultas públicas (Art.32) ou, ainda, a participação dos administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente constituídas (Art.33).⁶⁷

Isso significa que a legitimidade, portanto, é “o efeito de um devido processo participativo”.⁶⁸ Com razão, adverte José Joaquim Calmon de Passos que o direito consiste numa decisão e a participação no processo decisório é um elemento do Estado Democrático de Direito, pois confere ao cidadão uma cidadania efetiva, é dizer, um espaço de real liberdade e de efetiva autodeterminação, retirando “os seus direitos fundamentais do mundo do “faz de conta” dos enunciados para colocá-los no mundo real dos acontecimentos.”⁶⁹

Diante do exposto, o processo administrativo através da concretização do princípio do contraditório, permite a participação popular (nova base de legitimidade estatal) e assegura, assim, uma maior legitimação da atividade administrativa nacional.

⁶⁴ Gerou-se a “democratização da democracia” intensificando a otimização das participações dos homens nos processos de decisão”. CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 6ª ed, 1995., p.365

⁶⁵ A participação gera uma aceitação popular maior das decisões administrativas, diminuindo a conflituosidade que marca as relações Administração-administrados. Assim, o dever de obediência se transforma em espontânea aceitação. Vide: SILVA, p. 402; BATISTA, Patrícia. Ob.cit, pp.120-127; MOREIRA, Egon Bockmann. Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999. São Paulo: Malheiros, 2003. p.73.

⁶⁶ BATISTA, Patrícia. Ob.cit, p.178

⁶⁷ MOREIRA NETO, 1998, p.08

⁶⁸ LUHMAN, Niklas. Legitimação pelo procedimento. Trad. Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: UNB, 1980. p. 169-170

2.3.2. O controle da atividade administrativa

O controle da Administração Pública compreende a orientação, fiscalização e correção da atividade administrativa. Ele visa evitar vícios e arbitrariedades; garantir a compatibilidade da atuação administrativa com a juridicidade⁷⁰ e concretizar o Interesse Público qualitativo no caso concreto.⁷¹

Esse controle é imprescindível para a atividade administrativa brasileira.⁷² Somos marcados por um longo histórico de corrupção no setor público⁷³ e isso potencializa ainda mais o entendimento de que o agente estatal não pode ter uma carta branca para dirigir os destinos da coletividade. Ao administrar coisa pública (*res publica*), o gestor brasileiro deve, em respeito à soberania popular, ter sua atuação efetivamente controlada para que desempenhe suas prerrogativas em prol do interesse público. Afinal, a controlabilidade vincula-se a democracia⁷⁴ e a incontrolabilidade ao arbítrio de um Leviatã.⁷⁵

Nessa trilha de raciocínio, o processo administrativo é um instrumento democrático efetivo de controle da atuação administrativa⁷⁶, pois possibilita: 1) uma maior transparência e prestação de contas da atividade administrativa (*accountability*); 2) uma maior limitação

⁶⁹ PASSOS, José Joaquim Calmon de. Op.cit, p.552-553

⁷⁰ Nesse sentido, Ruy Cirne LIMA afirma que o controle possibilita que a atividade administrativa seja “defendida e protegida” pelo ordenamento jurídico contra possíveis arbitrariedades do agente público ou de terceiros”. Vide: LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: RT, 1987. p. 21

⁷¹ Essa conceituação é adotada por DI PIETRO, *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 808-809; JUSTEN FILHO, *Marçal Conceito de Interesse Público e a “Personalização” do Direito Administrativo*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n.26, 1999, 1183-1184; e MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*, p. 422-423

⁷² CARVALHO FILHO sustenta que não se concebe mais nos dias atuais, que os governantes tenham carta branca para dirigir os destinos da coletividade. O Estado moderno não prescinde do controle, pois. Vide: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Transformações e efetividade do Direito Administrativo*, 2014, p.83

⁷³ O Brasil ainda hoje tem índices de corrupção elevadíssimos em comparação aos demais países do mundo. Segundo o Índice de Percepção de Corrupção, feito pela Transparência Internacional, que ordena os países do mundo de acordo com o grau em que a corrupção é percebida existir entre funcionários públicos e políticos, o Brasil ficou em 69º lugar em percepção da corrupção pela população, empatados com países como Senegal, Itália e Grécia. Vide: TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2014*. Corruption Perceptions Index 2014. Disponível em: <<http://ep00.epimg.net/descargables/2014/12/03/f3fcab2c1a35159bac4b6a7fa717cef3.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2015

⁷⁴ GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, op.cit, p.XV-27

⁷⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, op.cit, p. 95

⁷⁶ Não é à toa que Hely Lopes Meireles e José dos Santos Carvalho Filho, explicam o processo administrativo dentro de capítulo de “Controle da Administração Pública”. Vide: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito*

do poder estatal em respeito à dignidade da pessoa humana dos cidadãos (função garantística), facilitando a fiscalização, correção e orientação das decisões administrativas.

Com relação à transparência, o processo administrativo gera uma maior publicidade/visibilidade⁷⁷ da formação da decisão administrativa para todos os cidadãos.⁷⁸ No âmbito federal, v.g., existe o dever da divulgação oficial dos atos administrativos (Art.2º, inciso V, da Lei 9.784/99), garantindo a ciência da tramitação dos processos administrativos a todos os possíveis interessados (Art. 2º, inciso X; Art.3º, inciso II e Art.9º, inciso II, da Lei 9.784/99). O *due process*, é um processo público, pois protege as partes contra decisões arbitrárias e secretas e permite o controle democrático sobre essa decisão.⁷⁹

Dessa forma, o processo administrativo remonta ao conceito democrático de *Accountability*, é dizer, o dever do agente público de prestar contas de seus atos e publicar suas motivações com a maior transparência possível sob pena de responsabilização.⁸⁰

Com relação à limitação do poder estatal, a processualização inviabiliza o exercício concentrado, unilateral e único da competência decisória (paradigma clássico do ato administrativo). Ademais, o processo possibilita a diluição do exercício do poder em um caminho democrático prévio; uma série de atos concatenados⁸¹ e planejados em um postulado de coerência lógica (paradigma contemporâneo da processualização). A própria dialética processual decorrente do contraditório, então, impede a consagração de atitudes precipitadas e impulsivas e favorece ao controle administrativo.⁸²

Administrativo Brasileiro, p.801-818;

⁷⁷ A publicidade aqui é encarada como a imposição de que todos os atos do processo sejam previamente levados ao conhecimento público, que a prática de tais atos se faça na presença de qualquer interessado e que o conteúdo do processo seja conhecido por qualquer um. Vide: JUSTEN FILHO, , op.cit, 2013, p.353

⁷⁸ MEDAUAR, Direito administrativo em evolução, p. 211

⁷⁹ NERY JR, Nelson. Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 9ª ed., 2009. , p.279; DIDIER; op.cit, p. 62

⁸⁰ MOTA, Ana Carolina Andrade. Yoshida Hirano de Andrade. Accountability no Brasil: Os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 250 p. il. 2006. Tese (Doutorado). USP. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas- Departamento de Ciência Política. 2006.

⁸¹ No Brasil, em 1957, Seabra Fagundes já entendia que a atividade administrativa ocorria por uma sequência concatenada de atos. Na visão do ilustre doutrinador essa atividade ocorreria através de uma crescente concretização indo dos atos internos (gerais e especiais) até os atos externos (materiais). Vide: FAGUNDES, Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, 1957, p.57-58

⁸² JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. p. 340-344

No esquema processual, então, o cidadão não encontra ante de si uma Administração livre, e sim uma Administração controlada em sua atuação.⁸³ O processo administrativo facilita tanto o controle interno (a própria Administração terá registrado os motivos daquela decisão) quanto o externo (controle social, judicial, legislativo, do Tribunal de Contas e de todos os outros entes que fiscalizam a Administração Pública).⁸⁴

2.3.3 A eficiência⁸⁵ da atividade administrativa

Considerando que a principal finalidade da atuação da Administração Pública Democrática é a satisfação do interesse público qualitativo, quanto mais a atividade administrativa concretizar essa finalidade, mais eficiente ela será.

A eficiência administrativa, assim, consiste “na melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade”.⁸⁶ É o denominado princípio (ou postulado)⁸⁷ da eficiência (Art.37, *caput*, CRFB/88, dentre outros⁸⁸).⁸⁹

⁸³ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 62-63

⁸⁴ MEDAUAR, 1993, p. 69

⁸⁵ Segundo o Dicionário Aurélio, a eficiência (*efficientia*) é “qualidade daquilo que é eficiente”, é dizer, “daquilo que funciona, que produz os efeitos desejados, que cumpre sua finalidade”. Analisaremos nessa pesquisa, por óbvio, um enfoque jurídico-administrativo da eficiência. FERREIRA, Aurélio. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 15. reimp. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. p. 501)

⁸⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*, 2006, p. 311

⁸⁷ Segundo a maioria da doutrina brasileira, a eficiência consiste em um princípio da Administração Pública. Em sentido contrário, Humberto Ávila defende que seria um postulado, é dizer, “uma norma estruturante da aplicação de princípios e normas”. Acompanha-se a opinião da maioria da doutrina nessa pesquisa. Para maiores informações sobre a opinião de Ávila, vide: ÁVILA, Humberto. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa*. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, out./nov./dez. 2005. Disponível em: www.direitodoestado.com.br. Acesso em: 9 set. 2014

⁸⁸ Vale ressaltar que o princípio da eficiência não é novo no ordenamento constitucional brasileiro. Antes mesmo da EC 1998, diversos dispositivos constitucionais e legais já abordavam a eficiência (Vide arts. 37, §3º; 39, §7º; 41, §1º, III e §3º; 74, II e §1º; 70; 71, VII; 144, §7º; 175; 247 da CRFB/88. Art. 22 da Lei 8.078/90(código de defesa do consumidor); Art. 6º, §1º, da Lei nº8.987/95 (concessão e permissão de serviços públicos), Arts.13; 25 e 100 do Decreto-Lei 200/67. Até mesmo na Constituição de 1937 (Getúlio Vargas) já havia previsão de eficiência (Art.67), embora fosse uma eficiência para justificar e manter o regime da ditadura militar. Por certo, a Administração Pública brasileira nunca teve autorização constitucional para ser ineficiente!

⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1995, p.90;

Alguns esclarecimentos são fundamentais sobre o tema: 1) a eficiência não se confunde com economicidade (como defendem os adeptos da escola “*Law and Economics*”⁹⁰), este é apenas um dos seus elementos. Logo, uma atuação administrativa pode ser eficiente, mesmo que não seja a mais econômica (numa relação de custo-benefício), basta que atenda o interesse público qualitativo na concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos⁹¹, pois além do “custo econômico” existe o “custo social” das decisões administrativas⁹²; 2) a eficiência não representa uma afronta a legalidade, muito pelo contrário, consiste no aspecto material da lei, valorizando seu conteúdo finalístico na concretização do interesse público⁹³. O gestor público, pois, deve atuar com eficiência, dentro da legalidade.⁹⁴

Ilustra essa realidade, v.g, as vagas gratuitas para deficientes, gestantes e idosos nos serviços de transportes públicos. Essas ações, economicamente, geram maiores custos para a Administração Pública, todavia, satisfazem o interesse público qualitativo na medida em que concretizam a dignidade da pessoa humana (pedra angular do nosso ordenamento jurídico) dos deficientes, gestantes e idosos. Essa atuação administrativa é dotada de eficiência administrativa, pois.

Após esse breve e necessário panorama sobre a eficiência administrativa, destaca-se que o processo administrativo também consiste em um instrumento democrático primordial para uma atividade administrativa brasileira eficiente, pois possibilita, sobretudo, decisões administrativas mais racionais e direcionadas ao interesse público do que ao interesse pessoal do gestor.

⁹⁰ Segundo JUSTEN FILHO, muitos doutrinadores importam o conceito de eficiência econômica para o Direito Administrativo, confundindo a eficiência administrativa com a ideia de produtividade (base do pensamento das empresas privadas em busca do lucro). Todavia, a eficiência não se restringe ao aspecto econômico. Vide: JUSTEN FILHO, 2013, op.cit, p.216

⁹¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de O princípio da eficiência. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Jul/Set 2004., p. 1; CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 237: 93-118, jul./set. 2004. p. 99; GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado Brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (org.). Princípios de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2012, p.327-351;

⁹² POSNER, Richard. El análisis económico del derecho. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 251.

⁹³ ARAGÃO, op.cit, p.03; MEDAUAR, op.cit, p.146; MODESTO, Paulo, Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 10, maio/junho/julho, 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>> Acesso em: 19 de Setembro de 2014

⁹⁴ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. Op.cit, p. 146

Basta percebermos que o processo administrativo permite uma maior racionalidade da atividade administrativa, pois 1) favorece a atividade cognitiva do gestor de buscar os critérios mais racionais para a tomada de decisão, limitando e direcionando sua discricionariedade ao interesse público⁹⁵; 2) sistematiza a edição de muitos atos administrativos em uma organização racional⁹⁶, favorecendo uma maior previsibilidade e orientação da atuação administrativa para otimizar o resultado social, já que o ato decisório será resultado lógico dos eventos apurados ao longo do processo⁹⁷; 3) reúne e compõe, através da participação popular, os interesses públicos e privados necessários para uma decisão administrativa de maior qualidade e eficiência⁹⁸.

Com efeito, o processo administrativo, do modo em que é compreendido nessa pesquisa, está longe de ser uma burocracia (em sentido vulgar e pejorativo) impeditiva da eficiência estatal⁹⁹ ou uma burocracia weberiana (idealizada e desconexa da realidade política).¹⁰⁰ Muito pelo contrário, consiste, em nossa percepção, em um formalismo moderado e garantista a favor do cidadão, é dizer, a medida da racionalização do exercício do poder.¹⁰¹

⁹⁵ Com efeito, discricionariedade deve significar eficiência, pois o mérito administrativo não representa um escudo protetor da autoridade ou uma das “*inmunidades del poder*” como diria GARCÍA DE ENTERRÍA. O gestor tem o dever de racionalmente indicar qual a melhor solução direcionada ao interesse público qualitativo, e para isso, a nosso ver, ele deve processualizar sua vontade. Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder*, 1974, *passim* e MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 35.

⁹⁶ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, p.185

⁹⁷ CHICÓSKI, op.cit, p.104; MOREIRA, Egon Bockmann. Op.cit, p.69

⁹⁸ BATISTA, Patrícia. op.cit, p.247; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 120.

⁹⁹ O código de procedimento administrativo português (DL nº 442/1991), por exemplo, adota em seu Art. 11º essa visão comum, atrelando a desburocratização à eficiência.

¹⁰⁰ Weber, em contraposição a uma Administração Patrimonialista, pregava uma Administração Burocrática que tinha como principal característica a neutralidade política da atividade administrativa. Essa neutralidade política weberiana não mais se sustenta, a atividade administrativa é permeada pela política e em um Estado Democrático de Direito, todos (políticos ou burocratas) devem pautar suas condutas em padrões éticos vigentes e no interesse público qualitativo. Por isso, defendemos nesse trabalho uma visão mais realista da atividade administrativa (admitindo a influência política) e voltada para garantia dos cidadãos. Sobre a visão weberiana, vide: WEBER, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Livro digital, *passim*.

¹⁰¹ O formalismo moderado ou informalismo do processo administrativo também é um grande trunfo desse instrumento. São previstos de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. O formalismo só deve existir quando seja necessário para atender ao interesse público e como uma garantia aos cidadãos. Nesse sentido, nossa Lei de Processo Administrativo Federal (9.784/99) dispõe no art.2º, p.u, inciso IX e art.22, a adoção de forma simples

Em suma, o processo administrativo, portanto, na medida em que propicia uma maior racionalidade da atividade administrativa, representa também um instrumento apto para assegurar uma atividade administrativa mais eficiente.

Diante do exposto, a processualização favorece a uma atividade administrativa mais legítima, controlável e eficiente, sendo, portanto, imprescindível na concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos nacionais e na construção de um Estado Democrático (e Social) de Direito Brasileiro.¹⁰²

Nesses termos, na nossa República Federativa Brasileira, todos os entes federativos atuam, dentro da sua autonomia, mediante processos administrativos. Veremos no próximo capítulo a importância de assegurar essa autonomia federativa com relação, sobretudo, a competência legislativa para o processo administrativo.

3 AUTONOMIA FEDERATIVA E COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL LEGISLATIVA SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO

3.1 NOÇÕES GERAIS SOBRE O FEDERALISMO

e destinada à proteção aos direitos do cidadão. Vide: MEDAUAR, 1993, p.122; DI PIETRO, p.512; GORDILLO, op.cit, p. IX-27 a IX-33.

¹⁰² A processualização está entranhada nas atividades administrativas, é por isso que, por exemplo, para contratar (tem-se um processo licitatório); para punir um servidor ou um cidadão (um processo administrativo com ampla defesa e contraditório), para executar um tributo (um processo administrativo fiscal); para selecionar os futuros servidores efetivos (um concurso público).

3.1.1 Os pilares do federalismo¹⁰³ clássico: a descentralização do poder e a autonomia dos entes federados.

O cerne do conceito de Estado federal consiste na repartição regional de poderes autônomos, é dizer, divisão territorial do poder em uma multiplicidade de organizações governamentais dotadas de autonomia.¹⁰⁴

O federalismo, como expressão do Direito Constitucional, consolidou-se com a Constituição norte-americana de 1787, fruto da famosa Convenção de Filadélfia.¹⁰⁵ Nesse contexto, a formação da federação norte-americana ocorreu com a substituição da Confederação de Estados soberanos por uma Federação de Estados autônomos. Isso significou que, os Estados abdicaram de sua soberania em favor de um novo modelo, marcado, essencialmente, pela descentralização política e autonomia dos entes federativos asseguradas por uma Constituição escrita e rígida.¹⁰⁶

Nessa seara, a descentralização do poder e autonomia dos entes federativos constituem o eixo central de todo o federalismo clássico.

Descentralizar significa retirar competências de um centro para transferi-las a outro. No campo da descentralização política, essa distribuição de competências deve ser equilibrada de modo a permitir que os novos centros de poder possuam autonomia suficiente para concretizar as matérias que lhes foram conferidas constitucionalmente.

¹⁰³ Etimologicamente federação deriva das expressões latinas *foedus* e *foederis*, significando aliança, pacto, união. No âmbito político, decorre da ideia de aliança entre os Estados. Embora esse significado, a união não significa centralização do poder nas mãos de um único ente, pelo contrário, simboliza a “união na diversidade”, a conjunção entre o governo central e os governos locais, todos exercendo, autonomamente o seu poder político. De fato, apenas o Estado Federal (aliança de todos) possui soberania no âmbito internacional, enquanto os entes federativos internos possuem autonomia. CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodivm, 6ª ed, 2012, p.536-537.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 25ªed, 2005. p. 98-99

¹⁰⁵ Na Convenção da Filadélfia em 1787, os Estados soberanos se reuniam visando resolver os problemas causados pelo modelo de Estado vigente: a Confederação. Após essa reunião, os Estados optaram por um modelo estatal que pudesse realizar a união na diferença. Instituiu-se o modelo Federalista dual baseado, sobretudo, nos artigos federalistas reunidos na brilhante obra “*The federalist*”. Vide: HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, Jonh. O federalista. São Paulo: Russel, 1ª ed., 2013

¹⁰⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodivm, 6ª ed, 2012, p.538-539

Nessa divisão, assim, convivem em um mesmo espaço territorial, um governo central (ordem jurídica central) e diversos governos locais (ordens jurídicas parciais) exercendo autonomamente e com fundamento na Constituição o seu poder político.¹⁰⁷

Por isso, a limitação do poder e a descentralização dos Estados nacionais estão presentes desde a gênese do federalismo dual norte-americano, que eclodiu após a independência das 13 colônias em face do governo autoritário da Metrópole Inglesa.

Em seu tempo, por exemplo, Charles-Louis de Secondat (o barão de Montesquieu), grande sistematizador da separação de poderes na Idade Moderna¹⁰⁸, já demonstrava os perigos dos governos despóticos, marcados pelo poder absoluto do rei e pelo temor disseminado entre os súditos.¹⁰⁹

Com relação à autonomia, segundo José Afonso da Silva, ela é uma marca democrática dos Estados Federais.¹¹⁰ De fato, a autonomia federativa representa o próprio exercício da cidadania, pois mantém a sociedade mais próxima do poder e, conseqüentemente, da participação das decisões políticas estatais.¹¹¹

No âmbito do direito constitucional, a autonomia federativa significa o poder político coercitivo de criar uma ordem jurídica, constituindo as competências mínimas necessárias para a autodeterminação da sociedade por ela regida, no exercício das quais atua como Estado.¹¹²

De forma didática, a doutrina constitucionalista segmenta a autonomia federativa nas seguintes subespécies: a) a autonomia política (capacidade de auto-organização e

¹⁰⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op.cit, p.536-537.

¹⁰⁸ De fato, Aristóteles e Jonh Locke, cada um a seu tempo, já haviam previsto a separação de poderes estatais. Um dos grandes méritos de Montesquieu foi o de sistematizar essa separação no modelo tricotômico. Para maiores informações recomendamos a clássica obra: MONTESQUIEU. O espírito das leis. Martin Claret: São Paulo, 2012.

¹⁰⁹ Montesquieu era um crítico ferrenho do absolutismo, o poder absoluto para ele era inconcebível. MONTESQUIEU. O espírito das leis. Martin Claret: São Paulo, 2012, p.16-20.

¹¹⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 25ªed, 2005. p. 610.

¹¹¹ SOARES, Marina. Competência Legislativa Municipal: a expressão “interesse local” e a complexidade da repartição de competências. Dissertação (mestrado). UFBA. Salvador. 2013, p.157

¹¹² Autonomia é um conceito que deita suas raízes na noção de autarquia, presente na *polis* e na *civitas*, e decorre, mais diretamente, da noção de soberania, construída a partir da Idade Média, com a relação de sujeição verificada nos feudos. A polissemia do termo autonomia em português, que vulgarmente denota a ideia de liberdade, independência, exige a adoção de uma definição técnica do termo autonomia federativa no âmbito político-constitucional. Nesse sentido, seguindo a definição do autor: QUINTILIANO, Leonardo David. Autonomia federativa: Delimitação no direito constitucional brasileiro Tese (doutorado) USP. Faculdade de Direito. 2012, pp.187-190

autogoverno); b) autonomia normativa (capacidade de auto legislação), c) autonomia administrativa (capacidade de autoadministração) e d) autonomia financeira (capacidade de instituir seus tributos e aplicação de suas rendas).¹¹³

Essa autonomia federativa plena depende, sobretudo, de uma equilibrada repartição constitucional de competências e recursos, conferindo aos entes federativos poderes suficientes para que eles cuidem de suas particularidades locais.¹¹⁴ Isso significa que entidades federadas podem, nos assuntos de suas competências, eleger prioridades, sem que o governo de uma delas possa determinar o que o governo de outra deve ou não fazer, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.¹¹⁵

Nessa trilha de raciocínio, a federação é a concretização do princípio da autonomia local no mais alto grau, sem provocar a dissolução da unidade política global, a qual congrega todas as comunidades autônomas subnacionais. É congrega a ideia de “unidade na diversidade, articular o todo e a autonomia das partes, a síntese dos contrários”.¹¹⁶

O modelo federativo, assim, consiste no resultado jurídico da harmonização de interesses nacionais, regionais e locais. É um instrumento jurídico de coordenação da busca de uma solução coletiva e harmoniosa para questões políticas, econômicas e sociais dos entes.¹¹⁷

De fato, mesmo que existam vários modelos atuais de federalismo a depender das peculiaridades de cada país,¹¹⁸ sem descentralização política e, sobretudo, sem autonomia não podemos configurar um Estado Federal propriamente dito.

¹¹³ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, op.cit, p. 608. Na mesma linha. TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 10ª ed, 2010, p. 1013. BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 22ª ed, 2010, p. 306. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte, Del Rey, 1997, p. 186.

¹¹⁴ FERNANDES, Henrique Montagner. Federalismo e simetria organizacional: defesa da autonomia das unidades da Federação. Tese (doutorado) UFRS. Faculdade de Direito.2015, pp.149-154

¹¹⁵ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodivm, 6ª ed, 2012, p.539-540

¹¹⁶ FERNANDES, Henrique Montagner, Federalismo e simetria organizacional: defesa da autonomia das unidades da Federação. Tese (doutorado) UFRS. Faculdade de Direito.2015, pp.196

¹¹⁷ JARDIM, Torquato. Organização do Estado Brasileiro. Revista da UNB. Brasília, a.29, n.113 jan/mar 1992

¹¹⁸ Até mesmo nos EUA, Suíça e Alemanha, em que a autonomia estadual está consolidada, já ocorreram centralizações no governo federal para coordenação de tarefas econômicas e sociais. PEREIRA, Fábio Franco. A Federação no constitucionalismo brasileiro. Dissertação (mestrado). USP. Faculdade de Direito, 2010, p.200

3.1.2. O federalismo “à la brasileira”: centralização do poder na União e esfacelamento dos Estados e Municípios.

A federação brasileira, instituída expressamente pela Constituição de 1891, foi inspirada no modelo clássico norte americano, todavia, formou-se de modo totalmente contrário ao seu paradigma.

Nossa colonização de exploração e nossa independência declarada pelo filho contra o pai desaguaram no Brasil-Império e foi marcada pela enorme centralização do poder em um Estado Unitário e absoluto.

Por sua vez, a nossa transformação em Estado federal decorreu da descentralização do Império, fato que gerou diversos resquícios no nosso modelo de Estado atual.

Basta percebermos que, não foi um sentimento de “união em prol de um bem comum” ou “união na diversidade” que formou o nosso federalismo, mas o de desagregação. Tal fato, longe de descentralizar verdadeiramente o poder, gerou um esfacelamento de entes federativos e trouxe consigo a chaga histórica da concentração de poderes no ente central (o antigo Império e a atual União), prejudicando a ideia-chave da autonomia federativa.¹¹⁹ Por isso, a doutrina sintetiza que enquanto o federalismo norte-americano foi agregador ou centrípeta, o brasileiro foi desagregador ou centrífuga.¹²⁰

Segundo o ilustre mestre cearense Paulo Bonavides, o federalismo brasileiro pode ser dividido, didaticamente em três fases históricas¹²¹, a saber: a) federalismo intervencionista (1889 – 1930) em que as antigas províncias imperiais são convoladas em Estados-membros¹²² e a União (antigo Império) demonstrava seu poder central, notadamente, com diversas intervenções federais nesses novos entes federativos; b) Federalismo econômico (1930 – 1988) marcado pela dependência econômica dos Estados perante a União,

¹¹⁹ QUINTILIANO, Leonardo David. Autonomia federativa: Delimitação no direito constitucional brasileiro Tese (doutorado) USP. Faculdade de Direito.2012, pp.187-190

¹²⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodivm, 6ª ed, 2012, p.536-537.

¹²¹ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Martins Fontes, 10ª ed, 2001, p.189-200

¹²² Essa súbita transformação em Estado Federal ocorreu com o decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889 que conferiu “soberania” para os novos Estados-membros. Segundo Bonavides ainda não estávamos preparados para o novo modelo, e nessa euforia descentralizadora, diversos Estados elaboraram Constituições inconstitucionais e contraíram empréstimos irresponsáveis no exterior. Por esses motivos e para reafirmar seu poder central, a União intervia constantemente nos Estados.

demonstrando a evidente a falta de autonomia federativa desses entes¹²³ e c) Federalismo cooperativo regional (1988- em construção) em que a CRFB/88, em notável avanço no nosso federalismo, reconheceu os Municípios como entes federativos¹²⁴, buscou uma melhor repartição de competências e recursos e pregou o desenvolvimento regional através de uma atuação cooperada dos entes federativos.

De fato, formalmente, a nossa Constituição de 1988 trouxe muitos avanços para o regime federalista brasileiro. A *lex mater* tentou superar a histórica centralização do poder na União e construir um equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais.¹²⁵

Entretanto, existe um enorme hiato entre a autonomia formalmente prevista na CRFB/88 (notadamente nos artigos 1º, 18 a 36)¹²⁶ e a autonomia substancial vivenciada pelos Estados e Municípios brasileiros.

Na realidade brasileira, a União continua com sua tendência centralizadora, monopolizando recursos financeiros, poderes políticos e impondo suas leis federais de “cima para baixo” sob a égide de uma interpretação extremamente conservadora do STF.¹²⁷

¹²³ De fato, segundo o autor, a má estipulação dos cálculos do FPE e a tímida repartição de recursos constitucionais fazia com que os Estados suplicassem por recursos do governo federal para cumprir suas competências. BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Martins Fontes, 10ª ed, 2001, p.189-200

¹²⁴ Ainda persiste a polêmica doutrinária com relação ao Município ser ou não um ente federativo autônomo. De fato, o município é uma “obra inacabada” do constituinte originário, que o deixou, por exemplo, sem Poder Judiciário próprio, sem representantes no Congresso Nacional, sem possibilidade de propositura de ADI. Embora polêmico, concordamos com o ilustre Paulo Bonavides e defendemos no presente trabalho a autonomia e existência do Município como ente federativo próprio e autônomo, em respeito a interpretação sistemática da CRFB/88 (arts.1º, 18, 29, 30) e da realidade fática e social existente no país. Ademais, Bonavides destaca que a ideia de autonomia municipal não é algo originário do Brasil, mas existe na França desde o século XVIII com a doutrina publicista que defendia o *pouvoir* municipal. Vide: BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. Malheiros: São Paulo, 15ª ed, 2004, p.344

¹²⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, op cit, p.100-101

¹²⁶ Esses são os principais artigos que compõe a estrutura federativa e repartição de poderes entre os entes federativos nacionais. Segundo José Afonso da Silva, esses entes possuem autonomia federativa (financeira, administrativa, normativa e política) assegurada pela Constituição, com ressalva do Distrito Federal que possui autonomia parcialmente tutelada pela União, pois suas capacidades de auto-organização e autogoverno não envolvem a organização do Poder Judiciário, do Ministério Público e nem mesmo da polícia civil ou militar ou corpo de bombeiros, que são organizados, mantidos e legislados pela União (art 21, XIII e XIV e art. 22, XVII). SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, op cit, p.640-651

¹²⁷ PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. Revista Brasileira de Estudos Políticos | Belo Horizonte | n. 106 | pp. 163-189 | jan./jun. 2013; AMARAL FILHO, Jair do. Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização. Artigo. Disponível em: http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/fltexto.pdf

Desse modo, mesmo com a repartição constitucional dos recursos, permanece na *terrae brasilis* a histórica dependência econômica dos Estados (e pós-88 também dos Municípios) dos repasses e subsídios federais. A União ainda concentra cerca de 60% dos recursos¹²⁸ e favorece uma crise de sobrecarga nos demais entes federativos que possuem diversas competências constitucionais para concretizar.¹²⁹

As consequências dessa realidade política e econômica são nefastas para o modelo federativo.

De um lado, a União usualmente assume o papel histórico de Império e impõe medidas político-econômicas restritivas e despóticas contra os demais entes federativos. Foi o caso, por exemplo, do recente Projeto de Lei Complementar (PLP) 257/2016, que sob o pretexto de “renegociar as dívidas estaduais”, realizaria alterações irrazoáveis na Lei de Responsabilidade Fiscal impondo cortes suntuosos nos gastos estaduais e o sucateamento de todo o serviço público estadual.¹³⁰

De outro, ao invés do federalismo “cooperativo e solidário” pregado pela Constituição, vivenciamos verdadeiras guerras federativas, a saber: a) “guerra fiscal” entre Estados e Municípios que se digladiam entre benefícios fiscais no ICMS e ISS, respectivamente, visando atrair recursos da iniciativa privada;¹³¹ e b) “guerras jurídicas” em que governadores, por motivos políticos, ajuízam ADIs para declarar inconstitucionalidade

¹²⁸ BBC. Porque a maioria dos municípios brasileiros não se sustenta. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/09/120912_brasil_gestao_fiscal_ac.shtml

¹²⁹ RAMOS, Dirceu Torrecillas. Federação e República. In: Ives Gandra da Silva Martins; Gilmar Ferreira Mendes; Carlos Valder do Nascimento (coord.). Tratado de Direito constitucional. São Paulo: Saraiva, vol.01, 2 ed., 2012, p. 1069.

¹³⁰ O PLP 257/2016 imporia aos Estados diversas medidas drásticas, a saber: a vedação de criação de cargos públicos e suspensão de contratação de pessoal; vedação de concessão de aumentos de remunerações; aumento na contribuição previdenciária dos servidores estaduais, inclusão na rubrica de “gastos com pessoal” despesas com terceirizados e todas as indenizações devidas por servidores; exoneração de cargos comissionados e demissão de servidores não estáveis e estáveis. Esses cortes gerariam, por exemplo, o fechamento dos Ministérios Públicos estaduais, Defensorias Públicas e Tribunais de Justiça por falta de servidores. Após muito lobby dos procuradores gerais de justiça e presidentes de tribunais, a Câmara de Deputados desistiu dessas medidas e substituiu o texto do projeto. Vide: Câmara dos Deputados: PLP 257.2016. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?tipoproposicao=PLP+-+Projeto+de+Lei+Complementar&data=14%2F08%2F2016&page=false&numero=257&ano=2016&btnPesquisar.x=10&btnPesquisar.y=14&btnPesquisar=OK>>. Acessado em 14.08.2016

¹³¹ CALCIOLARI, Ricardo Pires. Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil. Cad. Fin. Públ., Brasília, n.7, p. 5-29, dez.2006; BRIGADÃO, Gustavo. IVA único e federal deveria substituir a tributação indireta no país. Conjur, Consultor tributário. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mar-25/consultor-tributario-iva-unico-federal-deveria-substituir-tributacao-indireta>

das leis de outros Estados, visando prejudicar a economia destes em detrimento da sua.¹³²

Com relação à autonomia normativa, a realidade federativa brasileira também passa longe do modelo cooperativo constitucional.

Diante de uma interpretação ampliativa do extenso rol de competências legislativas federais e de expressões constitucionais abertas como “normas gerais”¹³³, “interesse nacional”¹³⁴, “simetria”¹³⁵, o controle de constitucionalidade do STF permanece extremamente conservador e centralista dando prevalência, em regra, a leis federais em face das leis estaduais e municipais.¹³⁶

Nessa seara, a tendência do Supremo, que deveria ser o guardião da Constituição e de seu modelo federativo, é a supremacia das leis federais. De forma absoluta, quando existindo diversas matérias que tratam do tema (privativas e concorrentes), entende (usualmente) se tratar de competências privativas da União (Art.22 CRFB). De forma predominante, na ocorrência das competências concorrentes (Art.24 CRFB).¹³⁷ Com a devida vênia, o STF estabelece um verdadeiro “*in dubio pro União*”.¹³⁸

Diante do exposto, ao fim e ao cabo, as previsões constitucionais de um federalismo

¹³² De acordo com pesquisa realizada nos anos de 1988 a 2012 pela UNB e UFPR, os governadores são os legitimados que mais propõem ADIs contra leis estaduais (664). É uma verdadeira guerra jurídica. Um Estado publica uma lei para favorecer seu comércio local e aumentar arrecadação, o Governador de outro Estado ajuíza ADI por motivos políticos para declarar inconstitucionalidade da lei estadual por violar “competência federal” e o STF corrobora com essas medidas reforçando a destruição da autonomia estatal.

Vide: MARRAFON, Marco. Julgamento de ADIs pelo Supremo promove centralização federativa. *Conjur; Constituição e poder*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-jan-27/constituicao-poder-julgamento-adis-supremo-promovem-centralizacao-federativa>

¹³³ Segundo Paulo Carmona existem ao menos 14 entendimentos diversos a cerca do conceito de normas gerais, havendo, inclusive os que entendem ser impossível sua determinação no plano teórico, cabendo ao aplicador da lei resolver eventuais conflitos concretos caso a caso. CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.57

¹³⁴ O casuísmo do STF na análise dessa expressão é demonstrado pela doutrina como forte tendência de centralização do poder na União. Vide: RANGEL, Henrique, FADEL, Alexandre; NERI, Bianca e BOLONHA, Carlos. *Judicialização do federalismo e federalismo formal*. Revista de direito GV. São Paulo. V.12 n.01, Jan-Abr 2016, p.246

¹³⁵ De fato, muitas vezes a o princípio da simetria simboliza a diluição da autonomia estadual e municipal em uma ordem constitucional global construída de cima para baixo, artifício jurisprudencial utilizado em prol da centralização exacerbada. FERNANDES, Henrique Montagner, op.cit, pp.150

¹³⁶ Com relação ao conflito de competência de leis federais e estaduais, citamos inúmeros julgados que demonstram visão centralista do STF: ADIs 2311/MS, 2396/MS (medida liminar e mérito), 2656/SP, 2667/DF, 3035/PR, 3054/PR, 3645/PR, 1285/SP, 1980/PR 3138/TO e 2334/DF.

¹³⁷ RODRIGUES, Maria Alice. *Autonomia legislativa estadual: a interpretação e aplicação do art.24 da Constituição federal de 1988 pelo STF*. Monografia (pós-graduação). SBDP. São Paulo. 2007, p.42-51

¹³⁸ A expressão é do autor: QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa: Delimitação no direito constitucional brasileiro*. Tese (doutorado) USP. Faculdade de Direito.2012, pp.187-190

“cooperativo” ainda são muito mais simbólicas do que efetivas.¹³⁹ A autonomia federativa dos Estados e Municípios ainda custa a sair do papel, pois mantemos nossa essência histórica de um suposto federalismo baseado na desagregação.

Após toda essa contextualização do federalismo clássico e da situação atual do federalismo brasileiro, veremos os reflexos disso na repartição constitucional de competência legislativa sobre o objeto de pesquisa desse trabalho: o processo administrativo.

3.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO

3.2.1. Conflito aparente entre a competência privativa da União (art. 22, I) e a competência concorrente da União, Estados, DF e Municípios (art. 24, XI e 30, II da CRFB/88)

A equilibrada repartição de competências constitucionais, conforme já visto, é um instrumento primordial para a descentralização política e autonomia dos entes federativos.

No que tange a competência legislativa sobre o direito processual, a CRFB/88 atribuiu privativamente a União o “direito processual” (art.22, I) e concorrentemente a todos os entes federativos os “procedimentos em matéria processual” (art.24, XI c/c art.30, II).¹⁴⁰

Essas disposições constitucionais trouxeram um conflito aparente de normas e uma enorme polêmica entre os processualistas civis na difícil tarefa de estabelecer uma distinção segura entre as normas de direito processual e as normas procedimentais. Afinal, como

¹³⁹ Trazemos aqui a concepção de “constituição simbólica” de Marcelo Neves. NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

¹⁴⁰ A partir de uma interpretação sistemática do texto constitucional, é inevitável incluir os Municípios na competência legislativa concorrente. Mesmo que eles não estejam expressamente no art.24, o art. 30, II dispõe que cabe aos Municípios complementar a legislação federal e estadual no que couber. Acreditamos que somente essa leitura é compatível com a autonomia federativa dos Municípios, tão bem defendida por: BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, op.cit, p.350-360

conseguir separar, com precisão, aquilo que sem ser processual, é meramente procedimental?¹⁴¹

Com relação ao processo administrativo, o tema é igualmente dos mais polêmicos. Conforme já destacamos no capítulo 2.1, a doutrina se digladia entre as expressões “processo” e “procedimento” administrativo.

A confusão é tamanha que temos, no mínimo, quatro correntes doutrinárias: 1) processo administrativo por ser “processo” é competência privativa da União, fato que geraria a possibilidade de um “Código de Processo Administrativo”¹⁴²; 2) processo administrativo é mero “procedimento”, logo a competência é concorrente¹⁴³; 3) é possível distinguir com precisão o que é processo (competência privativa) do que é procedimento (competência concorrente)¹⁴⁴ e 4) processo administrativo é “processo”, todavia, a competência privativa da União restringe-se apenas ao processo jurisdicional, sendo o processo administrativo competência concorrente por força de uma interpretação constitucional que concretiza a autonomia federativa dos entes políticos.¹⁴⁵

Seguimos aqui a quarta corrente ventilada, pois é a única que combina uma visão contemporânea do processo administrativo (iter democrático marcado pelo contraditório na produção da atividade administrativa) com uma interpretação histórica, teleológica e sistemática da nossa Constituição em prol do sistema federalista.

Historicamente, o legislador constituinte da CRFB/88 encarou o processo administrativo como um “procedimento em matéria processual” (art.24, XI). Basta

¹⁴¹ No âmbito do processo jurisdicional, a autonomia legislativa dos Estados é extremamente discutida na doutrina processualista. Para uma visão didática do tema, vide: BRAGA, Paula Sarno. Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. Tese (doutorado). UFBA. Faculdade de Direito. 2015, p. 310

¹⁴² MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno, op.cit, p.195; CUNHA, Bruno Santos. Aplicabilidade da Lei Federal 9.784/99. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da USP, 2014, p. 150-155;

¹⁴³ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo, op.cit, p.348

¹⁴⁴ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) – para além da Administração Federal: uma proposta de interpretação conforme a constituição de seu artigo 1º, Revista de Direito Administrativo (RDA), volume 236, abril/junho-2004, p. 283/305.

¹⁴⁵ ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Princípios Constitucionais do processo administrativo, Revista de Direito Administrativo, n.209, jul/set 1997, p.196 e 197. BRAGA, Paula Sarno. Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. Tese (doutorado). UFBA. Faculdade de Direito. 2015, p. 337

percebermos que, desde a primeira fase do anteprojeto da Constituição de 1988 (fase “A”¹⁴⁶), o primeiro relator constituinte, deputado federal Sigmaringa Seixas¹⁴⁷, evidenciou a importância do tema para a autonomia legislativa e administrativa dos entes federativos. Vejamos:

8.2.5.3. O direito administrativo (alínea c) não deve decorrer da exclusiva produção normativa federal, porque sendo a chamada autonomia administrativa uma das parcelas mais relevantes da autonomia geral, deve ser ela, tanto quanto a autonomia financeira, acompanhada de correspondente autonomia legislativa. Cada administração deve poder, dentro de parâmetros gerais, regular sua estrutura administrativa adaptada às suas reais necessidades.

O Anteprojeto da Comissão Provisória prevê essa matéria, designando-a como “direito e processo administrativo”. A expressão processo administrativo, indicando tratar-se de matéria processual no campo da competência comum conflita com o conteúdo do direito processual, em sentido amplo, inserido na competência privativa da União. É de se reconhecer-se que, sendo o chamado processo administrativo parte daquele ramo do direito, não poderá disputar ambas as competências. Se, ao contrário, entender-se o **processo administrativo como o conjunto de normas jurídicas relativas a procedimento**, aí sim pode este figurar no âmbito da competência comum, sem conflitos. **Por isso, o Relator, reconhecendo que o direito administrativo deve ser objeto da competência legislativa comum e que a ele pertencem as normas referentes a procedimento administrativo, inclui tal matéria entre as que são objeto da mencionada competência legislativa comum**¹⁴⁸ (grifos nossos)

Esse relator constituinte, assim, deixou muito claro que a matéria do processo administrativo (encarado historicamente como um procedimento¹⁴⁹, conforme demonstramos no capítulo 02) é de competência legislativa “comum” (que hoje denominamos de competência concorrente)¹⁵⁰ de todos os entes federativos, em respeito à sua autonomia legislativa e administrativa.

¹⁴⁶ O processo constituinte da CRFB/88 foi composto por 23 fases que foram organizados em sequência alfabética da letra “A” até a “Y”. Como ressalva a essa sequência alfabética, não existiu a fase “D” e a fase J e K foram feitas em conjunto.

¹⁴⁷ Esse foi o relator da fase “A” da redação da Comissão de Organização do Estado, subcomissão da União, DF e Territórios.

¹⁴⁸ BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Anteprojeto do Relator da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Fase “A”, vol.87, Relator: Constituinte Sigmaringa Seixas, 1987, P.10. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-87.pdf>>, acessado em 24.07.2016.

¹⁴⁹ Nesse ponto, verificamos que o legislador constituinte adotou o posicionamento doutrinário que compreende o processo administrativo como um mero “procedimento”. Conforme já evidenciamos, essa concepção é ultrapassada e não pode ser defendida em um Estado Democrático de Direito.

¹⁵⁰ Inicialmente, a denominação conferida era “competência legislativa comum”, posteriormente, após

Ademais, originariamente, o atual art.24, XI da CRFB/88 (“procedimentos em matéria processual”) teve como primeira redação no seu anteprojeto constituinte, no antigo art. 8º, a expressão “direito e procedimento administrativo”. Ou seja, esse inciso foi destinado ao “procedimento” administrativo. Vejamos como era a primeira redação do anteprojeto:

Art. 8º - São da competência comum da União Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as seguintes atribuições:

XV- legislar sobre:

c) direito e procedimento administrativo¹⁵¹ (grifos nossos)

Vale dizer que essa interpretação prevaleceu até mesmo nos períodos ditatoriais e centralistas da história do Brasil. Pontes de Miranda, por exemplo, ao interpretar art. 8º, XVII, “b”, da Constituição de 1967 (correspondente ao art. 22, I, da Constituição de 1988) afirma que existiu na repartição de competência legislativa, uma relação intrínseca entre o direito material e o direito processual. Nesse sentido, o mestre alagoano defendia que se direito administrativo é competência legislativa de todos os entes federativos, o procedimento administrativo também o seria.¹⁵²

Teleologicamente, é evidente que a intenção do constituinte foi assegurar (ao menos formalmente) o Estado Federal, visando garantir, simultaneamente, a uniformidade nacional e a adaptação as peculiaridades regionais e locais sobre o tema do processo administrativo. Isso significou a comunhão entre a autonomia federativa dos entes políticos e o tratamento isonômico dos administrados que terão um processo administrativo específico para suas necessidades.¹⁵³

inúmeras alterações no anteprojeto, os constituintes preferiram a expressão “concorrente” e utilizaram a expressão “comum” para designar a competência administrativa.

¹⁵¹ Ocorre que esse tema da competência “comum” (leia-se concorrente) e legislativa dos entes políticos foi por diversas vezes alterada ao longo do processo constituinte. Somente na Fase “N” da redação constituinte, teremos a inclusão da polêmica expressão “procedimentos em matéria processual”. BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Anteprojeto do Relator da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Fase “C”, vol.87, Presidente: Constituinte Jofran Frejat, Relator: Constituinte Sigmaringa Seixas, 1987, p. 8-9. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-87.pdf>>, acessado em 24.07.2016.

¹⁵² MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. Rio de Janeiro: Forense, 1987, 2 t., p. 59.

¹⁵³ CRETELLA JUNIOR, José. Comentários a Constituição de 1988. 2 ed. V. 3. São Paulo: Forense universitária, 1991, p. 1581.

Nesse condomínio legislativo, assim, a União fixará as normas gerais de processo administrativo visando a uniformidade nacional do tema (v.g., a Lei nº 9.784/99). Já os Estados, Distrito federal e Municípios terão a competência legislativa suplementar para adaptar essas normas gerais às diferentes necessidades da sua atividade administrativa.¹⁵⁴

A ideia do constituinte foi um razoável equilíbrio entre essa uniformidade nacional e adaptabilidade local, é dizer, o grande dilema do federalismo brasileiro, a tão almejada “união na diversidade”.

Ressaltamos, assim, que a norma geral da União, legislação quadro ou moldura que representa os interesses nacionais¹⁵⁵, deve estabelecer um padrão uniforme de modo a evitar enormes desigualdades legislativas e maior risco de atrito entre os entes federativos. Mas, ao mesmo tempo, não deve ser exauriente a ponto de abafar as diversidades regionais e locais, castrando a fertilidade legislativa dos demais entes federativos na criação de soluções jurídicas para seus processos administrativos.¹⁵⁶ Afinal, se a norma geral tudo disser, nada sobrá para ser regulamentado e especificado pelas normas suplementares.¹⁵⁷

Através de uma interpretação sistemática da Constituição, por sua vez, também é evidente que cada ente federativo possui competência para organização da sua própria Administração Pública. Logo, todos devem poder produzir leis próprias para os processos

¹⁵⁴ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. A competência constitucional dos Estados em matéria de Procedimento (art.24, XI, da CRFB/88): ponto de partida para a releitura de alguns problemas do processo civil brasileiro em tempo de novo CPC. Revista Eletrônica de Direito Processual- REDP. Volume VII. 2015. p. 22-25. BRAGA, Paula Sarno. Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. Tese (doutorado). UFBA. Faculdade de Direito. 2015, p. 337

¹⁵⁵ O conceito de norma geral, conforme já destacamos, é extremamente polêmico. Defendemos aqui que se trata de um conceito jurídico aberto, sendo melhor identificado no caso concreto. Todavia, visando estabelecer o seu conteúdo mínimo, dentre os diversos critérios doutrinários existentes, adotamos o critério eclético defendido por Paula Sarno. Segundo a autora, a norma geral é ampla com relação ao seu conteúdo, seus sujeitos e seus fins. É uma norma que trata de todo o necessário para atender interesse nacional na matéria, isto é, aquele interesse que diga respeito a mais de um ente federativo e que exija tratamento uniforme, em todo o território brasileiro, para toda população e todas as ordens parciais (inclusive a central/federal). BRAGA, Paula Sarno. Op.cit, p.300-301

¹⁵⁶ ARAUJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Normas gerais no Federalismo brasileiro: explicando e contextualizando o papel da União na repartição de competências legislativas concorrentes. Este trabalho está no prelo de ser divulgado no livro Dilemas da Constituição de 1988, publicação em 2016.

¹⁵⁷ Embora também seja um conceito polêmico na doutrina, entendemos normas suplementares como aquelas que visam especificar as normas gerais, de modo a atender determinado interesse regional ou local. BRAGA, Paula Sarno. Op.cit, p.300-301

que constroem suas atividades administrativas. É o que se extrai, notadamente, da leitura conjunta dos arts. 1º, 18, 23, 24, 25, 30, I, 39, 48 e 60, §4º, I da CRFB/88.¹⁵⁸

Pelo exposto, o melhor entendimento doutrinário dessa sistemática é no sentido de que a competência legislativa privativa da União para o “direito processual” (Art. 22, I) somente abarca o processo jurisdicional¹⁵⁹, não sendo cabível ao processo administrativo.¹⁶⁰

De fato, diante da importância do processo administrativo na construção democrática da atividade administrativa, privar a competência legislativa desse tema a esfera federal seria impedir o próprio funcionamento autônomo dos demais entes federativos. Afinal, legislar sobre processo administrativo é legislar sobre a própria forma de administrar.

Veremos agora em que medida essa realidade influencia a estruturação legislativa sobre o processo administrativo no direito brasileiro.

3.2.2. A estrutura legislativa do processo administrativo brasileiro e a valorização da autonomia normativa e administrativa dos Estados, DF e Municípios

Conforme mencionamos, no condomínio legislativo estabelecido pela *lex mater*, coube a União fixar as normas gerais de processo administrativo visando a uniformidade nacional do tema (Art.24, inciso XI c/c §1º da CRFB/88).

¹⁵⁸ Segundo Carlos Ari Sunfeld, a exceção a essa regra seriam os processos administrativos de desapropriação que por força do art.22, II seriam de competência privativa da União. SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional de Competências. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 01, 1993, p. 274-276.

¹⁵⁹ Ressaltamos que segundo a professora baiana Paula Sarno sequer o processo jurisdicional seria de exclusividade legislativa da União. A autora, em uma postura moderada e que valoriza a autonomia federativa, afirma que o art. 22, I, CRFB/88, só seja aplicável aos processos da Justiça Federal, e o art. 24, XI, CRFB/88, seja para legislar sobre processo e procedimento que tramite na Justiça Estadual ou Distrital. BRAGA, Paula Sarno. Op.cit, p.340-343.

¹⁶⁰ ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Princípios Constitucionais do processo administrativo, Revista de Direito Administrativo, n.209, jul/set 1997, p.196 e 197.

Ocorre que, embora seja evidente a ideia supracitada, a lei federal que deveria assumir esse papel de norma geral (Lei nº 9.784/99) dispõe expressamente no seu artigo 1º que sua aplicação é destinada para a Administração Pública Federal, não mencionando os demais entes federativos.

Diante disso, surge outra polêmica doutrinária (derivada da polêmica conceitual já tratada) sobre se a Lei nº 9.784/99 seria efetivamente uma norma geral de processo administrativo¹⁶¹ ou simplesmente uma lei federal sobre o tema (restringindo, assim, sua aplicação apenas ao âmbito federal).¹⁶²

Por tudo que foi exposto nessa pesquisa, não podemos compactuar com a interpretação gramatical do art.1º da Lei nº 9.784/99. A nosso ver, a LPAF é uma norma geral de processo administrativo que delimita diretrizes e bases processuais para toda a Administração Pública, sem afastar, por óbvio, a autonomia e a competência suplementar dos demais entes federativos.

Quatro são argumentos para esse entendimento defendido: 1) A União está limitada a fixar normas gerais no caso de condomínio legislativo (Art.24, inciso XI c/c §1º da CRFB); 2) A Lei nº 9.784/99 apenas menciona a restrição ao âmbito federal no seu art.1º, todavia, nos demais dispositivos fixa princípios constitucionais e diretrizes que podem ser aplicadas para toda a Administração Pública; 3) As legislações estaduais, municipais e distritais majoritariamente respeitam as diretrizes trazidas pela norma geral que é a LPAF; 4) Esse é o entendimento mais potencializa a sistemática constitucional da repartição de competências e a autonomia federativa dos entes políticos.

Pensar de maneira diversa, levaria a estarecedora conclusão de que se o Estado, Município ou DF não exercessem suas competências suplementares de legislar sobre seu

¹⁶¹CUNHA, Bruno Santos. Aplicabilidade da Lei Federal 9.784/99. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da USP, 2014, p. 150-155; LIMA, Carolina Caiado. Por uma lei geral de processo administrativo, in MEDAUAR e SCHIRATO (org.), *Atuais rumos do Processo Administrativo*. São Paulo: RT, 2010, p.53/77; LUNA FILHO, Eury Pereira. A nova lei geral de processo administrativo. 1999, p.20, disponível em: <<http://www.cesarkallas.net/arquivos/livros/direito/00271%20%20Nova%20Lei%20Geral%20do%20Processo%20Administrativo.pdf>> Acessado em 02.09.2016;

¹⁶² NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo Administrativo: Lei nº. 9.784/99 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal - comentários à Lei 9.784 de 29/1/1999*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2001. p. 38 e ss.

próprio processo administrativo, tal matéria ficaria em um “limbo legislativo”, sem nenhuma regulamentação regional ou local, gerando enorme insegurança jurídica para as suas atividades administrativas e todos os seus cidadãos.

Ilustra essa realidade, o tema do prazo decadencial para a Administração Pública anular seus próprios atos no exercício da autotutela.¹⁶³

O artigo 54 da LPAF prevê o prazo decadencial de cinco anos, todavia, inúmeros Estados-membros ainda não possuem lei própria de processo administrativo regulando o tema.¹⁶⁴ Nesse contexto, se considerarmos a LPAF como lei exclusivamente federal, esses Estados não teriam prazo decadencial fixado e, conseqüentemente, poderiam anular seus próprios atos a qualquer tempo. Isso significaria que o cidadão ficaria sujeito indefinidamente ao poder de autotutela estatal, violando a segurança jurídica, proporcionalidade e razoabilidade minimamente exigidas de um Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, entender a LPAF como norma geral de processo administrativo não significa violação a autonomia legislativa e administrativa dos demais entes federativos.¹⁶⁵ Pelo contrário, essa norma geral apenas fixa a “moldura” que será completada pelas legislações processuais específicas dos Estados, Municípios e DF. A autonomia federativa dos entes políticos, em prol de um federalismo substancial, sempre há de ser preservada.

A jurisprudência do STJ, por sua vez, ainda não reconheceu expressamente, salvo em decisões isoladas¹⁶⁶, a LPAF enquanto norma geral. Esse tribunal apenas afirma a

¹⁶³ A autotutela é prevista expressamente no artigo 53 da LPA e Súmulas nº 346 e 473 do STF.

¹⁶⁴ São eles: Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e Tocantis.

¹⁶⁵ Bernardo Strobel, por exemplo, sustenta que a LPA seja uma “lei nacional de processo administrativo”, pois por ser “processo” e dizer respeito a um direito fundamental de devido processo legal seria competência legislativa privativa da União (art.22, I, CRFB/88), sendo plenamente possível um “código de processo administrativo”. Não concordamos com tais pressupostos, conforme já evidenciamos não se trata de competência privativa da União (entendimento que viola a autonomia federativa), mas sim condomínio legislativo que permite a autonomia dos entes políticos. Vide: GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) – para além da Administração Federal: uma proposta de interpretação conforme a constituição de seu artigo 1º, Revista de Direito Administrativo (RDA), volume 236, abril/junho-2004, p. 283/305.

¹⁶⁶ O relator Ministro Marco Aurélio Belizze afirma expressamente que a LPA “tratar-se de norma que deve nortear toda a Administração Pública”. Vide: BRASIL. STJ. AgRg no REsp 1092202 DF 2008/0212281-9.

possibilidade aplicação subsidiária da “lei federal” (sic) no âmbito dos demais entes federativos, se ausente lei própria que regulamente o processo administrativo local.¹⁶⁷

Em recente decisão, o STF respaldou esse entendimento consolidado do STJ. Todavia, até mesmo o Supremo, com sua histórica visão centralista e conservadora sobre o tema, destacou, acertadamente, que a competência legislativa para tratar do processo administrativo é concorrente à luz do art.24, XI, CRFB/88. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DESPACHANTE. CASSAÇÃO DE LICENÇA PARA EXERCÍCIO. DEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE REVISÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. LEI FEDERAL N. 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. NÃO OCORRÊNCIA. AUTONOMIA FEDERATIVA. ARTS. 18, 24, XI e 25, TODOS DA CF/88. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. A Lei de regência, à época do pedido de revisão, era a Lei Estadual n. 12.327/98. Legislação (Lei Estadual n. 17.682/13) editada posteriormente incidirá apenas a partir dos atos administrativos praticados após sua vigência. Precedente. 2. **A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a Lei n. 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados Membros, se ausente lei própria que regule o processo administrativo local, o que não é o caso dos autos.** 3. De fato, a Lei Estadual n. 12.327/98 é silente acerca do pedido de revisão. Não obstante, não deixou de regular o tema, pois tratou do processo administrativo disciplinar, não prevendo a existência do pedido de revisão das decisões que apliquem a penalidade de cassação de credencial do Despachante, mas tão somente de recurso ao Secretário de Estado da Segurança Pública, no prazo de 15 dias, o que foi feito pela Recorrente. 4. **Verifica-se, pois, que a unidade federativa fez uma opção legislativa, dentro da competência legislativa concorrente que a Constituição Federal confere aos Estados Membros (art. 24, XI, CF/88).** 5. Não cabe, pois, ao Poder Judiciário, sob pretexto de suprir lacuna, inserir, no âmbito do procedimento administrativo disciplinar, regra não prevista na legislação local. **Isto implicaria em indevida ingerência na autonomia legislativa dos Estados Membros (arts. 18 e 25, CF/88).** 6. Recurso a que se nega provimento” (eDOC 7, p. 97/98). Publique-se. Brasília, 19 de fevereiro de 2016. Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente)- **grifos nossos.**¹⁶⁸

De fato, trata-se de um condomínio legislativo, logo, a União limita-se a fixar normas gerais (art.24, §1º CRFB/88) enquanto os demais entes federativos, em regra, exercem a competência suplementar (art.24, §2º c/c art.30, II, CRFB/88).

Rel. Min. Marco Aurélio Belizze, j.11.04.2013;

¹⁶⁷ STJ. EDcl no RMS 21787 SP 2006/0076127-5. Rel. Alderita Ramos de Oliveira, j.06/08/2013; STJ. AgRg no Ag 1124799 DF 2008/0260577-0. Rel. Min. Jorge Mussi, j. 23.06.2009.

¹⁶⁸ BRASIL. STF. ARE 948142 PR 0001739-36.2013.8.16.000. Rel: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 19.02.2016. DJe- 035 25.02.2016.

Também é evidente, a nosso ver, que existindo lei de processo administrativo especial (estadual, municipal ou distrital) essa deve ser aplicada em respeito à autonomia federativa. Insistimos que isso não denota que a LPAF seja apenas federal. As leis suplementares devem, simultaneamente, respeitar as diretrizes básicas traçadas na Lei nº 9.784/99 (norma geral) e determinar as peculiaridades necessárias para sua atividade administrativa própria.

Ademais, *mutatis mutandis*, essa é a mesma sistemática do direito tributário, por exemplo, que também faz parte do condomínio legislativo constitucional (art.24, I, CRFB/88). O Código Tributário Nacional fixa expressamente normas gerais de direito tributário (arts.96-218), o que não impede que os demais entes federativos legislem sobre o tema de acordo com seus interesses regionais e locais. Uniformidade e adaptação são devidamente respeitadas.

Nessa linha de raciocínio, duas são as possibilidades. Caso os Estados, Municípios e o DF queiram, dentro da sua autonomia legislativa e administrativa, criar suas próprias leis de processo administrativo, estas serão aplicadas para suas atividades administrativas (respeitando as diretrizes da norma geral). Todavia, se esses entes federativos, seja por inércia legislativa ou por opção política, não legislem sobre o tema, não ficarão no vazio normativo, pois serão aplicadas as regras gerais da Lei 9.784/99.

Essa é a realidade legislativa brasileira.

Dos 26 Estados-membros, apenas metade (50%) possui lei própria de processo administrativo.¹⁶⁹ Essas leis, majoritariamente¹⁷⁰, reproduzem a parte principiológica e

¹⁶⁹ São eles: Alagoas, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima e São Paulo.

¹⁷⁰ A exceção fica com a Lei de processo administrativo do estado de São Paulo (Lei 10.117/98) que foi elaborada antes da LPA e estabeleceu algumas questões diferenciadas. Como destaque, ressaltamos o prazo decadencial para autotutela de 10 anos (art.10). Nesse ponto, embora o STJ seja favorável, discordamos da manutenção desse prazo decadencial decenal paulista. A decadência é questão de ordem pública das mais relevantes e deve possuir um prazo uniforme em todo território nacional. Se o Estado de São Paulo possuía a época da lei uma competência legislativa plena (art.24, §3º CRFB/88), a nosso ver, a superveniência da norma geral (LPA) suspende a eficácia da lei estadual nesse ponto contrário. Se a uniformidade da lei geral não for mantida teríamos a esdrúxula situação de que o administrado em cada ente federativo ficaria submetido a prazos diferentes para a anular o ato administrativo contrário a seus direitos.

estruturante da LPAF (respeitam as normas gerais)¹⁷¹ e inserem peculiaridades necessárias aos seus interesses locais, como por exemplo, a regulamentação do processo eletrônico¹⁷² e de diversas espécies de processos administrativos (sancionatório, invalidação de atos e contratos administrativos, reparação de dano, obtenção de certidão, obtenção e retificação informações pessoais, justificação, denúncia, concurso público e processos seletivos).¹⁷³

Destacamos, por exemplo, a Lei de processo administrativo do Estado da Bahia (Lei 12.209/11), maior regulamentação nacional sobre o tema, com 195 artigos. Além das especificações supracitadas, a lei baiana deu muita ênfase no processo eletrônico (arts.85-100) e nos processos seletivos (arts.151-181); ampliou as hipóteses de atos indelegáveis (art.72, IV e V), previu aplicação da arbitragem (art. 182) e a aplicação subsidiária do CPC no processo de justificação (art. 128).

Os demais Estados, que não legislaram sobre o tema, não podendo ficar em limbo legislativo aplicam as normativas gerais da LPA e optam por dispor em legislações esparsas sobre processos administrativos específicos (fiscais, disciplinares, licitações, concursos públicos, etc.).¹⁷⁴

Com relação aos Municípios, a situação não é diferente. Analisando apenas as capitais, somente 8 (oito) destas possuem lei de processo administrativo, a saber: Manaus, Cuiabá, Teresina, Rio de Janeiro, Natal, Porto Alegre, São Paulo e Palmas.

Destaque para a recente Lei Complementar de Porto Alegre (Lei Complementar nº 790/2016) que prevê a criação de um sistema municipal de registro de infrações administrativas (arts.95 e 96) e a aplicação subsidiária do CPC aos processos

¹⁷¹ Algumas leis estaduais citam novos princípios (celeridade, participação, confiança legítima), mas todos dentro da lógica sistemática da LPA. Ademais, todas as leis (com exceção de São Paulo) reproduzem estrutura topográfica da LPA, acrescentando apenas alguns capítulos e peculiaridades próprias ao interesse local.

¹⁷² Citamos, por exemplo, as leis estaduais de Goiás (art.6º, §2º e art 22, §§4º-5º da Lei nº 13.800/01), Bahia (arts. 85 a 100 da Lei nº 12.209/11) e Piauí (arts.7º, I; 11, III e 28 da Lei nº 6782/2016)

¹⁷³ Vide as leis estaduais de São Paulo (arts 52-89 Lei 10.117/98), Rio grande do Norte (arts. 80-120 da LC 303/05), Maranhão (arts.74 -82 da Lei 8.959/09), Bahia (arts 100-181 Lei 12.209/11) e Piauí (arts. 48-82 da Lei 6782/2016)

¹⁷⁴ Diversos Estados optaram por legislar em lei própria sobre processo administrativo tributário/fiscal, a saber: Acre (Lei complementar nº 07/1982), Pará (Lei nº 6182/98), Paraíba (Lei nº 10.094/2013), Paraná (Lei nº 17.079/2012), Rondônia (Lei nº 3.165/2013) e Sergipe (Lei nº 7.651/2013). A maioria dos Estados optou por regular o PAD em seus respectivos estatutos dos servidores públicos.

administrativos (art.101). A autonomia municipal é reforçada legislando sobre peculiaridades locais, pois.

As demais capitais também optaram por dispor em legislações esparsas sobre processos administrativos específicos¹⁷⁵ e, conseqüentemente, devem aplicar normas gerais da LPAF para nortear e moldar esses processos.

O Distrito Federal, por sua vez, de forma peculiar, publicou a Lei nº 2.834/2001 exclusivamente para afirmar que optou politicamente em aplicar a LPAF. Pela singeleza e clareza, vale a transcrição da lei:

LEI Nº 2.834 DE 7 DE DEZEMBRO DE 2001

Recepçiona a Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Aplicam-se aos atos e processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 7 de dezembro de 2001
114º da República e 42º de Brasília
JOAQUIM DOMINGOS RORIZ

Essa peculiaridade do DF não significa disposição ou renúncia da sua autonomia, pelo contrário, indica expressamente o exercício desta. Ao invés de criar uma lei própria de processo administrativo, optou por aplicar as normas gerais da LPAF e, simultaneamente, abordar os processos específicos em legislações esparsas.

De fato, nenhum ente federativo pode ser obrigado a ter uma lei própria de processo administrativo, mas, nesse caso, não podendo reinar a lacuna legal, aplicarão a LPAF.

¹⁷⁵ Citamos, por exemplo, a Lei nº 10.430/2005 que regulamenta processo administrativo sanitário de João Pessoa.

Nesse sentido, todo esse condomínio legislativo está longe de representar a imposição de regras federais para as demais pessoas políticas (situação que tanto criticamos no tópico anterior). Os Estados, Municípios e o DF mantêm a sua autonomia administrativa e legislativa frente à União.¹⁷⁶ Basta percebermos que, respeitando as diretrizes básicas estabelecidas na norma geral (em prol a uniformidade nacional), eles possuem (e exercem) a opção política de elaborar normas suplementares, seja criando sua lei própria de processo administrativo, seja dispondo sobre processos administrativos específicos através de legislações esparsas.

Assim, cada ente federativo regulamenta a sua própria Administração Pública (adaptabilidade), mas mantém uma mínima coesão e uniformidade nacional. A nosso ver, esse é o entendimento que mais concretiza a “união na diversidade” necessária para o federalismo substancial.

Desse modo, os Estados, Municípios e o DF podem: a) criar suas próprias leis de processo administrativo, respeitando as diretrizes da norma geral ou b) optarem por não legislarem especificamente sobre o tema, aplicando as regras gerais da Lei 9.784/99, sem prejuízo das suas leis esparsas.

Diante de todo o exposto, entendemos pela inconstitucionalidade material do art. 1º da Lei nº 9.784/99¹⁷⁷ por flagrante violação do sistema federalista de repartição constitucional de competência legislativa (arts. 24, XI e §1º da CRFB/88). Foi um notável equívoco do legislador restringir a LPAF ao âmbito federal, demonstrando os resquícios do nosso federalismo centralista e formal tão criticado na primeira parte desse capítulo.

Ao fim desse capítulo, concluímos que:

¹⁷⁶ Segundo Vitor Monteiro quando Estados, Municípios ou DF expressamente dispuserem no sentido de que aplicação a Lei 9.784/99 seria assegurada a autonomia administrativa destes frente à União. Entendemos que não é necessária essa expressa autorização. Caso o ente federativo não tenha norma suplementar, depreendemos que foi uma opção política deste de adotar as diretrizes e princípios da legislação quadro. MONTEIRO, Vitor. Desafio à codificação do processo administrativo no ordenamento brasileiro: a forma federativa de Estado. Revista Digital de Direito Público, vol. 1, n. 1, 2012, p. 94 - 115. Disponível no URL: www.direitorp.usp.br/periodicos

¹⁷⁷ Nesse ponto concordamos com Marçal que também defende a inconstitucionalidade da mesma. Vide: JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo, op.cit, p.389.

1) Existem várias formas de federalismo, todavia, a sua essência diz respeito a descentralização política e autonomia dos entes federativos;

2) O federalismo brasileiro, garantido formalmente pela CRFB/88, ainda está longe de ser concretizado materialmente, pois ainda existem diversos resquícios de uma centralização histórica de poder na União (antigo Império) e consequente esfacelamento dos demais entes federativos;

3) Nesse contexto, a Constituição garante formalmente um condomínio legislativo sobre processo administrativo (art.24, XI c/c §1º CRFB/88). Essa repartição legislativa já ocorre na prática legislativa brasileira, entretanto, parte da doutrina continua insistindo na defesa de uma competência privativa da União (art.22, I CRFB/88), seja por uma interpretação constitucional equivocada do tema ou por resquícios do nosso histórico centralismo político no âmbito federal.

4) Entendemos que a competência legislativa privativa da União para o “direito processual” somente abarca o processo jurisdicional, pois o processo administrativo é competência concorrente de todos os entes federativos. Cabe a União, portanto, fixar normas gerais (Lei nº 9.784/99) para a uniformidade nacional, e aos demais entes federativos fixarem suas normas suplementares visando o seu interesse regional e local. Descentralização e autonomia são, assim, garantidas materialmente respeitando uma interpretação histórica, teleológica e sistemática da Constituição.

Veremos agora em que medida a aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 aos processos administrativos pode representar um retrocesso no pacto federativo nacional e corresponder ao histórico centralismo federal.

4 O ARTIGO 15 DO CPC/2015 E A NECESSIDADE FEDERATIVA DE SUA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO

4.1 A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DO CPC/2015 AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

4.1.1. A polêmica diferenciação entre aplicação subsidiária e supletiva.

O artigo 15 da Lei nº 13.105/2015 (CPC/2015) dispõe que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos” deve ocorrer a aplicação supletiva e subsidiária das disposições desse novo código de processo civil.

A redação final desse artigo, sem correspondentes no CPC/1973, foi consolidada após algumas modificações durante o processo legislativo do novo código.

A primeira versão do Projeto de Lei do novo CPC/2015 (PLS nº 166/2010, do Senado Federal) dispunha apenas sobre aplicação supletiva (sem mencionar a subsidiária) e era destinada aos processos penal, administrativo e eleitoral. No relatório geral do projeto da Câmara dos Deputados (PL 8.046/2010), por sua vez, a aplicação passou a ser, supletiva e subsidiária, e foi incluída a jurisdição trabalhista. Posteriormente, a emenda substitutiva feita em outubro de 2013, ainda na Câmara, retirou a aplicação aos processos penais, e o artigo ganhou a forma que viria a ser sancionada.¹⁷⁸

A doutrina processualista civil justifica essa aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 aos demais ramos processuais, com o seguinte argumento: o CPC é a principal fonte de direito processual no ordenamento jurídico brasileiro, consiste em uma “lei geral do

¹⁷⁸ NUNES, Dierle; STRECK, Lenio Luis; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Comentários ao Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016, p.62-63

processo” ou “lei processual residual por excelência”¹⁷⁹, devendo ser aplicado aos processos como um todo, e não apenas o processo civil.¹⁸⁰

Esse argumento possui como principal pressuposto a existência de uma Teoria Geral do Processo¹⁸¹, legitimando a união dos diversos ramos da árvore do direito processual a um tronco único e comum, não obstante a autonomia científica e metodológica reconhecida a cada um deles. Cria-se, assim, entre processo civil, trabalhista, eleitoral e administrativo um elo que os torna inseparáveis, seja do ponto de vista metodológico, seja nas implicações recíprocas entre as disciplinas.¹⁸²

Traçados o contexto, o fundamento e o pressuposto doutrinários do artigo, a primeira questão a ser tratada é quanto à diferenciação entre aplicação subsidiária e aplicação supletiva.

De fato, não são expressões sinônimas, pois como indica antigo brocardo interpretativo, a lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectu sunt accipienda*).

Nesse contexto, a delimitação das expressões é tema controvertido na doutrina, existindo pelo menos três correntes doutrinárias.

Para uma primeira corrente doutrinária, a aplicação subsidiária visa preencher/colmatar/completar uma lacuna integral (omissão absoluta) de um corpo normativo. Já a aplicação supletiva visa a complementação normativa ao que foi regulado

¹⁷⁹ NUNES, Dierle; STRECK, Lenio Luis; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Comentários ao Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016, p.62-63

¹⁸⁰ FREITAS, Alexandre Câmara. O novo processo civil Brasileiro. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2016, p.23-24; NERY JR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de processo civil comentado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 16ª edição, 2016, p.245; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Novo Código de Processo Civil Comentado. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2016, p.55; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; OLIVEIRA, Fernanda Alvim Ribeiro de; THEODORO JR, Humberto. Primeiras lições sobre o novo direito processual civil brasileiro. São Paulo: Método, 2016, p.25; DONIZETTI, Elpidio. Curso didático de Direito Processual Civil. São Paulo: Atlas, 19ª ed., 2016, p.84-85

¹⁸¹ Segundo Fredie Didier, o fenômeno processual possui um mínimo fático comum a qualquer de suas espécies, é dizer, todo processo deve ter demanda, admissibilidade, competência, cognição, prova e seu ato final que é a decisão. Por isso, a existência de uma Teoria Geral do Processo. DIDIER JR, Fredie Souza. Sobre a Teoria Geral do Processo, essa desconhecida. Salvador: Editora Jus Podivm, 2ª ed., 2013, p.69

¹⁸² ROQUE, Andre Vasconcelos; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; OLIVEIRA JR, Zulmar Duarte de. Teoria Geral do Processo: Comentários ao CPC 2015. Parte Geral. São Paulo: Método, 2016, p.95-96

de modo incompleto (omissão parcial). Ali falta a regra, aqui a regra é incompleta. Ali, supre-se a ausência da regra; aqui, complementa-se a regra que não esgota a matéria. Em ambos os casos, só cabe a aplicação subsidiária ou supletiva se a norma geral (CPC/2015) for compatível com a sistema jurídico da norma processual omissa que se pretende integrar ou complementar.¹⁸³

Em sentido totalmente oposto, parte da doutrina inverte os conceitos supracitados e defende que enquanto a aplicação subsidiária visa a complementação de uma norma incompleta (omissão parcial), na aplicação supletiva ocorre a integração de uma lacuna integral (omissão total) pelo CPC/2015.¹⁸⁴

Por fim, ainda existe voz doutrinária que defende a possibilidade de aplicação subsidiária do CPC/2015 ainda que não haja lacuna normativa nas leis processuais específicas. Nesse entendimento, embora não haja lacuna normativa, a lei processual pode possuir lacunas de sentido, é dizer, estaria desatualizada (lacuna ontológica) ou sua aplicação geraria uma solução injusta ou insatisfatória (lacuna axiológica), sendo, assim, cabível a aplicação subsidiária do CPC/2015 para corrigi-las.¹⁸⁵

Seguimos nessa pesquisa a primeira corrente doutrinária supracitada, pois essa foi expressamente a *mens legis* por detrás das expressões do CPC/2015. Segundo a exposição de motivos feita pela Comissão especial do CPC/2015 (PL 8046/2010), o deputado federal Reinaldo Azambuja justifica que:

¹⁸³ FREITAS, Alexandre Câmara. O novo processo civil Brasileiro. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2016, p.23-24; NEVES; Daniel Amorim Assumpção. Novo Código de Processo Civil Comentado. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2016, p.55; MEIRELES, Edilton. O novo CPC e sua aplicação supletiva e subsidiária no processo do trabalho. Artigo disponível em: <https://www.academia.edu/14493833/O_novo_CPC_e_sua_aplicacao_supletiva_e_subsidi%C3%A1ria_no_processo_do_trabalho> Acessado em 10.09.2016.

¹⁸⁴ NERY JR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de processo civil comentado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 16ª edição, 2016, p.245; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva e MELLO, Rogério Licastro Torres de. Primeiros comentários ao Novo Código de Processo Civil. Artigo por artigo. São Paulo: RT, 2015, p. 75

¹⁸⁵ SCHIAVI, Mauro. Novo código de processo civil: a aplicação supletiva e subsidiária ao processo do trabalho. Artigo disponível em: http://www.trt7.jus.br/escolajudicial/arquivos/files/busca/2015/NOVO_CODIGO_DE_PROCESSO_CIVIL-_APLICACAO_SUPLETIVA_E_SUBSIDIARIA.pdf Acessado em 11.09.2016

Com frequência, os termos “aplicação supletiva” e “aplicação subsidiária” têm sido usados como sinônimos, quando, na verdade, não o são. **Aplicação subsidiária** significa a **integração** da legislação subsidiária na legislação principal, de modo a preencher os claros e as lacunas da lei principal. Já a **aplicação supletiva ou complementar** ocorre quando uma lei completa a outra.¹⁸⁶ (Grifos nossos)

Esse entendimento também fica evidente no artigo 1.046, § 2º do CPC/2015, que afirma ser possível a aplicação supletiva do CPC/2015, sem que ocorra uma lacuna normativa (omissão total) nas leis processuais especiais.

Assim, *data máxima vênia*, não podemos concordar com a segunda doutrina (que defende os conceitos totalmente opostos ao do CPC/2015) e muito menos com a terceira corrente, pois o artigo 15 do CPC/2015 expressamente exige lacuna normativa (“na ausência de normas”) para a aplicação subsidiária e supletiva, não existindo disposições sobre lacunas de sentido (que por serem valorativas, reduziriam a segurança jurídica e previsibilidade das normas processuais a serem aplicadas ao caso concreto).

Nesse diapasão, a nosso ver, o melhor entendimento é o da primeira corrente doutrinária. Logo, *a contrario sensu* podemos concluir que:

- I. Não cabe a aplicação subsidiária do CPC/2015, se houver lei processual específica (CLT, Código Eleitoral, Lei de Processo Administrativo, etc.) disciplinando a matéria de maneira diversa (não há omissão absoluta) ou se o CPC/2015 for totalmente incompatível com a sistemática jurídica daquele tema no processo trabalhista, eleitoral ou administrativo.
- II. Não cabe aplicação supletiva do CPC/2015, se:
 - i. A lei processual especial esgotar expressamente o tratamento da matéria/instituto jurídico (não há omissão relativa).
 - ii. A lei processual especial esgotar implicitamente o tratamento da matéria/instituto jurídico. Trata-se de um silêncio eloquente¹⁸⁷, é dizer, o silêncio é proposital, fruto de deliberada escolha de corte processual, e não ocasional.

¹⁸⁶ BRASIL. Câmara dos deputados. Comissão especial do Código de processo civil PL 8046.2010. Emenda do artigo 15. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/sileg/integras/922280.pdf> Acessado em 11.09.2016.

¹⁸⁷ ROQUE, Andre Vasconcelos; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; OLIVEIRA JR, Zulmar Duarte de. Teoria Geral do Processo: Comentários ao CPC 2015. Parte Geral. São Paulo: Método,

- iii. Se o CPC/2015 for totalmente incompatível com a sistemática jurídica do tema na legislação processual especial.

Ressaltamos ainda que, por força do art.1046, §4º do CPC/2015, é cabível, em qualquer caso, a aplicação do *novel codex*, se houver na lei processual específica expressa remissão ao CPC/1973 ou ao CPC/2015. É o caso, v.g, dos artigos 139 do CPP, 275 do Código Eleitoral, 836 da CLT e 128 da Lei baiana de processo administrativo.

São pressupostos da aplicação subsidiária e supletiva, portanto, a omissão (total ou parcial) normativa e a compatibilidade entre a norma omissa e a norma que será aplicada.

Superada essa questão terminológica de clara influência pragmática, vamos analisar, inicialmente, a compatibilidade entre o processo administrativo e o judicial.

4.1.2 Existe uma incompatibilidade absoluta entre processo administrativo e o processo jurisdicional?

Diferentemente do processo civil, trabalhista, penal e eleitoral, o processo administrativo não é jurisdicional. Adotamos no direito brasileiro o sistema inglês da jurisdição una, pelo qual somente o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional (art.5º, XXXV, CRFB/88). Não existe em nosso sistema jurídico uma jurisdição administrativa.¹⁸⁸

2016, p.95-96

¹⁸⁸ Seguimos aqui a doutrina clássica sobre o tema. Ressaltamos que parte dos processualistas consideram que a arbitragem é um equivalente jurisdicional. Ademais, com relação a uma suposta existência pretérita de um contencioso administrativo no Brasil, ressaltamos que, na época do Império, o Conselho de Estado era um órgão auxiliar da Administração Pública e funcionava como tribunal administrativo de última instância. Esse Conselho de Estado, segundo DI PIETRO, não exerceu propriamente uma jurisdição administrativa, pois não possuía independência do Poder Executivo (as decisões dependeriam do aval do Imperador). Em sentido contrário, CRETELLA JR., afirma que esse Conselho de Estado representou um contencioso administrativo brasileiro, ainda que não tenha sido nos mesmos moldes que ocorreram nos países europeus. Para maiores informações vide: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de Direito Administrativo Brasileiro. Revista diálogo jurídico, nº 10, 2002, p.09; CRETELLA JR, José, Prática do processo administrativo, p. 50

Nesse contexto, o processo administrativo possui diferenças sensíveis com relação ao processo judicial, a saber:

a) Oficialidade: Administração pode, de ofício, instaurar o processo administrativo (artigos 2º, XII e 5º Lei nº 9.784.99); tomar providências para apuração dos fatos na instrução (artigos 29, 37 e parágrafo único, 39 Lei nº 9.784.99); rever suas próprias decisões (arts. 53, 63, §2º e 65 Lei nº 9.784.99) ou dar efeito suspensivo aos recursos (parágrafo único, art.61 Lei nº 9.784.99). No processo judicial, por outro lado, vigora, em regra, o princípio da inércia (art.2º CPC/2015).

b) Verdade material: Administração tem o poder-dever de decidir com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a mera verdade formal alegada no processo pelos interessados. Por isso, v.g, se o administrado não apresentar defesa, não se aplica a revelia material (art.27 Lei nº 9.784.99); se ele não produzir prova, não recorrer ou não praticar qualquer outro ato processual dentro do prazo, a Administração não se desobriga do poder-dever de impulsionar o processo visando a verdade material e melhor alcance do interesse público. No processo judicial, como sabemos, a regra é a verdade formal, aplica-se o velho brocardo do Direito Romano: “Quod non est in actis non est in mundo”, é dizer, o que não está nos autos não está no mundo.

c) Formalismo moderado: as formas dos processos administrativos são impostas na medida necessária e suficiente para concretização do interesse público e garantia dos cidadãos.¹⁸⁹ Conforme já mencionamos, mesmo que o interessado perca o prazo de um ato processual, a Administração pode atuar de ofício assegurando a busca pela verdade material e a indisponibilidade do interesse público. O processo civil é, sem dúvida, muito mais formalista nesse aspecto. Os advogados, por exemplo, sabem muito bem o quão danoso é perda de um prazo processual e a revelia do seu cliente.

d) Coisa julgada administrativa (formal): não tem o mesmo sentido da coisa julgada judicial, já que, como vimos, só o Poder Judiciário tem a competência para dizer o direito em última instância. Ou seja, as decisões administrativas, mesmo na última instância da

¹⁸⁹ MEDAUAR, 1993, p.122; DI PIETRO, p.512; GORDILLO, op.cit, p. IX-27 a IX-33.

escala hierárquica, são sempre passíveis de revisão judicial (Art.5º, XXXV, CRFB/88). Por isso, não adianta o formalismo excessivo no processo administrativo, se, em razão de tais exigências, a decisão administrativa resultar em ato ilícito que pode ser corrigido pelo Poder Judiciário.¹⁹⁰

Essas peculiaridades, todavia, não provocam uma incompatibilidade absoluta capaz de impossibilitar a aplicação de disposições do CPC/2015 aos processos administrativos.

Conforme já mencionamos no capítulo 02, o processo administrativo é, antes de tudo, um processo (que lida diretamente com a função administrativa do Estado).¹⁹¹ Logo, segundo a Teoria Geral do Processo, o processo administrativo não se distancia de um mínimo fático comum a qualquer das espécies processuais, a saber: demanda, admissibilidade, competência, cognição, prova e decisão.¹⁹²

Nesse contexto, diversos princípios processuais são verdadeiros fundamentos do próprio Estado de Direito Democrático.¹⁹³ Logo, existe uma base principiológica aplicável tanto ao processo administrativo, quanto ao processo judicial. Ilustra essa realidade: o contraditório e a ampla defesa;¹⁹⁴ a duração razoável do processo;¹⁹⁵ dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência;¹⁹⁶ a publicidade¹⁹⁷ e a boa-fé.¹⁹⁸

Por isso, desde que seja compatível com o regime jurídico administrativo e haja uma omissão normativa (absoluta ou relativa), é evidente que o CPC/2015 pode ser aplicado

¹⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípios do processo judicial no processo administrativo. Conjur: Interesse público. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-29/interesse-publico-principios-processo-administrativo-cpc>. Acessado 16.09.2016.

¹⁹¹ MEDAUAR, Odete. Op.cit, p.41; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 396.

¹⁹² DIDIER, Fredie. Sobre a Teoria Geral do Processo, essa desconhecida. Salvador: Editora Jus Podivm, 2ª ed., 2013, p.65-69.

¹⁹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípios do processo administrativo no novo CPC. Conjur: Interesse público. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-29/interesse-publico-principios-processo-administrativo-cpc>. Acessado 16.09.2016.

¹⁹⁴ Vide: art.5º, LIV e LV, CRFB/88, art.9º e 10 CPC e art.2º Lei nº 9.784/99.

¹⁹⁵ Previstos sobretudo no art. 5º, LXXVIII, CRFB/88 e art.4º CPC.

¹⁹⁶ Previstos sobretudo no art 1º, III e 37 CRFB/88, art.8º CPC e art.2º Lei nº 9.784/99

¹⁹⁷ Vide: art 37 CRFB/88, art.11 CPC e Art 2º, pu,V, Lei nº 9.784/99

¹⁹⁸ Vide: art 5º CPC e art.2º, pu, IV, Lei nº 9.784/99

subsidiariamente e supletivamente aos processos administrativos, tal como ocorre com o processo penal¹⁹⁹, trabalhista²⁰⁰ e eleitoral²⁰¹.

Ademais, isso já acontecia antes mesmo da vigência do novo CPC/2015.

¹⁹⁹ O CPP já admitia expressamente a aplicação dos artigos 139 (depósito e administração de bens arrestados); 362 (citação por hora certa); e 790 (homologação de sentença estrangeira) do CPC. Nos demais casos, a doutrina defende a aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 por conta da interpretação extensiva e da aplicação analógica autorizadas pela combinação do art.4º da LINDB com o art.3º CPP. Algumas hipóteses já começam a ser ventiladas pela doutrina: a) aplicação subsidiária do contraditório substancial (art. 10 do CPC) nos casos de *emendatio libeli* (383, caput, CPP) e absolvição sumária (396-A CPP); b) aplicação supletiva do dever de fundamentação das decisões judiciais (489, §1º CPC) que pela didática pode ser aplicada para todas decisões judiciais, seja cíveis ou penais e c) aplicação subsidiária da estabilidade da jurisprudência e da vinculação dos juízos aos precedentes (arts. 926 e 927 do NCPC). Vide: TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de direito processual penal. Juspodvim: Salvador, 11ª ed, 2016, p.1093-1095; QUEIROZ, Paulo de Souza. Impacto do novo CPC sobre o velho CPP. Artigo disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/impacto-do-novo-cpc-sobre-o-velho-cpp-por-paulo-de-souza-queiroz/> Acessado em 11.09.2016. e GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Impactos do novo CPC no processo penal. Artigo disponível em: <http://jota.uol.com.br/impactos-do-novo-cpc-no-processo-penal%C2%B9>, acessado em 11.09.2016;

²⁰⁰ O art. 769 CLT já previa a possibilidade de aplicação subsidiária do “direito processual comum” em caso de lacuna normativa da legislação processual trabalhista. Com o novo CPC, o TST regulamentou a matéria na Instrução Normativa nº 39/2016, admitindo, integralmente, no processo trabalhista, *v.g*, a aplicação subsidiária do *amicus curiae* (art 138 CPC), tutela provisória (art 294 e 311 CPC), distribuição dinâmica do ônus da prova (art.373, §§1º e 2º) e incidente de assunção de competência (art.947 CPC). Com relação a aplicação supletiva, podemos citar os embargos de declaração (arts.1022 a 1025 CPC), as hipóteses de impedimento e suspeição de testemunhas (arts.144 a 148 CPC) e o dever de fundamentação das decisões judiciais (art 489 CPC). Embora já exista polêmica doutrinária sobre a constitucionalidade da IN 39/2016 TST, grande parte da doutrina trabalhista defende a aplicação do CPC, sobretudo, se for no sentido de ampliar o acesso à Justiça do Trabalho, conferir maior celeridade processual e ampliar a efetividade das decisões judiciais. Vide: MEIRELES, Edilton. O novo CPC e sua aplicação supletiva e subsidiária no processo do trabalho. Disponível em: http://www.academia.edu/14493833/O_novo_CPC_e_sua_aplica%C3%A7%C3%A3o_supletiva_e_subsidi%C3%A1ria_no_processo_do_trabalho Acessado em 14.09.2016; MOLINA, André Araujo. O CPC de 2015 e o processo do trabalho. Disponível em: <http://www.oabmt.org.br/Admin/Arquivos/Documentos/201606/PDF28827.pdf> Acessado em 12.09.2016. CALCINI, Ricardo. O processo do trabalho e o Novo CPC: a controvérsia em torno da IN 39/2016. Disponível em <http://jota.uol.com.br/o-processo-trabalho-e-o-novo-cpc-controversia-em-torno-da-392016> Acessado em 12.09.2016

²⁰¹ Com relação ao processo eleitoral, recentemente, o TSE editou a Resolução Nº 23.478/2016 resolução permite, por exemplo, a aplicação supletiva do contraditório e vedação a decisão surpresa (arts.9º e 10 CPC)201 e do prazo de 15 (quinze) minutos para sustentação oral dos advogados das partes e do representante do Ministério Público em nos feitos originários (art. 937 CPC). Admite também a aplicação subsidiária da suspensão dos prazos processuais entre os dias 20 de dezembro e 20 de janeiro (art 220 CPC) e da desnecessidade dos despachos em atos meramente ordinatórios (Art.203, §4º CPC). Esses exemplos, até então, são confirmados pela doutrina. Vide: CARDOSO, Oscar Valente. A tutela provisória do processo eleitoral do novo CPC. Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 20, n. 1, p. 171-199, jul. 2016; MORAES, Marcos Ramayana Blum de; KUFA, Amilton Augusto. Tutela provisória de urgência pode ser aplicada na justiça eleitoral. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jul-29/tutela-provisoria-urgencia-aplicada-justica-eleitoral>. Acessado em 12.09.2016; PELEJA JUNIOR, Antonio Veloso. Inovações no direito eleitoral: a influência do processo civil e as reformas eleitorais. Juruá editora: Curitiba, 2016.

A lei baiana de processo administrativo (Lei 12.209/11) já previa a aplicação subsidiária do CPC/2015 quanto às regras de incapacidade e impedimento das testemunhas (art.128) e a Lei Complementar de Porto Alegre (LC nº 790/2016) já permite a aplicação subsidiária do CPC/2015 aos processos administrativos (art.101).

No mesmo sentido, o CARF já aplicava o CPC/1973 de forma subsidiária no processo administrativo fiscal, como a regra do ônus da prova (art.333 CPC/1973) e o comparecimento espontâneo no processo (art. 214, §1º CPC/1973).²⁰²

Confirmada, portanto, a compatibilidade do processo administrativo com o processo judicial, veremos algumas possibilidades de aplicação do CPC/2015 aos processos administrativos federais.

4.1.3. Rol exemplificativo de aplicações do CPC/2015 aos processos administrativos federais.

Inicialmente, devemos destacar que, ao contrário do processo trabalhista (que já possui a IN 39/2016 do TST) e do processo eleitoral (com sua Resolução nº 23.478/2016 do TSE), não existe um rol exemplificativo definido pela jurisprudência com relação à aplicação do CPC/2015 ao processo administrativo.

Vivenciamos ainda um período de enormes dúvidas e debates doutrinários sobre o tema.

Desse modo, os exemplos citados abaixo estão longe de serem pacíficos ou esgotarem a matéria. Apenas refletem algumas opiniões doutrinárias na qual comungamos e reflexões próprias deste autor.

²⁰² BRASIL. CARF. Processo no 11030.001431/2008-18, Relator Rodrigo Santos Masset Lacombe, Acórdão no 2201-001.980, Sessão de 23 de janeiro de 2013; CARF. Processo no 10930.005369/2003-12, Relator Waldir Veiga Rocha, Acórdão no 105-17274, Sessão de 16 de outubro de 2013; CARF. Acórdão nº: 8.833/3ª, data da publicação: 02/10/2010, processo nº: 01- 156.451/08-37, Relator: Bernardo Motta Moreira

De modo didático e semelhante ao que foi regulamentado na IN 39/2016 do TST, dividiremos os exemplos em três blocos, a saber: a) aplicáveis; b) aplicáveis em termos e c) não aplicáveis.

a) São aplicáveis ao processo administrativo:

I. *Amicus curiae* (art.138 CPC/2015)

Com o novo CPC/2015, foi esclarecida a polêmica doutrinária com relação à natureza jurídica do *Amicus curiae*. Trata-se de uma intervenção de terceiros, em que uma pessoa física ou jurídica canaliza nos processos diversos interesses da sociedade (*Amicus curiae* representativo²⁰³) ou traz conhecimento técnico específico (*Amicus curiae* técnico), influenciando e legitimando a decisão judicial.

Não vislumbramos qualquer impedimento para aplicação subsidiária do *Amicus curiae* em processos administrativos. O instituto corrobora, simultaneamente, com uma maior participação democrática dos cidadãos na construção das decisões estatais (*status activae civitatis*²⁰⁴) e um maior acesso a conhecimentos técnicos por parte do gestor público antes da tomada de sua decisão.

Nesse sentido, a legislação de processo administrativo já admite situações análogas ao *Amicus curiae* representativo, é a intervenção de terceiros em audiências e consultas públicas, nos casos em que houver matéria de interesse geral (art.31 e 32 Lei 9.784/99). Por sua vez, o art.33 da LPAF, expressamente autoriza que a Administração adote “outros meios de participação de administrados”.

²⁰³ Desde muito, a doutrina processualista defende o *Amicus curiae* por interesse público no processo civil. Com relação ao processo administrativo, segundo Antonio do Passos Cabral esse instituto já é utilizado na Alemanha através do “representante do interesse público” (*Vertreter des öffentlichen*) e seria plenamente aplicável no Brasil por concretizar um Estado democrático de direito. CABRAL, Antonio do Passo. Pelas asas de Hermes: A intervenção do *Amicus curiae*, um terceiro especial. FGV, Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 234: 111-141, Out./Dez. 2003, p.111-141; CARNEIRO, Athos Gusmão. "Mandado de Segurança - Assistência e *amicus curiae*", in Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil, nº 24, jul-ago, 2003. PEREIRA, Milton Luiz. "Amicus curiae - Intervenção de terceiros", in Revista de Processo, v 01.1 09.

²⁰⁴ Faço menção a teoria dos quatro *status* dos direitos fundamentais desenvolvida por Georg Jellinek na segunda metade do século XIX, que foi evidenciada na sua clássica obra: “Sistema dos direitos subjetivos públicos”. O *status activae civitatis* significa o *status* do cidadão de poder influenciar na formação da vontade da ação Estatal. Apud ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008.

Logo, em casos de interesse público (sistema de ensino e hospitalar, controle da aplicação e gestão de verbas públicas, questões ambientais, etc.), o gestor público poderá solicitar ou admitir a participação do *Amicus curiae* representativo e/ou técnico na forma do art. 138 do CPC/2015. Assim, o gestor, fixará os poderes do *Amicus curiae* (§2º do art 138 CPC/2015) e deverá admitir recursos administrativos em caso de decisão administrativa obscura, omissa, contraditória ou com erro material (§1º, art. 138 CPC/2015) ou em caso de nítida violação dos precedentes judiciais (§3º, art. 138 CPC/2015).

Diante da lacuna legal sobre o tema, defendemos, assim, a aplicação subsidiária do art. 138 do CPC/2015 aos processos administrativos.

II.Prática eletrônica de atos processuais (art.193-195 CPC/2015), a exemplo da intimação eletrônica (art. 246, IV, CPC/2015)

O processo administrativo eletrônico já é uma realidade legislativa e fática em diversos Estados-membros do país²⁰⁵, garantindo maior celeridade, eficiência, segurança e atualização na atividade administrativa.

Os atos processuais eletrônicos, outrossim, não são novidade sequer no CPC/1973, pois o código anterior, após a reforma de 2006 (Lei 11.419/2006), já os previa expressamente.

Ocorre que, a Lei nº 9.784/99 ainda não foi atualizada nesse tema (embora o art. 22, §1º do decreto nº 8.539/2015 imponha a implementação do processo eletrônico no âmbito federal até 2017), carecendo de dispositivos sobre a prática de atos processuais eletrônicos (lacuna legal).

Destarte, é notoriamente cabível a aplicação subsidiária dos arts. 193-195 e 246, IV CPC/2015 aos processos administrativos federais. A realização de intimação eletrônica nos processos administrativos, por exemplo, constitui uma evolução tecnológica inevitável e

²⁰⁵ Citamos como exemplo, as leis estaduais de Goiás (art.6º, §2º e art 22, §§4º-5º da Lei nº 13.800/01), Bahia (arts. 85 a 100 da Lei nº 12.209/11) e Piauí (arts.7º, I; 11, III e 28 da Lei nº 6782/2016).

necessária para uma melhor concretização do interesse público qualitativo no caso concreto.²⁰⁶

III. Sistema aberto de produção das provas (art.369 CPC/2015), a exemplo da ata notarial (art. 384 CPC/2015) e prova técnica simplificada (art.464, §2º CPC/2015)

Diante do princípio da verdade material e por força do art.38, §2º da Lei nº 9.784/99, é evidente que o processo administrativo deve admitir todos os meios lícitos e necessários de prova para fundamentar a decisão administrativa. Desse modo, é totalmente compatível com o processo administrativo o sistema aberto de produção de provas (art. 369 CPC/2015).

Nesse diapasão, é cabível a aplicação subsidiária das novas modalidades de provas previstas no CPC/2015, a saber: a ata notarial (art.384) e a prova técnica simplificada (art. 464, §2º). A ata notarial serviria, por exemplo, para dar maior legitimidade aos elementos de prova obtidos de um site ou e-mail extraído da internet. Já a prova técnica simplificada seria aplicável nos casos de menor complexidade, nos quais não seja necessária uma perícia.

IV. Uniformização da jurisprudência e respeito aos precedentes (926 a 928 CPC/2015)

À luz da celeridade processual, segurança jurídica, isonomia e eficiência, os órgãos decisórios colegiados, a exemplo do Tribunal de Contas, CADE, CARF, CNJ, CNMP, corregedorias e agências reguladoras, possuem o dever processual de uniformizar suas decisões administrativas. Afinal, não faz o menor sentido, que diante de situações fáticas idênticas, e sem fundamento razoável, esses órgãos profiram decisões diametralmente opostas causando uma enorme insegurança jurídica aos administrados.²⁰⁷

Por isso, é necessário que cada órgão decisório uniformize suas decisões administrativas de modo a torna-las estáveis, íntegras e coerentes. É o que faz o CARF, por

²⁰⁶ Sobre o tema: GOMES, Milton Carvalho. Repercussões do novo CPC no processo administrativo: a intimação eletrônica e sua implementação normativa. Jota: opinião. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/repercussoes-novo-cpc-no-processo-administrativo-intimacao-eletronica-e-sua-implementacao-normativa> Acessado em 16.09.2016.

²⁰⁷ BORTOLETO, Leandro. O novo CPC está chegando. O que o direito administrativo tem a ver com isso? Direito do Estado. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/leandro-bortoleto/o-novo-cpc-esta-chegando-o-que-o-direito-administrativo-em-a-ver-com-isso> Acessado em 16.09.2016.

exemplo, quando consubstancia suas decisões reiteradas e uniformes em súmulas de observância obrigatória aos seus membros (art.72 do regimento interno do CARF).²⁰⁸

Assim, é plenamente cabível a aplicação subsidiária do art. 926 CPC/2015 a esses processos administrativos, assegurando que as decisões administrativas sobre casos semelhantes sejam tratados de modo isonômico àqueles dantes proferidos. Em um Estado democrático de direito, as decisões administrativas não podem ser lotéricas.

Além do respeito a suas decisões administrativas anteriores, a Administração Pública também deve respeitar os precedentes judiciais (art. 927 e 928 CPC/2015). Afinal, se somente o Judiciário possui competência para proferir decisões definitivas (unidade de jurisdição), de nada adianta a Administração Pública proferir decisões contrárias aos precedentes judiciais, pois além de violar a isonomia e a legítima confiança do administrado no ordenamento jurídico, estimula uma enxurrada de ações judiciais sobre temas que já foram pacificados. A coerência entre as instâncias administrativa e judicial é um imperativo lógico do ordenamento jurídico nacional.²⁰⁹

Nesse sentido, a portaria MF nº 152/2016 promoveu recente alteração no regimento interno do CARF (art.62, §2º) para exigir que os seus relatores respeitassem o que já foi pacificado na jurisprudência do STF e STJ em sede do Recursos extraordinários e Recursos especiais repetitivos (art.1036 a 1041 CPC/2015).²¹⁰

Ademais, segundo Egon Bockmann Moreira, muito mais do que uma uniformização de jurisprudência, existe agora um dever cogente de respeito à jurisprudência (administrativa e jurisdicional). Isto é, os órgãos decisórios colegiados têm o

²⁰⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Portaria MF nº 343/2015. Regimento Interno do CARF. Disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno/reg-outros/ricarf-multi-11072016.pdf> Acessado em 18.09.2016

²⁰⁹ FARO, Mauricio Pereira; MOREIRA, Bernardo Motta. O novo CPC e os reflexos no processo tributário administrativo. JOTA: Artigos. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/o-novo-cpc-e-os-reflexos-no-processo-tributario-administrativo> Acessado em 17.09.2016.; VENTURA, Bruno; MARTONE, Rodrigo; FARINA FILHO, Sérgio. Com o novo CPC tribunais administrativos devem seguir precedentes judiciais. Conjur: opinião. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-ago-29/cpc-tribunais-administrativos-seguir-precedentes> Acessado em 17.09.2016.

²¹⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Portaria MF nº 152/2016. Regimento Interno do CARF. Disponível em: http://idg.carf.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno/reg-outros/portaria_mf_152_altera-ricarf.pdf. Acessado em 18.09.2016

dever processual de conhecer e obedecer aos julgados pretéritos (sejam oriundos da Administração, sejam do Poder Judiciário). E os agentes administrativos singulares o dever de aplicar *ex officio* tais decisões já uniformizadas.²¹¹

Por tudo isso, entendemos ser plenamente cabível a aplicação subsidiária dos art. 926 a 928 do CPC/2015 aos processos administrativos.

b) Por sua vez, são aplicáveis em termos ao processo administrativo:

I. Contraditório e vedação a decisão surpresa (art. 9º e 10 CPC/2015)

Não há a menor dúvida de que o processo administrativo deve respeito ao contraditório a ampla defesa (art. 5º, LV, CRFB.88 e art.2º Lei 9784.99). Conforme já mencionamos nessa pesquisa, sem contraditório sequer existe um processo, mas mero procedimento.²¹²

De fato, os processos administrativos e judiciais devem assegurar a garantia constitucional da parte de ser informada, ser ouvida e poder influenciar no convencimento do julgador, antes que a decisão judicial ao administrativa tenha sido tomada.

Ocorre que o CPC/2015 trouxe como hipóteses excepcionais de contraditório diferido apenas as tutelas provisórias de urgência e de evidência (art.9º, parágrafo único, I, II e III).

O processo administrativo, todavia, admite o contraditório postergado nas hipóteses de atos administrativos auto executórios em prol da melhor concretização do interesse público (reboque de um veículo em cima da calçada, apreensão de comida estragada em restaurante, demolição de prédio em ruínas próximo a desabar, etc.)

²¹¹ MOREIRA, Egon Bockmann. 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> Acessado em 16.09.2016.

²¹² Segundo Francesco Carnelutti, o contraditório além de ser fundamental para a defesa das partes é necessário para o próprio processo, pois através do amplo debate entre os sujeitos processuais consegue-se chegar mais próximo da verdade dos fatos e ter-se uma decisão mais justa. Vide: CARNELUTTI, Francesco. Como se faz um Processo. São Paulo: Ed. Edijur, 2014, p.69-70

Assim, é plenamente cabível a aplicação supletiva do art.9º e 10 do CPC/2015 aos processos administrativos, todavia, ressalvamos a possibilidade de contraditório diferido nas situações de atos administrativos auto executórios.

II. Prazo de contraditório no incidente de desconsideração da personalidade jurídica (135 CPC/2015)

O STJ²¹³ e a doutrina sustentam que a desconsideração da personalidade jurídica (direta ou inversa) no direito administrativo deve ocorrer através de um processo administrativo autônomo que assegure o contraditório e a ampla defesa. Isso ocorre, sobretudo, nos casos de fraudes em licitação para burlar aplicações de penalidades impostas à determinada pessoa física ou jurídica.²¹⁴

Todavia, como regra, as legislações de processo administrativo não possuem dispositivos específicos sobre o procedimento que assegure o contraditório e a ampla defesa na desconsideração da personalidade jurídica. A exceção fica, por exemplo, com o CADE, que possui rito próprio para essa desconsideração (arts.34, 69-83 da Lei nº 12.529/2011).

Nesse sentido, entendemos que, diante da lacuna legal, seria plenamente cabível a aplicação subsidiária do art. 135 CPC/2015, estipulando o prazo de 15 dias para que o sócio ou a pessoa jurídica sejam citados para manifestar-se e requerer as provas cabíveis, exercendo seu direito constitucional do contraditório e ampla defesa em um devido processo legal (art.5º, LIV e LV, CRFB/88). A ressalva fica com o processo

²¹³ BRASIL. STJ, RMS 15166 BA 2002/0094265-7, Rel. Ministro CASTRO MEIRA j. 07/08/2003 DJ 08.09.2003

²¹⁴ GASPARINI, Diógenes. Desconsideração administrativa da pessoa jurídica. Coluna jurídica da Administração Pública. Disponível em: http://www.jmleventos.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_5_8_06.pdf Acessado em 17.09.2016.; PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: Limites jurisprudenciais. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/3667152>. Acessado em 17.09.2016.; WATANABE, Ricardo. Desconsideração da personalidade jurídica no âmbito das licitações. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2746/Desconsideracao-da-personalidade-juridica-no-ambito-das-licitacoes>. Acessado em 17.09.2016.;

administrativo do CADE que dispõe o prazo de 30 dias para manifestação do representado.

III. Negócios jurídicos processuais (art. 190 CPC/2015)

Se a Administração Pública pode transacionar no processo civil, pode se submeter à arbitragem, pode realizar contratos e termos aditivos, por que não poderia realizar negociações no processo administrativo?

Egon Bockmann Moreira afirma ser possível essas negociações endoprocessuais, desde que sejam tomadas as devidas cautelas. Isso porque a Administração Pública será, ao mesmo tempo parte e julgador, possui deveres de ordem pública e hipersuficiência material-processual.

Logo, a Administração pública não pode negociar questões indisponíveis, como por exemplo, a sua competência legal. Também não pode impor ao particular as negociações, afinal, quem negocia, dispõe e abdica consensualmente; jamais subordina e impõe de modo unilateral.

Egon Bockmann Moreira traz os seguintes exemplos possíveis de negociações processuais: a) processo de licitação: a Administração e os interessados podem transacionar a respeito do efeito suspensivo (ou não) dos recursos administrativos; b) processo administrativo disciplinar: tratativas a propósito do prazo para a defesa e do termo para ser proferida a decisão final; c) pedido de reequilíbrio econômico financeiro de contrato administrativo com uma agência reguladora: as partes podem negociar a respeito das fases, prazos e eventual prova a ser desenvolvida – bem como do perito escolhido por elas de comum acordo e d) processos de controle dos Tribunais de Contas: prefixando-se a agenda processual para celeridade do processo.²¹⁵

Desse modo, nada disso atenta nem contra a lógica nem contra o regime jurídico do processo administrativo. Ao contrário, tais soluções amigáveis prestigiam uma

²¹⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. A negociação processual e sua incidência nos processos administrativos. Revista Colunistas Direito do Estado. Número 228, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/a-negociacao-processual-e-sua-incidencia-nos-processos-administrativos> Acessado em 17.09.2016.

Administração Pública dialógica e concretizadora dos princípios da legalidade, da eficiência e da duração razoável do processo.

Assim, é cabível a aplicação subsidiária da negociação processual (190 CPC/2015) aos processos administrativos, desde que seja sobre matéria disponível e em prol da maior eficiência e interesse público no caso concreto.

IV. Distribuição dinâmica do ônus da prova (art. 373, §§1º - 2º CPC/2015)

O art.373, §§1º-2º do CPC/2015 possibilita a distribuição dinâmica do ônus da prova nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário.

Essa carga dinâmica encontra uma enorme barreira no direito administrativo clássico: a presunção relativa de veracidade e legitimidade dos atos administrativos. Isso significa que, em regra, cabe ao administrado provar que os atos alegados pela Administração Pública não são verdadeiros e/ou conformes o direito.

Ocorre que, em muitos casos, essa prova é diabólica, é dizer, impossível de ser demonstrada pelo administrado, que fica subordinado àquilo que foi determinado pelo agente público. Afinal, como o administrado irá provar, por exemplo, que não estava sem o cinto segurança (prova negativa) quando foi multado pelo guarda de trânsito? Será que essa presunção de legitimidade do agente público, por vezes, não significaria uma presunção de má-fé do cidadão?

Por isso, embora a doutrina majoritária continue associando a presunção de legitimidade e veracidade como atributo de todos os atos administrativos, não podemos seguir essa linha.

Segundo Durval Carneiro Neto, a presunção de legitimidade, concebida em um contexto não democrático do século XIX, precisa de uma filtragem constitucional que o adapte ao Estado Democrático de Direito e aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição. Isso significa que, essa presunção é uma característica peculiar dos atos auto executórios (justificada em casos de urgência ou autorização legal), mas que, em hipótese

alguma, pode gerar a completa vulnerabilidade e impotência dos administrados. Logo, se o ato não comporta auto executoriedade ou se seus efeitos forem impugnados judicialmente, será necessária dilação probatória, com adequada regra de distribuição do ônus da prova, que pode recair tanto sobre o administrado, quanto sobre a Administração, a depender do caso.²¹⁶

Ademais, por conta da verdade real, cabe à Administração Pública utilizar todos os meios que dispõe para registrar os fatos relacionados à sua atuação e não simplesmente escudar suas conclusões sob o manto da presunção de legitimidade.

Com base nesses argumentos democráticos, defendemos a possibilidade de aplicação supletiva da distribuição do ônus da prova (art.373, §1º-2º do CPC/2015) aos processos administrativos, com a ressalva dos atos administrativos auto executórios.

V. Fundamentação das decisões judiciais (489, §1º CPC/2015)

Nos processos administrativos, é dever do gestor expor de forma clara, explícita e congruente os motivos que fundamentam suas decisões administrativas (art. 2º, caput, art. 38, §1º e art. 50 Lei 9784.99). Não poderia ser diferente em um Estado democrático de direito.

Todavia, não raramente temos decisões administrativas padronizadas que não são verdadeiramente fundamentadas. Decisões que justificam tudo “em nome do interesse público”; que não apreciam os argumentos dos administrados; que se limitam a copiar e colar súmulas e artigos de lei sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida; que utilizam motivos genéricos ou que deixam de observar os precedentes judiciais sem expor as razões para tal.

Nesse contexto, o art. 489, §1º do CPC/2015 apresenta um verdadeiro “manual de instrução ao contrário”, é dizer, elenca um rol exemplificativo de situações em que a decisão judicial não será considerada fundamentada. Trata-se, na verdade, de uma norma de Teoria

²¹⁶ CARNEIRO NETO, Durval. Presunção de legitimidade: nem sempre é como diz o guarda da esquina. Revista eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 42, abli, maio, junho de 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=667>. Acesso em 19.09.2016.

geral do processo capaz de ser aplicada em todas as espécies processuais, garantindo a devida fundamentação das decisões administrativas e judiciais.²¹⁷

Com relação aos processos administrativos podemos realizar apenas a seguinte ressalva: a motivação *aliunde* ou *per relationem* (art. 50, §1º Lei 9.784/99), em que o gestor decide com base em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. Essa decisão, até então, é amplamente admitida na doutrina e jurisprudência, e é considerada fundamentada para fins do regime jurídico administrativo.

Por isso, é cabível a aplicação supletiva do rol exemplificativo do art. 489, §1º do CPC/2015 aos processos administrativos, com a ressalva de que é considerada fundamentada uma decisão administrativa baseada em motivação *aliunde* (art. 50, §1º, Lei 9.784/99).

VI. Embargos de declaração por erro material (art.1022, III CPC/2015)

O novo CPC/2015 elenca uma nova hipótese de cabimento dos embargos de declaração, a saber: a correção de erro material (art.1022, III CPC/2015).

Por outro lado, o artigo 34 da Lei orgânica do TCU (Lei 8443/1992) e o art. 65 do regimento interno do CARF, por exemplo, preveem a possibilidade dos embargos de declaração apenas nas hipóteses clássicas (obscuridade, omissão ou contradição).

Por isso, entendemos pelo cabimento da aplicação supletiva do art.1022, III CPC/2015 limitada aos processos administrativos que preveem expressamente a possibilidade dos embargos de declaração (como é o caso do CARF e do TCU).

Os demais processos administrativos que não possuam essa previsão, devem seguir sua sistemática recursal própria, por ausência de omissão e/ou incompatibilidade.

- c) *In fine*, por incompatibilidade ou ausência de omissão legal, não são aplicáveis ao processo administrativo:

²¹⁷ FREITAS, Alexandre Câmara. O novo processo civil Brasileiro. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2016, p.450; BUENO, Cássio Scarpinella. Novo Código de Processo Civil Anotado. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 52.

I. Modificação de competência por eleição de foro (art. 63 CPC/2015)

Tal aplicação é incompatível com o regime jurídico do direito administrativo. A Administração Pública não pode convencionar no sentido de abdicar de competências legais referentes seu dever-poder processual. A competência dos atos administrativos é dada por lei, sendo irrenunciável por conta da indisponibilidade do interesse público.

II. Contagem de prazo dias úteis (Art.219 CPC/2015)

Em regra, não será cabível a aplicação da contagem do prazo em dias úteis no processo administrativo, pois o tema encontra-se disposto de maneira contrária em diversas legislações de processo administrativo. Na Lei nº 9.784/99 (e na maioria das leis estaduais e municipais), os prazos são contínuos não se interrompendo nos finais de semana e feriados (vide: art. 66, §2º e art. 67 da Lei 9.784/99). Ademais, não há necessidade dessa aplicação, já que por conta dos princípios da verdade material e do formalismo moderado muitos prazos são impróprios e a Administração pode de ofício suprir os atos processuais extemporâneos.

Excepcionalmente, todavia, o legislador optou por alguns prazos em dias úteis em processos administrativos específicos, como é caso do processo administrativo do CADE (§§1º-2º do Arts. 65; art. 67, caput e §2º; arts 72-74; art. 76, parágrafo único; art. 77; art. 79, parágrafo único e §8º do art. 88 da Lei nº 12.529/2011) e do CARF (§§2º-4º do Art.61 da Portaria MF nº 343/2015). Nesses casos pontuais, será cabível a aplicação supletiva da contagem do prazo em dias úteis (art. 219 CPC/2015).

III. Juízo de retratação no recurso ordinário (485, §7º CPC/2015)

A Lei nº 9.784/99 já regulamenta a questão no §1º do artigo.56. Não havendo omissão a ser suprida. Ademais, existe no direito administrativo a previsão do pedido de reconsideração como uma das formas de impugnação das decisões administrativas.

Finalizamos esse rol exemplificativo, concluindo que existe todo um mundo novo decorrente da promulgação do CPC/2015. Os temas acima destacados apenas dão o tom dos

desafios que estão por vir, instalando a nova racionalidade que vigorará no processo administrativo à luz do CPC/2015.

Admitida a aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 aos processos administrativos, e demonstrados, ainda que de forma sintética e superficial, alguns exemplos, iremos efetivamente para o nosso objeto de pesquisa: qual é o limite federativo dessa aplicação do CPC/2015? É possível aplicar o CPC/2015 (lei federal) aos processos administrativos estaduais, municipais e distritais ou isso violaria a suas autonomias federativas?

4.2. A NECESSIDADE FEDERATIVA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ARTIGO 15 DO CPC/2015

4.2.1. Análise da ADI 5492/DF: processamento e os fundamentos apresentados.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro no dia 01/04/2016 ajuizou a primeira Ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5492/DF) contra dispositivos no novo CPC/2015. Dentre os 11 (onze) dispositivos questionados²¹⁸, foi alegada a inconstitucionalidade de uma das interpretações possíveis do art. 15 do CPC/2015 com relação aos processos administrativos.

Segundo a ADI 5492/DF, o art.15 CPC/2015 ao utilizar o termo “processo administrativo” sem a adição de um qualificativo, dá ensejo à interpretação de que a

²¹⁸ Foram questionados nessa ADI: a aplicação do CPC aos processos administrativos estaduais (art.15); a opção do foro de domicílio do autor quando réu o Estado (art.52, parágrafo único); foro de domicílio do réu na execução fiscal (art.46, §5º); Administração Estadual e atribuição para receber citação (art.242, §3º); concessão liminar de tutela da evidência fundada em precedente vinculante (art.9º, parágrafo único, II, e 311, parágrafo único); depósitos judiciais e a definição da instituição financeira (arts.535, §3º, II, e 840, I); vinculação da Administração Pública para a “efetiva aplicação” de tese firmada em julgamento de casos repetitivos (arts.985, §2º, e 1.040, IV) e a repercussão geral presumida quando declarada inconstitucional lei

aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 (lei federal) também será destinada aos processos administrativos estaduais, municipais e distritais. Tal interpretação viola a autonomia federativa (Art. 18 CRFB/88), posto que não está ao alcance do legislador federal ditar a fonte normativa do processo administrativo dos demais entes políticos.

Para chegar a essa conclusão, o governador traz os seguintes fundamentos: a) processo administrativo é o meio democrático de produção da atividade administrativa.²¹⁹ Logo, legislar sobre processo administrativo é legislar sobre a própria forma de administrar; b) a organização federativa brasileira impõe que cada ente político tenha a autonomia legislativa e administrativa (art.18 e 25, caput e §1º CRFB/88) para disciplinar seu respectivo processo administrativo, de acordo com suas peculiaridades²²⁰; c) a competência privativa da União para legislar sobre “direito processual” (art.22, I CRFB/88) somente abarca o processo jurisdicional, não sendo aplicável ao processo administrativo²²¹; d) diante das lacunas normativas, já são aplicadas as normas da Lei n. 9.784/99 e e) o processo administrativo já preserva, por imposição constitucional, as garantias do contraditório e ampla defesa (art.5º, LV, CRFB/88), não sendo imprescindível a aplicação do CPC/2015 para tanto.

Por isso, conforme a ADI 5492/DF, não é cabível a imposição do CPC/2015 de “cima pra baixo” (ainda que de forma supletiva e subsidiária) nos processos administrativos dos demais entes políticos. Essa aplicação só caberia se o próprio ente federativo fizesse a opção voluntária de integração do seu ordenamento por normas federais.

Assim, foi pedida a interpretação conforme a Constituição da expressão “processos administrativos” constante do art. 15 CPC/2015, para restringir sua incidência à órbita federal, preservando o espaço próprio para cada ente político na definição da fonte subsidiária ou supletiva do respectivo processo administrativo.

federal (art 1035, §3º, III).

²¹⁹ BATISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

²²⁰ ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Princípios Constitucionais do processo administrativo, *Revista de Direito Administrativo*, n.209, jul/set 1997, p.196 e 197; SUNFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. *Revista de Direito Público*, vol 84, 1987

²²¹ BRAGA, Paula Sarno. Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. Tese (doutorado). UFBA. Faculdade de Direito. 2015

A ADI 5492/DF foi distribuída no dia 05/04/2016 para o relator Ministro Dias Toffoli que, diante da relevância da matéria, aplicou a ADI o procedimento abreviado do art.12 da Lei nº 9.868/99.

Diversos *amici curiae* solicitaram participação no processo: Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo (petição 17812/2016), Conselho Federal da OAB (petição 21821/2016), Instituto Brasileiro de Direito Processual (petição 24319/2016), Banco do Brasil (petição 27910/2016), Associação Brasileira de Direito Processual (petição 41849/2016) e o Colégio Nacional dos Procuradores Gerais dos Estados e DF (petição 43397/2016).

Até então, já se manifestaram sobre a matéria: a Presidência da República, a AGU, o Senado Federal e o Colégio Nacional dos Procuradores Gerais dos Estados e DF (esse último emitiu opinião na própria petição para ingressar no feito como *Amicus curiae*).

A Presidência da República defendeu de forma genérica a constitucionalidade de todos os artigos questionados na ADI, afirmando que o anteprojeto do Novo Código de Processo Civil teve como corolário a busca por medidas que acelerassem a prestação da Justiça e a efetividade do resultado da ação, sempre observando o respeito ao devido processo legal.

Por sua vez, a AGU também se manifestou a favor da constitucionalidade do art. 15 CPC/2015, alegando que a) a aplicação do *novel códex* aos processos administrativos é apenas supletiva e subsidiária, é dizer, na ausência de normas dos demais entes federativos, não violando as suas respectivas autonomias, b) caso os entes federativos queiram afastar as normas do CPC/2015 basta legislar em sentido contrário e c) elencou a jurisprudência pacífica do STJ, já citada nesse trabalho, de que é possível a aplicação da Lei nº 9784/99 (lei federal) de forma subsidiária aos processos administrativos dos demais entes políticos.

Na mesma linha de raciocínio, o Senado Federal alegou que a) a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I CRFB/88) foi feita de maneira estrita, escorreita e sem qualquer excesso; b) aplicação supletiva e subsidiária do CPC/2015 só ocorre na ausência de normas dos demais entes federativos, não violando a

autonomias federativas dos demais entes; c) essa aplicação do CPC/2015 visa a formação de um ordenamento completo e sem vácuos, concretizando os princípios da eficiência, dignidade da pessoa humana, legalidade, celeridade processual, proporcionalidade e razoabilidade.

Por outro lado, o Colégio Nacional dos Procuradores Gerais dos Estados e DF (CNPGEDF) defende a inconstitucionalidade formal orgânica do art. 15 CPC/2015 alegando que: a) todos os entes federativos possuem autonomia federativa para legislar sobre direito administrativo e sua própria Administração; b) a aplicação subsidiária e supletiva deve respeitar a repartição constitucional de competências legislativas e c) não é cabível que eventual omissão legislativa de um ente federativo seja suprida obrigatoriamente por norma de outra esfera, representando verdadeira invasão de competências.

Até o presente momento dessa pesquisa (29/09/2016), aguarda-se manifestação do PGR, que teve vista dos autos eletrônicos no dia 21/06/2016.

4.2.2. Interpretação conforme a Constituição do art.15 do CPC/2015: uma necessidade federativa.

Na existência de uma norma legal polissêmica, o aplicador do direito deve buscar um sentido normativo compatível com a Constituição (*“harmony with the Constitution”*), visando a manutenção da norma no ordenamento jurídico. Isso decorre, sobretudo, do necessário respeito à supremacia da Constituição, unidade do ordenamento jurídico e presunção relativa de constitucionalidade das leis.²²²

Nesse sentido, a interpretação conforme a Constituição significa um princípio interpretativo e uma técnica de controle de constitucionalidade²²³ (art.28, § único da Lei nº

²²² MACIEL, Silvio Luiz. Interpretação conforme a Constituição. Dissertação (Mestrado). PUC-SP, 2008, p. 155-160.

²²³ A interpretação conforme a Constituição possui natureza dúplice. Significa tanto um princípio interpretativo, quanto uma técnica de controle de constitucionalidade. MACIEL, Silvio Luiz. Interpretação conforme a Constituição. Dissertação (Mestrado). PUC-SP, 2008, p. 155-160.

9.868/99) que visa conservar a norma legal polissêmica quando for possível atribuí-la uma interpretação em consonância com a Constituição.²²⁴

O STF tem adotado, por diversas vezes, essa técnica no controle abstrato de constitucionalidade, na esteira da jurisprudência da Corte Constitucional Alemã, declarando inconstitucionais os sentidos admissíveis da norma que não sejam compatíveis com a Constituição.²²⁵

Embora seja passível de críticas²²⁶ e possua limitações controversas²²⁷, a interpretação conforme a Constituição representa uma superação do modelo de controle baseado no rígido e inflexível binômio: constitucionalidade/inconstitucionalidade do texto normativo. É uma técnica menos ortodoxa de Justiça Constitucional que permite a flexibilização do sentido do texto normativo (mantendo-o no ordenamento jurídico) e a diminuição da tensão entre Poderes e dos problemas decorrentes do difícil equacionamento entre o respeito à Constituição e o respeito ao trabalho do legislador.²²⁸

Por isso, segundo Paulo Bonavides, consiste “num dos mais importantes postulados da teoria material da Constituição e da autoridade interpretativa do juiz”.²²⁹

No caso estudado nessa pesquisa e evidenciado na ADI 5492/DF, a expressão “processos administrativos” constante do art. 15 do CPC/2015, dá ensejo a duas interpretações possíveis diante de um Estado Federal: 1) refere-se somente ao processo

²²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 7ª ed., 2012, p.1520-1522

²²⁵ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodivm, 6ª ed, 2012, p.236-237

²²⁶ Virgílio Afonso da Silva afirma que essa técnica viola a separação de poderes, pois transforma o STF em um legislador positivo. Segundo o autor, o STF aplica a sua interpretação ao dispositivo legal para compatibilizá-lo com aquilo que o próprio tribunal, e ninguém mais, crê que seja constitucional. Serve como uma fórmula para excluir qualquer “desobediência” interpretativa por parte de quase todos os órgãos estatais. Concordamos com o autor que é bem verdade que muitas vezes a técnica é empregada com excessos pelo Supremo, atuando como verdadeiro “legislador positivo”. Mas entendemos que isso não é um problema da técnica em si mesma, e sim da sua incorreta aplicação. Vide: SILVA, Virgílio Afonso da. La interpretación conforme a La Constitución. Entre la trivialidad y la centralización judicial. In: Revista Mexicana de Derecho Constitucional, n. 12, jan-jun. 2005.

²²⁷ Embora seja pacífico na doutrina e jurisprudência que só caiba a interpretação conforme se a norma for polissêmica. Existe enorme polêmica com relação ao grau de liberdade conferido aos magistrados para utilização dessa técnica. Uma corrente doutrinária restringe essa técnica à vontade legislativa e as possibilidades normativas do texto, visando evitar que o judiciário se torne um “legislador positivo”. Outra vertente defende que o Judiciário tenha uma postura mais ativa, mediante decisões corretivas que não somente redefinam o conteúdo do texto, mas adaptem-no ao texto da Constituição. De forma didática, vide: MACIEL, Silvio Luiz. Interpretação conforme a Constituição. Dissertação (Mestrado). PUC-SP, 2008.

²²⁸ MACIEL, Silvio Luiz. Interpretação conforme a Constituição. Dissertação (Mestrado). PUC-SP, 2008, p. 155-160.

administrativo federal, já que o CPC/2015 é lei federal e não pode restringir a autonomia federativa dos demais entes políticos e 2) refere-se a todos os processos administrativos, sejam eles federais, estaduais, municipais ou distritais.

Diante de tudo que já expomos nessa pesquisa, entendemos que somente a primeira interpretação é compatível com o texto constitucional, pois assegura competência constitucional concorrente sobre processo administrativo (Art. 24, XI c/c art. 30, II da CRFB/88) e concretiza um federalismo material através da autonomia federativa de cada ente político para organização e atuação da sua própria Administração Pública (leitura sistemática dos Arts. 1º, 18, 23, 24, 25, 30, I, 39, 48 e 60, §4º, I da CRFB/88).

Por isso, a nosso ver, existe a necessidade federativa de interpretação conforme a Constituição da expressão “processos administrativos” no art. 15 do CPC/2015, para restringir a sua aplicação subsidiária e supletiva à órbita federal, permitindo que cada ente federativo defina sua própria fonte subsidiária ou supletiva do seu respectivo processo administrativo.

Explicamos melhor.

Todos os argumentos defendidos pelo governador do Rio de Janeiro na ADI 5492/DF, já foram devidamente destrinchados ao longo dessa pesquisa.

No capítulo 02, demonstramos o processo enquanto procedimento em contraditório e o processo administrativo como o meio democrático de produção de uma atividade administrativa mais legítima, controlável e eficiente.

Por sua vez, no capítulo 03 evidenciamos as peculiaridades do federalismo brasileiro e a importância do condomínio legislativo constitucional sobre o processo administrativo para efetivar um federalismo material na *terrae brasilis*.

Analisaremos agora os argumentos contrários expostos na ADI 5492/DF, pela Presidência da República, AGU e Senado Federal, visando demonstrar que os mesmos não merecem prosperar em uma verdadeira República Federativa.

Os argumentos foram os seguintes:

I. A aplicação supletiva e subsidiária do CPC/2015 só ocorre na ausência de normas específicas dos entes federativos. Logo, não representa uma violação as suas autonomias,

²²⁹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 15ª ed, 2004, p. 517- 518.

pois caso os entes políticos queiram afastar as normas do CPC/2015, bastaria legislar em sentido contrário.

Esse entendimento, *data máxima vênia*, não é compatível com o texto constitucional e distorce a ideia de autonomia federativa.

Basta perceber que esse raciocínio da AGU e do Senado Federal desagua na seguinte conclusão: os Estados, Municípios e Distrito Federal são obrigados a legislar de forma contrária ao CPC/2015 (lei federal), para impedir a sua aplicação subsidiária ou supletiva.

É evidente que esse argumento confunde a autonomia federativa com a imposição legislativa da União, reavivando os resquícios do nosso histórico centralismo político no âmbito federal. Afinal, se existe essa obrigatoriedade, não há propriamente autonomia e nem federalismo cooperativo, mas subordinação.

Conforme já mencionamos no tópico 3.2.2, uma efetiva autonomia legislativa e administrativa de cada ente federativo significa a faculdade (e não uma obrigação) de criar suas próprias leis de processo administrativo. Até porque o legislador, por muitas vezes, opta por não legislar de forma proposital, é dizer, traz um “silêncio eloquente” como ensina Karl Larenz.²³⁰

Isso não significa um total vazio normativo sobre o tema, como afirma o Senado Federal. Já demonstramos que, caso os Estados, Municípios e Distrito Federal, seja por inércia legislativa ou por opção política (silêncio eloquente), não tenham uma lei própria de processo administrativo, serão aplicadas as diretrizes gerais da Lei nº 9.784/99 (norma geral com base no art.24, §1º da CRFB/88), sem prejuízo das suas leis esparsas sobre processos administrativos específicos (fiscal, disciplinar, ambiental, etc.).

Legislar sobre processo administrativo é legislar sobre a própria forma de administrar. Logo, não pode a União impor que em caso de omissão legislativa, a sua lei federal (leia-se, a sua forma de administrar) seja obrigatória para os demais entes. A aplicação de uma lei federal por outros entes federativos trata-se de uma faculdade, e não de uma obrigação.

Isso significa que, o CPC/2015 somente pode ser considerado uma lei nacional com relação aos processos jurisdicionais (art. 22, I, CRFB/88). Por isso, não há maiores

²³⁰ LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do direito. Tradução de José Lamego. 3 ed. Lisboa: Fundação

discussões sobre os limites federativos dessa aplicação subsidiária e supletiva sobre o processo penal, trabalhista e eleitoral.

Entretanto, o processo administrativo, como já demonstramos, é de competência legislativa concorrente (art.24, XI, CRFB/88), somente sendo cabível a aplicação subsidiária e supletiva de uma lei federal (CPC/2015), se os Estados, Municípios e DF, no exercício da sua autonomia legislativa, expressamente autorizarem e nos limites dessa autorização.

É o caso da Lei baiana de processo administrativo (Lei 12.209/11) que prevê a aplicação subsidiária do CPC/2015 somente quanto às regras de incapacidade e impedimento das testemunhas (art.128). É dizer, foi uma opção do legislador estadual, no âmbito da sua autonomia legislativa e administrativa, aplicar as regras federais do CPC/2015 diante dessa lacuna legal específica.

O ente federativo também pode optar por aplicar o CPC/2015 a todo o seu regramento de processo administrativo, como é o caso do legislador porto-alegrense (art. 101 da LC nº 790/2016).

Nesses casos, o ente federativo optou por essa aplicação, ele não foi obrigado pela lei federal a isso, e nem poderia, se efetivamente desejamos um federalismo material no nosso país.

Portanto, a questão em análise não é uma “simples” aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 como afirmam a AGU e Senado Federal, mas uma imposição inaceitável de uma lei federal sobre os demais entes políticos.

II. A Lei nº 9.784/99 é federal e segundo jurisprudência pacífica do STJ tem aplicação subsidiária aos processos administrativos dos demais entes políticos

Conforme foi abordado no tópico 3.2.2, por força de uma interpretação histórica, teleológica e sistemática da Constituição, a Lei nº 9.784/99 não é exclusivamente federal, mas sim uma norma geral disciplinada pela União (art.24, §1º da CRFB/88) visando a uniformidade nacional do processo administrativo.

Ademais, também demonstramos nesse tópico, que o próprio STF, historicamente centralista no tema do federalismo, já admite que o processo administrativo seja tema destinado ao condomínio legislativo de todos os entes federados.²³¹

III. A aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 visa a formação de um ordenamento completo e sem vácuos no direito administrativo.

Esse argumento do Senado Federal faz relembrar o ingênuo mito positivista exegético da completude das leis que, há muito tempo, não faz mais sentido para a Teoria do Direito.²³²

Ademais, ao contrário do que ocorre nas outras ciências jurídicas, o nosso Direito Administrativo não é codificado. Por conta do regime federativo adotado no Brasil, cada ente político (União, Estados, DF e Municípios) tem competência para editar normas referentes a sua respectiva Administração Pública, exceção apenas para alguns assuntos cuja competência seja privativa da União.²³³ Destarte, as normas de Direito Administrativo estão contidas em inúmeras leis esparsas editadas em âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

Segundo assinala Jean Rivero, mesmo os países cujo direito privado é tradicionalmente codificado (civil law), não foram editados códigos de Direito Administrativo:

Ora, país algum, salvo erro, possui um verdadeiro Código Administrativo, devendo ficar claro que não se poderia aplicar o nome de Código ao agrupamento de leis e de regulamentos próprios a uma matéria administrativa que, na França e em vários países estrangeiros, se rotulam com esse nome. Isto acarreta duas consequências: *do ponto de vista material*, é preciso procurar as regras

²³¹ BRASIL. STF. ARE 948142 PR 0001739-36.2013.8.16.000. Rel: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 19.02.2016. DJe- 035 25.02.2016.

²³² Esse mito visava a codificação de todo o direito, baseado na Escola francesa de Exegese do séc. XIX. Aos poucos a ideia de completude do ordenamento jurídico foi cedendo espaço para novas situações sociais. De fato, constatou-se que o subsistema normativo não teria como prever todos os fatos juridicamente relevantes, eis que o legislador não era exaustivo na sua missão de criação normativa, tampouco tinha o dom da futurologia. É o que o jurista português Castanheira Neves denomina de “Era do Ser” o texto da lei tem essência em si mesmo, o direito torna-se um objeto, é analisado sobre uma linguagem objetiva. Vide: NEVES, António Castanheira, Metodologia jurídica – Problemas fundamentais. Coimbra editora, 2013, p.85-100.

²³³ Como ocorre, por exemplo, nas legislações sobre desapropriação e sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos, conforme art.22, II e XXVII.

administrativas, onde elas estiverem – e elas estão, em todos os países, esparsas em múltiplos documentos.²³⁴

Diante do nosso regime federalista, assim, não faz o menor sentido que o CPC/2015 (norma federal e que trata do direito processual judicial) indiretamente “codifique o direito administrativo” reunindo todas as normas que obrigatoriamente deverão ser seguidas pelos demais entes políticos em caso de omissão. As leis esparsas de direito administrativo são uma consequência lógica da autonomia legislativa e administrativa de cada ente federado.

O CPC/2015, ainda que traga normas de Teoria Geral do Processo, não pode ser confundido com um Código Civil Napoleônico, com a ingênua pretensão de codificar tudo for juridicamente relevante. Em um sistema federal efetivo é inadmissível que a aplicação do CPC/2015 vise uma suposta completude normativa do direito administrativo.

Nesse diapasão, por mais que o Senado Federal tenha a boa intenção de conferir maior operabilidade ao direito administrativo, não pode passar por cima dos alicerces democráticos da nossa República Federativa.

IV. O CPC/2015 é constitucional, pois busca medidas que acelerem a prestação da Justiça e a efetividade do resultado da ação. Com relação ao processo administrativo concretiza os princípios da eficiência, dignidade da pessoa humana, legalidade, celeridade processual, proporcionalidade e razoabilidade.

Não negamos que o legislador se empenhou ao máximo para dar ares constitucionais do *novel códex* (vide a parte das normas fundamentais: arts.1º - 12) e trazer disposições importantes para um processo (judicial e administrativo) mais eficiente e democrático.

Ocorre que a aplicação do CPC/2015 (lei federal) aos processos administrativos estaduais, municipais e distritais, quer o legislador queira ou não, encontra um limite federativo intransponível: a autonomia legislativa e administrativa desses entes federados.

Assim, o CPC/2015 não pode subverter todo o sistema constitucional de repartição de competências que assegura a nossa República Federativa.

²³⁴ RIVERO, Jean. *Curso de direito administrativo comparado*. Tradução de J. Cretella Jr. São Paulo: RT, 1995, p.50.

Insistimos que isso não inviabiliza a aplicação do CPC/2015 aos outros âmbitos federativos. Caso os Estados, Municípios ou DF optem (dentro da sua autonomia) pela aplicação subsidiária ou supletiva do CPC/2015 ao seu ordenamento jurídico, basta o seu legislador autorizar essa aplicação (como já aconteceu com a lei baiana e porto-alegrense).

Ademais, o processo administrativo não é kafkaniano²³⁵, pelo contrário, ele é o meio democrático de construção da atividade administrativa e já assegura em sua base principiológica a legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (art.2º Lei nº 9.784/99).

O legislador federal, nesse diapasão, deve respeito ao federalismo material e às peculiaridades do direito administrativo dentro do nosso sistema jurídico.

Por fim, diante de tudo que foi exposto nessa pesquisa e na linha da ADI 5492/DF, entendemos pela necessidade federativa da interpretação conforme a Constituição da expressão “processos administrativos” constante do art. 15 CPC/15, para restringir sua incidência à órbita federal, preservando o espaço próprio para cada ente político na definição da fonte subsidiária ou supletiva do respectivo processo administrativo.

Esse é o meio mais proporcional de conservar o art. 15 do CPC/2015, conferindo-lhe um sentido compatível com a República Federativa Brasileira.

Esperamos que o STF não mantenha sua linha conservadora e centralista, e defira esse pedido da ADI 5492/DF, dando um passo importante na construção do nosso almejado Federalismo Cooperativo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutimos ao longo deste trabalho a aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 aos processos administrativos. Nesse diapasão, destacamos a necessidade federativa da

²³⁵ A metáfora faz referência ao simulacro de processo que existe na clássica obra de Franz Kafka, um verdadeiro labirinto, armadilha e cilada, no qual sempre se entra, do qual jamais se sai com vida ou

interpretação conforme a Constituição do art. 15 do CPC/2015, de modo a restringir sua aplicação aos processos administrativos federais.

Sintetizando tudo o que foi exposto, temos o seguinte: (i) a importância do processo administrativo contemporâneo: seus aspectos conceituais, históricos e democráticos; (ii) os pilares clássicos do Estado Federal e as peculiaridades do federalismo brasileiro; (iii) a competência legislativa concorrente para legislar sobre o processo administrativo e sua interligação com a autonomia federativa e (iv) as possibilidades e limites federativos da aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 aos processos administrativos.

Essas foram as linhas mestras traçadas pelo desenvolvimento do tema para extrairmos as seguintes conclusões:

1. O processo administrativo é o meio contemporâneo de construção da atividade administrativa democrática, possibilitando uma maior eficiência, legitimidade e controle das decisões estatais. Logo, legislar sobre processo administrativo significa legislar sobre a própria forma de administrar.
2. O Federalismo brasileiro, garantido formalmente pela CRFB/88, ainda está longe de ser concretizado materialmente, pois permanecem diversos resquícios de uma centralização histórica de poder na União (antigo Império) e conseqüente esfacelamento dos demais entes federativos;
3. Nesse contexto, a Constituição garante formalmente um condomínio legislativo sobre processo administrativo (art.24, XI c/c §1º CRFB/88). Essa repartição legislativa já ocorre na prática legislativa brasileira, entretanto, parte da doutrina continua insistindo na defesa de uma competência privativa da União (art.22, I CRFB/88), seja por uma interpretação constitucional equivocada do tema ou por resquícios do nosso histórico centralismo político no âmbito federal.
4. A competência legislativa privativa da União para o “direito processual” (Art. 22, I, CRFB/88) somente abarca o processo jurisdicional, pois o processo administrativo é tema de competência legislativa concorrente de todos os entes federativos. Cabe a União, portanto,

fixar as normas gerais (Lei nº 9.784/99) para a uniformidade nacional, e aos demais entes federativos fixarem suas normas suplementares visando o seu interesse regional e local. Descentralização e autonomia federativa são, assim, garantidas materialmente.

5. Em respeito a uma interpretação histórica, teleológica e sistemática da Constituição, a Lei nº 9.784/99 não pode restringir-se ao âmbito federal. Trata-se de uma norma geral de processo administrativo que delimita as diretrizes e bases processuais para toda a Administração Pública, sem afastar, por óbvio, a autonomia e a competência suplementar dos demais entes federativos. Por isso, entendemos pela inconstitucionalidade material do art. 1º da Lei nº 9.784/99 por flagrante violação da repartição constitucional de competência legislativa sobre o processo administrativo (art.24, XI c/c §1º CRFB/88), demonstrando os resquícios do nosso federalismo centralista e formal.

6. O art. 15 do CPC/2015 prevê a aplicação subsidiária e supletiva de suas normas para os processos trabalhistas, eleitorais e administrativos. Embora haja polêmica doutrinária, entendemos por aplicação subsidiária a que visa preencher uma lacuna integral (omissão absoluta) de um corpo normativo. Já a aplicação supletiva visa a complementação normativa ao que foi regulado de modo incompleto (omissão parcial). Em ambos os casos, é necessária a compatibilidade da norma geral (CPC/2015) com o sistema jurídico da norma processual omissa que se pretende integrar ou complementar.

7. As peculiaridades do processo administrativo (oficialidade, verdade material, formalismo moderado e coisa julgada administrativa) frente ao processo judicial, não impossibilitam a aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015. À luz da Teoria Geral do Processo²³⁶ e da Processualidade ampla²³⁷, o processo administrativo é, antes de tudo, um processo (que lida diretamente com a função administrativa do Estado), logo, não se distancia de um mínimo fático comum a qualquer das espécies processuais.

8. Desse modo, havendo omissão normativa (absoluta ou relativa) e compatibilidade com o regime jurídico administrativo é plenamente cabível a aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 aos processos administrativos.

²³⁶ DIDIER, Fredie. Sobre a Teoria Geral do Processo, essa desconhecida. Salvador: Editora Jus Podivm, 2ª ed., 2013, p.68 e ss.

²³⁷ MEDAUAR, Odete. A processualidade no Direito administrativo. São Paulo: Revista dos tribunais, 1993, p.40

9. De modo didático, organizamos um rol exemplificativo de aplicação subsidiária e supletiva em três blocos:

9.1. São plenamente aplicáveis aos processos administrativos: o *Amicus curiae* (art.138 CPC/2015); a Prática eletrônica de atos processuais (art.193-195 CPC/2015); o Sistema aberto de produção das provas (art.369 CPC/2015) e a Uniformização da jurisprudência e respeito aos precedentes (926 a 928 CPC/2015).

9.2. São aplicáveis com ressalvas ao processo administrativo: o contraditório e vedação a decisão surpresa (art. 9º e 10 CPC/2015); prazo de contraditório no incidente de desconsideração da personalidade jurídica (135 CPC/2015); negócios jurídicos processuais (art. 190 CPC/2015); distribuição dinâmica do ônus da prova (art. 373, §1º - 2º CPC/2015); a fundamentação das decisões judiciais (489, §1º CPC/2015) e os embargos de declaração por erro material (art.1022, III CPC/2015).

9.3. Não são aplicáveis ao processo administrativo (por ausência de omissão ou incompatibilidade): a modificação de competência por eleição de foro (art. 63 CPC/2015); a contagem de prazo em dias úteis (Art.219 CPC/2015) e juízo de retratação no recurso ordinário (485, §7º CPC/2015).

10. Essa aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015, todavia, deve ser restrita, *a priori*, aos processos administrativos federais. Isso porque o CPC/2015 somente é uma lei nacional com relação ao processo jurisdicional (art. 22, I, CRFB/88). No âmbito do processo administrativo, diante de uma competência legislativa concorrente (art.24, XI, CRFB/88), o CPC/2015 é uma lei federal e, em respeito à autonomia legislativa e administrativa dos demais entes federados, não pode ser imposto como norma supletiva ou subsidiária dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

11. Legislar sobre processo administrativo é legislar sobre a própria forma de administrar. Logo, a União não pode (retomando o seu papel histórico de Império) exigir que em caso de omissão legislativa, a sua lei federal (leia-se, a sua forma de administrar) seja obrigatória para os demais entes. Ao contrário, cada ente federativo deve definir, dentro da sua autonomia, sua própria fonte subsidiária ou supletiva ao seu respectivo processo administrativo (definir a sua própria forma de administrar).

12. Nessa linha de raciocínio, somente é cabível a aplicação subsidiária e supletiva dessa lei federal (CPC/2015), se os Estados, Municípios e Distrito Federal, no exercício da sua autonomia legislativa e administrativa, expressamente autorizarem e nos limites dessa autorização. É o caso, por exemplo, da Lei baiana de processo administrativo (art.128 da Lei 12.209/11) e da Lei Complementar de Porto Alegre (art. 101 da LC nº 790/2016). Nesses casos, os entes federativos optaram por essa aplicação, eles não foram obrigados pela lei federal a isso, e nem poderia, se efetivamente desejamos um federalismo material no nosso país.

13. Ademais, caso esses entes federativos não optem pela aplicação do CPC/2015 e também não possuam uma lei própria de processo administrativo, não haverá total vazio normativo sobre o tema. Serão aplicadas as diretrizes gerais da Lei nº 9.784/99 (uma norma geral com base no art.24, §1º da CRFB/88), sem prejuízo das suas leis esparsas sobre processos administrativos específicos (fiscal, disciplinar, ambiental, etc.).

14. Em nosso regime federalista, assim, não faz o menor sentido que o CPC/2015 (norma federal) indiretamente “codifique o direito administrativo” reunindo todas as normas que obrigatoriamente deverão ser seguidas pelos demais entes políticos em caso de omissão. Por mais que o legislador processual queira operabilidade, as leis esparsas de processo administrativo são uma consequência lógica da autonomia legislativa e administrativa de cada ente federado.

15. Por fim, diante de tudo que foi exposto nessa pesquisa e na linha da ADI 5492/DF, entendemos pela necessidade federativa da interpretação conforme a Constituição da expressão “processos administrativos” constante do art. 15 do CPC/2015, para restringir sua incidência à órbita federal, preservando o espaço próprio para cada ente político defina sua fonte subsidiária ou supletiva do seu respectivo processo administrativo.

São essas as conclusões que derivam de tudo o que foi desenvolvido ao longo dessa pesquisa. Longe de esgotar o tema, lançamos aqui as bases para um debate acerca das possibilidades e limites da aplicação subsidiária e supletiva do CPC/2015 aos processos administrativos e da consolidação do Federalismo cooperativo no nosso país.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Alfredo Bosi (coord. Da trad.). São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ACRE (Estado). Lei complementar nº 07/1982. **Institui o novo Código Tributário do Estado do Acre e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116144>. Acessado em 9 de setembro de 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMARAL FILHO, Jair do. **Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização**. Artigo. Disponível em: http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/fltexto.pdf. Acessado em 20 de agosto de 2016

ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 4, outubro/novembro/dezembro, 2005. Disponível na Internet: <www.direitodoestado.com.br> Acesso em 9 de setembro de 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O princípio da eficiência**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Jul/Set 2004.

ARAUJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Normas gerais no Federalismo brasileiro: explicando e contextualizando o papel da União na repartição de competências legislativas concorrentes**. Este trabalho está no prelo de ser divulgado no livro Dilemas da Constituição de 1988, publicação em 2016.

BAHIA (Estado). Lei n.º 12.209 de 20 de abril de 2011. **Dispõe sobre o processo administrativo, no âmbito da Administração direta e das entidades da Administração indireta, regidas pelo regime de direito público, do Estado da Bahia, e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=75018&voltar=voltar>>. Acessado em: 20 de maio de 2015.

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 22ª ed, 2010

BATISTA, Patrícia Ferreira. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2003.

BBC. Porque a maioria dos municípios brasileiros não se sustenta. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/09/120912_brasil_gestao_fiscal_ac.shtml.

Acessado em 20 de agosto de 2016

BENVENUTI, Feliciano. **Funcione amministrativa, procedimento, processo**, in Rivista trimestrale di diritto publico, 1952.

BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar: 3ª ed, 2014.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.) **Dicionário de Política**. Brasília, DF: UNB, 1992.

_____. Norberto. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 6ª ed. Marco Aurélio Nogueira (Trad.), 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Martins Fontes, 10ª ed, 2001.

_____. Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Malheiros, 15ª ed., 2004.

_____. Paulo. **Do Estado Social ao Estado Liberal**. São Paulo: Malheiros, 8ª ed., 2007.

BONILHA, Paulo. **Da prova no processo administrativo tributário**. Ed. Dialética: São Paulo, 1997.

BORTOLETO, Leandro. **O novo CPC/2015 está chegando. O que o direito administrativo tem a ver com isso?** Direito do Estado. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/leandro-bortoleto/o-novo-CPC/2015-esta-chegando-o-que-o-direito-administrativo-em-a-ver-com-isso> . Acessado em 16.09.2016.

BRIGADÃO, Gustavo. **IVA único e federal deveria substituir a tributação indireta no país**. Conjur, Consultor tributário. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mar-25/consultor-tributario-iva-unico-federal-deveria-substituir-tributacao-indireta>. Acessado em 28 de agosto de 2016.

BRAGA, Paula Sarno. **Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro**. Tese (doutorado). UFBA. Faculdade de Direito. 2015

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios**. Fase “A”, vol.87, Relator: Constituinte Sigmaringa Seixas, 1987, P.10. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-87.pdf>>, acessado em 24.07.2016.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios**. Fase “C”, vol.87, Presidente: Constituinte Jofran

Frejat, Relator: Constituinte Sigmaringa Seixas, 1987, p. 8-9. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-87.pdf>>, acessado em 24.07.2016.

_____. Câmara dos deputados. Comissão especial do Código de processo civil **PL 8046.2010. Emenda do artigo 15.** Disponível em: <http://www.camara.leg.br/sileg/integras/922280.pdf> Acessado em 11.09.2016.

_____. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. **Processo nº 11030.001431/2008-18**, Relator Rodrigo Santos Masset Lacombe, Acórdão no 2201-001.980, Sessão de 23 de janeiro de 2013

_____. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. **Processo nº 10930.005369/2003-12**, Relator Waldir Veiga Rocha, Acórdão no 105-17274, Sessão de 16 de outubro de 2013;

_____. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. **Processo nº: 01- 156.451/08-37** Relator: Bernardo Motta Moreira, Acórdão nº: 8.833/3ª, Data da publicação: 02/10/2010.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em:08 nov. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm>. Acesso em:08 nov. 2014.

_____. Lei n.º 8.078 de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8078.htm> Acesso em: 30 março 2015.

_____. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm> Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9605.htm> Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. Lei n.º 9.784 de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 10 dez.2014.

_____. Lei n.º 12.529 de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm> Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. Lei n.º 13.105, de 16 de Março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 20 junho 2016.

_____. Ministério da fazenda Portaria MF nº 152/2016. **Regimento Interno do CARF.** Disponível em: http://idg.carf.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno/reg-outros/portaria_mf_152_alteraricarf.pdf. Acessado em 18.09.2016

_____. Ministério da fazenda. Portaria MF nº 343/2015. **Regimento Interno do CARF.** Disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno/reg-outros/ricarf-multi-11072016.pdf> . Acessado em 18.09.2016

_____. Projeto de Lei Complementar n.º 257/2016. **Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; altera a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?tipoproposicao=PLP+-+Projeto+de+Lei+Complementar&data=14%2F08%2F2016&page=false&numero=257&ano=2016&btnPesquisar.x=10&btnPesquisar.y=14&btnPesquisar=OK>>. Acessado em 14.08.2016

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Resolução nº 203, de 15 de março de 2016. **Edita a Instrução Normativa nº 39, que dispõe sobre as normas do Código de Processo Civil de 2015 aplicáveis e inaplicáveis ao Processo do Trabalho, de forma não exaustiva.** Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/10157/429ac88e-9b78-41e5-ae28-2a5f8a27f1fe>>. Acessado em 14.08.2016

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5492.** Relator: Dias Toffoli. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5492&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> . Acessado em 28 de setembro de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **AG.REG. na Rcl14169 RS**. Relator: Celso de Mello, Segunda Turma, Data de Julgamento: 07/10/2014.

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **AG.REG. no REsp 1092202 DF**. Relator: Marco Aurélio Belizze, Data de Julgamento: 11.04.2013

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **AG.REG. no Ag 1124799 DF**. Relator: Jorge Mussi, Data de Julgamento: 23.06.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ARE 948142 PR** Relator: Gilmar Mendes. Data de julgamento: 19.02.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 28212 DF**. Relator: Marco Aurélio, Primeira Turma, Data de Julgamento: 04/12/2012.

_____. Supremo Tribunal de Justiça **EDcl no RMS 21787 SP**. Relatora: Alderita Ramos de Oliveira, Data de Julgamento: 06/08/2013

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **HC 281169 RS**, 6ª Turma, Relator: Rogério Cruz, Data de julgamento: 27/05/2014.

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **RMS 15166 BA**. Relator: Castro Meira. Data de julgamento: 07/08/2003

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 312**. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_25_capSumula312.pdf Acessado em 05.maio.2015

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 346**. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2013_33_capSumula346.pdf Acessado em 05.maio.2017

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 473**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27467%27>. Acessado em 05.maio.2017

BÜLOW, Oskar von. **Teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias**. São Paulo: Ed. Lzn, 2ª ed, 2005.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil Anotado**. São Paulo: Saraiva, 2015

CABRAL, Antonio do Passo. **Pelas asas de Hermes: A intervenção do Amicus curiae, um terceiro especial.** FGV, Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 234: 111-141, Out./Dez. 2003

CALCINI, Ricardo. **O processo do trabalho e o Novo CPC/2015: a controvérsia em torno da IN 39/2016.** Disponível em <http://jota.uol.com.br/o-processo-trabalho-e-o-novo-CPC/2015-controversia-em-torno-da-392016> Acessado em 12.09.2016

CALCIOLARI, Ricardo Pires. **Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil.** Cad. Fin. Públ., Brasília, n.7, p. 5-29, dez.2006;

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional.** Coimbra: Almedina, 6ª ed, 1995.

CARDOSO, Oscar Valente. **A tutela provisória do processo eleitoral do novo CPC/2015.** Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 20, n. 1, p. 171-199, jul. 2016

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente.** Belo Horizonte: Fórum, 2010

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Mandado de Segurança - Assistência e amicus curiae,** in Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil, nº 24, jul-ago, 2003

CARNEIRO NETO, Durval. **Presunção de legitimidade: nem sempre é como diz o guarda da esquina.** Revista eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 42, abli, maio, junho de 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=667>. Acesso em 19.09.2016.

CARNELUTTI, Francesco. **Como se faz um Processo.** São Paulo: Ed. Edijur, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal - comentários à Lei 9.784 de 29/1/1999.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2001

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Transformações e efetividade do Direito Administrativo.** In: MARRARA, Thiago (Org.), Direito Administrativo: Transformações e Tendências (Org.).São Paulo: Almedina, 2014.

CASTRO, Celso Luiz Braga de. Aula do Curso de Graduação em Direito. Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 07 de outubro de 2014.

CHICÓSKI, Davi. **O princípio da eficiência e o procedimento administrativo.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 237: 93-118, Jul.Set, 2004.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários a Constituição de 1988.** 2 ed. V. 3. São Paulo: Forense universitária, 1991, p. 1581.

_____, José. **Prática do Processo Administrativo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 6ª ed. rev. e atual., 2008.

CUNHA, Bruno Santos. **Aplicabilidade da Lei Federal 9.784/99**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da USP, 2014, p. 150-155;

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. Salvador: Juspodivm, 6ª ed, 2012

DAVI, Kaline Ferreira. **A dimensão política da Administração Pública: Neoconstitucionalismo, Democracia e Procedimentalização**. Porto Alegre: Ed. Sergio Antoni Fabriis LT, 2008.

DIDIER, Fredie. **Sobre a Teoria Geral do Processo, essa desconhecida**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2ª ed., 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **500 anos de Direito Administrativo Brasileiro**. Revista diálogo jurídico, nº 10, 2002.

_____. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 27ª. Ed., 2014.

_____. Maria Sylvia Zanella. **Princípios do processo administrativo no novo CPC/2015**. Conjur: Interesse público. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-29/interesse-publico-principios-processo-administrativo-CPC/2015>. Acessado 16.09.2016.

_____. Maria Sylvia Zanella. **Princípios do processo judicial no processo administrativo**. Conjur: Interesse público. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-29/interesse-publico-principios-processo-administrativo-CPC/2015>. Acessado 16.09.2016.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de Direito Processual Civil**. São Paulo: Atlas, 19ª ed., 2016

ESTORNINHO, Maria João. **A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o Estudo da Actividade de Direito Privado da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1996.

FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 3ª ed. Revista Forense: Rio de Janeiro, 1957.

FARO, Mauricio Pereira; MOREIRA, Bernardo Motta. **O novo CPC/2015 e os reflexos no processo tributário administrativo**. JOTA: Artigos. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/o-novo-CPC/2015-e-os-reflexos-no-processo-tributario-administrativo> Acessado em 17.09.2016

FAZZALARI, Elio, **Instituições de Direito Processual**. Editora Bookseller, 2006.

FERNANDES, Henrique Montagner. **Federalismo e simetria organizacional: defesa da autonomia das unidades da Federação**. Tese (doutorado) UFRS. Faculdade de Direito. 2015

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda et al. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 15ª reimpressão, 1975.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros 3ª ed. rev. e atual., 1995.

FREITAS, Alexandre Câmara. **O novo processo civil Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2016

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório IPCL/Brasil 1º sem/2015**. Disponível em <<http://direitogv.fgv.br/publicacoes/relatorio-ipclbrasil-1-semester-2015>>. Acesso em 22 de junho 2015.

GABARDO, Emerson, **A eficiência no desenvolvimento do Estado Brasileiro: uma questão política e administrativa**. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **A competência constitucional dos Estados em matéria de Procedimento (art.24, XI, da CRFB/88): ponto de partida para a releitura de alguns problemas do processo civil brasileiro em tempo de novo CPC/2015**. Revista Eletrônica de Direito Processual- REDP. Volume VII. 2015

_____. Fernando da Fonseca. **Impactos do novo CPC/2015 no processo penal**. Artigo disponível em: <http://jota.uol.com.br/impactos-do-novo-CPC/2015-no-processo-penal%C2%B9>, acessado em 11.09.2016

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Trad. Arnaldo Setti, 1990.

_____. Eduardo. **La lucha contra las inmunidades del poder**. Revista do Occidente: Madrid, 1974.

GASPARINI, Diógenes. **Desconsideração administrativa da pessoa jurídica**. Coluna jurídica da Administração Pública. Disponível em: http://www.jmleventos.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_5_8_06.pdf Acessado em 17.09.2016

GOMES, Milton Carvalho. **Repercussões do novo CPC/2015 no processo**

administrativo: a intimação eletrônica e sua implementação normativa. Jota: opinião. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/repercussoes-novo-CPC/2015-no-processo-administrativo-intimacao-eletronica-e-sua-implementacao-normativa> Acessado em 16.09.2016.

GOIÁS (Estado). Lei n.º 13.800 de 18 de janeiro de 2001. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Goiás.** Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2001/lei_13800.htm.> Acessado em 14 de maio de 2015.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo.** Prólogo de Jorge A. Sáenz, Tomo 02, 8ª ed., Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini, CINTRA, Antonio Carlos de Araujo, DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** Ed. Malheiros, 28ª ed, São Paulo, 2012.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. **Âmbito de validade da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) – para além da Administração Federal: uma proposta de interpretação conforme a constituição de seu artigo 1º,** Revista de Direito Administrativo (RDA), volume 236, abril/junho-2004

_____. Bernardo Strobel. **Da regulação como função do Direito Administrativo.** 159 p. il. 2007. Dissertação (Mestrado). USP - Faculdade de Direito, 2007.

HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, Jonh. **O federalista.** São Paulo: Russel, 1ª ed., 2013

JARDIM, Torquato. **Organização do Estado Brasileiro.** Revista da UNB. Brasília, a.29, n.113 jan/mar 1992

JOÃO PESSOA (Município). Lei nº 10.430, de 14 de fevereiro de 2005. **Regula o processo administrativo sanitário, as infrações e as penalidades no âmbito da vigilância sanitária municipal e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=175315> Acessado em 10 de julho de 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Conceito de Interesse Público e a “Personalização” do Direito Administrativo.** Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n.26, 1999.

_____. Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, 9. Ed., 2013.

KAFKA, Franz. **O processo.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2005.

KHUN, Thomas. **A Estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 8ª ed., 2003.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. Tradução de José Lamego. 3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LIMA, Carolina Caiado. **Por uma lei geral de processo administrativo**, in MEDAUAR e SCHIRATO (org.), *Atuais rumos do Processo Administrativo*. São Paulo: RT, 2010

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Ed. RT, 1987.

LUHMAN, Niklas. **Legitimação pelo Procedimento**. Trad. Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Ed. UNB, 1980.

LUNA FILHO, Eury Pereira. **A nova lei geral de processo administrativo**. 1999, p.20, disponível em:
<<http://www.cesarkallas.net/arquivos/livros/direito/00271%20%20Nova%20Lei%20Ger%20do%20Processo%20Administrativo.pdf>> Acessado em 02.09.2016

MACIEL, Silvio Luiz. **Interpretação conforme a Constituição**. Dissertação (Mestrado). PUC-SP, 2008

MARANHÃO (Estado). Lei n.º 8.959 de 08 de maio de 2009. **Estabelece normas gerais para a elaboração e tramitação dos atos e processos administrativos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão**. Disponível em:
<<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=130539>> Acessado em: 07 de abril de 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 3ª ed, 2009.

MARRAFON, Marco. **Julgamento de ADIs pelo Supremo promove centralização federativa**. Conjur; Constituição e poder. Disponível em:
<http://www.conjur.com.br/2015-jan-27/constituicao-poder-julgamento-adis-supremo-promovem-centralizacao-federativa>. Acessado em: 07 de abril de 2015.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **A processualização do Direito Administrativo**. In: MARRARA, Thiago (Org.), *Direito Administrativo: Transformações e Tendências* (Org.). São Paulo: Almedina, 2014.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito administrativo**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1993.

_____. Odete, **O Direito Administrativo em Evolução**, - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed. rev., atual. e ampl., 2014.

_____. Odete. **Direito Administrativo Moderno**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 17ª ed. rev., atual. e ampl., 2013.

- _____. Odete. **Administração Pública: do ato ao processo.** Artigo. Fórum Administrativo- Direito Público- FA, Belo Horizonte, ano 9, n.100, 2009.
- MEDINA, José Miguel; ALVIM, Teresa Arruda. **Processo Civil Moderno. Parte Geral e Processo de conhecimento.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2011.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional,** São Paulo: Malheiros, 3ª ed, 2010.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 7ª ed.,2012, p.1520-1522
- MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Evolução histórico-científica do Processo.** Disponível em: <http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/mendroni1.pdf>. Acessado em 02 de abril de 2015
- MEIRELES, Edilton. **O novo CPC e sua aplicação supletiva e subsidiária no processo do trabalho.** Artigo disponível em: <https://www.academia.edu/14493833/O_novo_CPC_e_sua_aplica%C3%A7%C3%A3o_supletiva_e_subsidi%C3%A1ria_no_processo_do_trabalho> Acessado em 10.09.2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 41ª ed.,2015.
- MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 14.184 de 30 de janeiro de 2002. **Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.** Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2391>> Acessado em: 20 de junho de 2015
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967.** Rio de Janeiro: Forense, 1987, 2 t., p. 59
- _____. Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado das Ações.** São Paulo: Ed. Bookseller, Tomo 01, 1998.
- MODESTO, Paulo. **Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 10, maio/junho/julho, 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>> Acesso em: 19 de Setembro de 2014
- MOLINA, André Araujo. **O CPC de 2015 e o processo do trabalho.** Disponível em: <http://www.oabmt.org.br/Admin/Arquivos/Documentos/201606/PDF28827.pdf> Acessado em 12.09.2016.

MONTEIRO, Vítor. **Desafio à codificação do processo administrativo no ordenamento brasileiro: a forma federativa de Estado.** Revista Digital de Direito Público, vol. 1, n. 1, 2012, p. 94 - 115. Disponível no URL: www.direitorp.usp.br/periodicos. Acessado em 20 de agosto de 2016

MONTESQUIEU. **O espírito das leis.** Martin Claret: São Paulo, 2012.

MORAES, Marcos Ramayana Blum de; KUFA, Amilton Augusto. **Tutela provisória de urgência pode ser aplicada na justiça eleitoral.** Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jul-29/tutela-provisoria-urgencia-aplicada-justica-eleitoral>. Acessado em 12.09.2016

MOREIRA, Egon Bockmann. **A negociação processual e sua incidência nos processos administrativos.** Revista Colunistas Direito do Estado. Número 228, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/a-negociacao-processual-e-sua-incidencia-nos-processos-administrativos>. Acessado em 17.09.2016.

_____. Egon Bockmann. **O impacto do CPC 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-razionalidade> Acessado em 16.09.2016.

_____. Egon Bockman. **O processo administrativo no rol dos direitos e garantias individuais.** In: Edgar Guimarães (Coord.). Cenários do direito administrativo: Estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacelar Filho. Belo Horizonte: Decálogo Livraria Editora, 2004.

_____. Egon Bockman. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99.** São Paulo: Ed. Malheiros, 4ª ed., 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 11ª ed., rev. e atual, 1998.

_____. Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: Os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes.** 250 p. il. 2006. Tese

(Doutorado). USP. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas- Departamento de Ciência Política. 2006.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 16ª edição, 2016

_____, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 9ª ed., 2009.

NEVES, António Castanheira, **Metodologia jurídica – Problemas fundamentais**. Coimbra editora, 2013

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2016

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo: Lei nº. 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009

NUNES, Dierle; STRECK, Lenio Luis; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016

PARÁ (Estado). Lei nº 6182/98. **Dispõe sobre os procedimentos administrativo tributários do Estado do Pará e dá outras providências**. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp1998_06182.pdf Acessado em 10 de agosto de 2016

PARAÍBA (Estado). Lei nº 10.507 de 18 setembro de 2015. **Dispõe sobre o Ordenamento Processual Tributário, o Processo Administrativo Tributário, bem como, sobre a Administração Tributária, e dá outras providências**. Disponível em: http://legisla.receita.pb.gov.br/LEGISLACAO/LEIS-ESTADUAIS/PAT/LEI-10094-13-PAT_1009413.html Acessado em 10 de agosto de 2016

PARANÁ (Estado). Lei 17079 - 23 de Janeiro de 2012. **Dispõe sobre a informatização dos processos administrativos de qualquer natureza, no âmbito da Secretaria de Estado da Fazenda**. Disponível em: http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Lei_n_17_079_de_2012.pdf Acessado em 10 de agosto de 2016

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **O Processo Administrativo na Constituição de 1988**. In: Ensaios e Artigos, v.1, ed. JusPodivm, Salvador, 2014.

PELEJA JUNIOR, Antonio Veloso. **Inovações no direito eleitoral: a influência do processo civil e as reformas eleitorais**. Juruá editora: Curitiba, 2016.

PERNAMBUCO (Estado). Lei n.º 11.781 de 06 de junho de 2000. **Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.** Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/gt18/nordeste/pe/LEI_11781.htm> Acessado em 10 de abril de 2015.

PEREIRA, Fábio Franco. **A Federação no constitucionalismo brasileiro.** Dissertação (mestrado). USP. Faculdade de Direito, 2010

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: Limites jurisprudenciais.** Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/3667152>. Acessado em 17.09.2016

PIAUI (Estado). Lei nº 6782/2016. **Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.** Disponível em: servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/consultas/norma.../norma_juridica_mostrar_proc> Acessado em 17.09.2016

PIRES, Maria Coeli Simões. **Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo.** Revista Brasileira de Estudos Políticos | Belo Horizonte | n. 106 | pp. 163-189 | jan./jun. 2013

POSNER, Richard. **El análisis económico del derecho.** México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo.** Trad. F.Trindade, São Paulo: Nusol: Imaginário, 2001

QUEIROZ, Paulo de Souza. **Impacto do novo CPC sobre o velho CPP.** Artigo disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/impacto-do-novo-CPC-sobre-o-velho-cpp-por-paulo-de-souza-queiroz/> Acessado em 11.09.2016

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa: Delimitação no direito constitucional brasileiro.** Tese (doutorado) USP. Faculdade de Direito.2012

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **Federação e República.** In: Ives Gandra da Silva Martins; Gilmar Ferreira Mendes; Carlos Valder do Nascimento (coord.). Tratado de Direito constitucional. São Paulo: Saraiva, vol.01, 2 ed., 2012

RANGEL, Henrique, FADEL, Alexandre; NERI, Bianca e BOLONHA, Carlos. **Judicialização do federalismo e federalismo formal.** Revista de direito GV. São Paulo. V.12 n.01, Jan-Abr 2016.

RAWLS, Jonh. **Uma Teoria da Justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REIS, Clóvis Mendes Leite Reimão dos. **A processualização da Administração Pública Brasileira Contemporânea: legitimidade, controle e eficiência da atividade administrativa em prol da construção de um Estado Democrático de Direito.** 79 p. il. 2015. Monografia. UFBA. Faculdade de Direito. 2015.

REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; OLIVEIRA, Fernanda Alvim Ribeiro de; THEODORO JR, Humberto. **Primeiras lições sobre o novo direito processual civil brasileiro.** São Paulo: Método, 2016

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 5.427 de 01 de abril de 2009. **Estabelece normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do estado do rio de janeiro e dá outras providências.** Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/ef664a70abc57d3f8325758b006d6733?OpenDocument>> Acessado em 10 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei Complementar n.º 303 de 9 de setembro de 2005. **Dispõe sobre normas gerais pertinentes ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.** Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao//Lei%20Comp.%20303.pdf> Acessado em 10 de maio de 2015.

RIVERO, Jean. **Curso de direito administrativo comparado.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, Trad. José Cretella Jr., 1995.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira.** Belo Horizonte, Del Rey, 1997

RODRIGUES, Maria Alice. **Autonomia legislativa estadual: a interpretação e aplicação do art.24 da Constituição federal de 1988 pelo STF.** Monografia (pós-graduação). SBDP. São Paulo. 2007

RONDÔNIA (Estado). Lei n. 3.165, de 27 de agosto de 2013. **Altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei n. 688/96, dispõe sobre a informatização do Processo Administrativo Tributário e dá outras providências.** Acessado em: 24 de janeiro de 2015.

ROQUE, Andre Vasconcelos; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; OLIVEIRA JR, Zulmar Duarte de. **Teoria Geral do Processo: Comentários ao CPC 2015.** Parte Geral. São Paulo: Método, 2016

SÃO PAULO (Estado). Lei n.º 10.177, de 30 de dezembro de 1998. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.** Disponível em:

<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>>

Acessado em: 24 de janeiro de 2015.

SCHIAVI, Mauro. **Novo código de processo civil: a aplicação supletiva e subsidiária ao processo do trabalho**. Artigo disponível em:

http://www.trt7.jus.br/escolajudicial/arquivos/files/busca/2015/NOVO_CODIGO_DE_PROCESSO_CIVIL-_APLICACAO_SUPLETIVA_E_SUBSIDIARIA.pdf Acessado em 11.09.2016

SERGIPE (Estado). Lei nº 7.651 de 30 de maio de 2013. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual**. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/g/64t6/lei-do-estado-de-sergipe-n-7651-de-31052013> .

Acessado em: 24 de janeiro de 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 25ªed, 2005

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Direito Administrativo Português e Europeu no Divã da Psicanálise**. In: MARRARA, Thiago (Org.), Direito Administrativo: Transformações e Tendências (Org.).São Paulo: Almedina, 2014.

_____. Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. Coimbra: Almedina, 1998, Coleção Teses.

SILVA, Virgílio Afonso da. **La interpretación conforme a La Constitución. Entre la trivialidad y la centralización judicial**. In: Revista Mexicana de Derecho Constitucional, n. 12, jan-jun. 2005.

SOARES, Marina. **Competência Legislativa Municipal: a expressão “interesse local” e a complexidade da repartição de competências**. Dissertação (mestrado). UFBA. Salvador. 2013

SUNFELD, Carlos Ari. **A importância do procedimento administrativo**. Revista de Direito Público, vol 84, 1987

SUNDFELD, Carlos Ari. **Sistema Constitucional de Competências**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 01, 1993

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Ed. Livraria do advogado, 5ª ed., 2006.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 10ª ed, 2010

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**.

Juspodvim: Salvador, 11ª ed, 2016

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2014**. Disponível em:
<<http://ep00.epimg.net/descargables/2014/12/03/f3fcab2c1a35159bac4b6a7fa717cef3.pdf>>, acessado em 22 de junho de 2015

VENTURA, Bruno; MARTONE, Rodrigo; FARINA FILHO, Sérgio. **Com o novo CPC tribunais administrativos devem seguir precedentes judiciais**. Conjur: opinião. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-ago-29/CPC-tribunais-administrativos-seguir-precedentes> Acessado em 17.09.2016

WACH, Adolf. **Manual de Processo Civil Alemão**, Tradução Tomás A. Banzhaf, 1977.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva e MELLO, Rogério Licastro Torres de. **Primeiros comentários ao Novo Código de Processo Civil**. Artigo por artigo. São Paulo: RT, 2015

WATANABE, Ricardo. **Desconsideração da personalidade jurídica no âmbito das licitações**. Disponível em:
<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2746/Desconsideracao-da-personalidade-juridica-no-ambito-das-licitacoes>. Acessado em 17.09.2016.

WEBER, Max. **¿Qué es la Burocracia?** Livro digital, *passim*. Disponível em:
<http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf> Acessado em 05 de maio de 2015