



# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PROCESSO ADMINISTRATIVO

Getúlio Silva Ferreira de Faria\*

## sumário

- |                                                 |                                                      |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 01. Administração Pública                       | 07. Princípios próprios do processo administrativo   |
| 02. Conceito e espécies de processos            | 08. Competência em matéria processual administrativa |
| 03. Processo administrativo                     | 09. Conclusão                                        |
| 04. Procedimento administrativo                 | 10. Referências bibliográficas.                      |
| 05. Classificação dos processos administrativos |                                                      |
| 06. Princípios norteadores do processo          |                                                      |

## resumo

Este artigo objetiva delinear sinteticamente as características da Administração Pública nas esferas federal, estadual e municipal, bem como se propõe a abordar os diversos matizes do processo administrativo face à Lei 9.784/99.

## 1

### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No âmbito das relações sociais emergem duas formas de atividade. Estas são definidas pela natureza dos interesses envolvidos, quais sejam o privado e o público. A atividade é de ordem pública quando relacionada aos interesses de toda coletividade, ao organismo social dentro do qual prevalece um ordenamento jurídico e um ente que administra as questões de sua competência, o Estado. Esse mister é exercido indistintamente em benefício de todos os administrados, inexistindo a delimitação específica dos destinatários desta atividade.

Em sentido diametralmente oposto figura o direito privado, em que cada

membro do corpo social atua na tutela de seus próprios interesses. Nesta esfera, os beneficiários estão expressamente definidos, restando excluídos os demais indivíduos que dela não participaram.

O elemento diferenciador dessas duas atividades é a maior ou menor submissão ao ordenamento jurídico. No direito privado, a autonomia da vontade das partes emerge como princípio basilar, ao passo que no âmbito do direito público figura a estrita submissão à ordem jurídica. Na seara privatística, o indivíduo atua licitamente desde que não infrinja as normas legais, enquanto na esfera publicista a autoridade competente estará condicionada aos estritos termos da norma legal respectiva. Sendo assim, conforme MELLO (1999, pp. 12-13)“...

a atividade administrativa é fundamental e essencialmente uma atividade sublegal, infralegal.

O interesse público é exercido mediante atividade estatal, nas esferas administrativa, judicial e legislativa. A Administração Pública tem como *munus* gerir os interesses da coletividade, mediante o exercício de determinada função, sendo-lhe conferidos certos poderes para concretizar este mister. Estes últimos, em verdade, revelam-se apenas e tão-somente como instrumentos para o efetivo cumprimento da função.

O vocábulo função traz a idéia de atuar no interesse de terceiros, com vistas ao cumprimento de determinada finalidade anteriormente delimitada. A função pública, destarte, traduz-se como a atuação do Poder Público com o fito de tutelar o interesse coletivo, em cumprimento às finalidades definidas em lei. Cumpre salientar, contudo, que a finalidade precípua da lei é o interesse público, geral, e não o da Administração Pública.

Nesses termos, a função pública possui caráter instrumental, cujo desiderato consiste em cumprir a finalidade de determinada prescrição legal.

Importante asseverar, ainda, a distinção estabelecida entre o interesse público e o interesse da Administração Pública. O primeiro manifesta-se em favor de todo o corpo social, de forma a conferir direitos ou constituir obrigações de modo genérico, inexistindo privilégios em benefício de qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira. Logo, os administrados são tratados de forma equânime, sem distinções.

Diversamente, no que se refere ao interesse da administração, o critério

observado é a vantagem auferida pelo ente público, inexistindo a cautela necessária para não produzir prejuízos de diversos matizes aos administrados. A efetivação da assertiva supra pode acarretar séria turbulência e insatisfação no meio social. Por isso a necessidade de proteger o interesse público e não o do ente estatal.

Sendo a função de natureza pública, anteriormente prevista em lei, o administrador público, investido nesta função, tem o dever de efetivar o exercício desse *munus*. Verificada a necessidade da conduta da autoridade, não possui esta discricionariedade sobre a realização o ato, visto que sua atuação está condicionada à concretização de ato em consonância com o interesse público.

Em contrapartida, referindo-se aos atos discricionários, atribui a lei aos agentes públicos específica parcela de liberdade, conferindo maior dinamicidade à atividade administrativa.

## 2

### CONCEITO E ESPÉCIES DE PROCESSO

A expressão *processo* traz consigo a idéia de caminhar para frente, marchar em direção a um ponto previamente definido. Analisado sob o prisma do direito adjetivo, processo é o instrumento através do qual se concretiza o direito material. É o método utilizado para efetivar as normas substantivas.

O processo figura como o mecanismo técnico-jurídico através do qual se revelam as regras de direito substantivo. Este caráter instrumental peculiar ao processo pertence às modalidades administrativa e judicial. Em contraposição, o

\* Getúlio Silva Ferreira de Faria, acadêmico do 5º ano de Direito da Universidade de Uberaba, 22, estagiário do Ministério Público de Minas Gerais entre Nov/1998 a Fev/2000

processo legislativo não cuida da aplicabilidade, mas da elaboração das normas jurídicas. Entretanto, tal matéria não é objeto do presente estudo.

Materializa-se no processo a pretensão deduzida perante a autoridade judiciária, sendo esta, através de atividade vinculada às normas processuais, compilada a decidir a causa de modo a solucionar a lide estabelecida. Nesse plano, o ato inicial do processo, de natureza postulatória, pertence ao autor, mediante petição escrita, e o Estado-juiz coloca-se como sujeito processual imparcial, interessado apenas na composição do litígio verificado entre terceiros.

Por último, na seara administrativa, as autoridades incumbidas do dever legal de exercer a sua função, devem, ainda, observar o processo administrativo com o fito de conferir legalidade ao ato praticado.

O processo administrativo, ao contrário do judicial, tem como peculiaridade o fato de que a sua iniciativa dar-se-á de duas formas: mediante manifestação do administrado ou por ato da própria Administração Pública. Independentemente do agente deflagrador da relação processual, cria-se uma relação bilateral entre administrado e Administração, cujo termo final constitui-se de uma decisão administrativa.

No que respeita a esta manifestação emanada do Poder Público, emerge cristalina a não produção de coisa julgada, em contraposição ao sistema adotado em outros Estados soberanos. O enunciado em tela decorre da dispositivo constitucional, contido no art. 5º, inciso XXXV, que preconiza: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Vale ressaltar que, o Estado-administração atua como parte interessada, figurando, em oposição aos escopos do Estado-juiz, como sujeito processual parcial, agindo na tutela do interesse coletivo.

Outra peculiaridade da relação processual no âmbito administrativo é, em regra, a gratuidade, uma vez que a Administração encontra-se como parte interessada no deslinde da questão. Assim, o processo administrativo, neste aspecto, revela-se contraposto ao judicial, emergindo a sucumbência como consequência lógica.

### 3

## PROCESSO ADMINISTRATIVO

No que respeita a este ponto, diversos sentidos são emprestados ao mesmo vocábulo. A eminente administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro elenca quatro sentidos ofertados à expressão processo administrativo: 1) conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta e referentes a um dado assunto de interesse do funcionário ou da administração; 2) sinônimo de processo disciplinar, pelo qual se apuram as infrações administrativas e se punem os infratores; 3) conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo; 4) como nem todo processo administrativo envolve controvérsia, abrange a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração. (DI PIETRO, 2000, pp. 483 —484)

O conceito que exsurge como mais completo caracteriza o processo administrativo como o conjunto de atos sucessivos, de natureza preparatória, que antecedem compulsoriamente uma manifestação administrativa.

Neste diapasão, é um complexo de atos coordenados, praticados de modo sucessivo e preparatório, que tem por escopo conferir legalidade e legitimidade a decisão do Estado-administração.

Desde que subordinada aos estritos mandamentos legais, a atuação da Administração Pública revelar-se-á apta ao cumprimento dos escopos do Estado Democrático de Direito, possibilitando o controle judicial sobre seus atos, atribuindo-lhe legitimidade e legalidade.

A complexidade do processo administrativo decorre da existência de fases distintas para o cumprimento da sua finalidade, qual seja decidir a questão submetida à apreciação da Administração Pública. O processo, na esfera administrativa, compreende, no mínimo, três fases, quais sejam: postulatória, instrutória decisória.

Na primeira fase, como anteriormente mencionado, o interessado, através de requerimento, ou a administração pública, *ex officio*, manifestam-se no sentido de instaurar o processo administrativo, deflagrando a atividade administrativo-processual.

Cumprasse, ainda, que faculte a lei aos administrados o ingresso coletivo em sede administrativa, assim como ocorre na jurisdicional, agregando todos os pedidos a um requerimento, constituindo verdadeiro litisconsórcio ativo, salvo disposição normativa em contrário. Neste momento, poderá o interessado juntar documentos, sendo vedada à administração a recusa imotivada.

Em seguida, tem-se lugar a instrução processual, momento oportuno à produção e apresentação dos elementos probatórios aptos a embasar uma decisão favorável. É a oportunidade própria para o oferecimento das provas median-

te as quais o administrado ou a Administração pretendem convencer acerca dos fatos alegados. Em identidade ao processo judicial, é vedado às partes lançar mão de provas ilícitas ou ilegítimas, cabendo à autoridade administrativa competente recusar motivadamente tais provas.

Neste instante procedimental, devem servir de norte alguns postulados, dentre eles o princípio da oficialidade, devendo a autoridade competente buscar as provas quando constar de registros da própria Administração, a obrigação do administrado de provar o alegado, e a possibilidade de conceder medida cautelar *inaudita altera parte* em caso de risco iminente.

Finalmente, a última fase do processo na esfera administrativa diz respeito à decisão que lhe põe termo. É mediante o exercício desta atividade decisória que Administração manifesta-se sobre a procedência ou improcedência da postulação que lhe foi apresentada. Esta decisão tem como *conditio sine qua non* para sua validade e eficácia a exposição dos fatos e fundamentos jurídicos que lastrearam a parte dispositiva, para que possa, posteriormente, de acordo com a discricionariedade do interessado, ofertar recurso.

Nestes termos, é através do cumprimento do devido processo administrativo que se possibilita o controle jurisdicional, se atribui maior clarividência à administração, obsta a arbitrariedade por parte das autoridades administrativas e torna legítima a atividade exercida.

### 4

## PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Ao lado da conceituação de processo administrativo, cumpre demonstrar

os elementos definidores do termo procedimento administrativo.

Enquanto o processo é o conjunto de atos sucessivos, preparatórios e compulsórios que precedem uma decisão final da Administração Pública, o procedimento é a forma como se realiza o processo. Neste diapasão, procedimento traduz-se no modo de manifestação do processo, configura a exteriorização do fenômeno processual. É a seqüência dos atos processuais, expressão equivalente ao rito.

Outra acepção ainda é conferida ao procedimento: "...conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos". (DI PIETRO; 2000, p. 483)

Também no procedimento verifica-se a sua compulsoriedade, cujo descumprimento acarreta a ilicitude do ato administrativo, sujeitando-o ao controle jurisdicional, que o declarará nulo de pleno direito. Destarte, resta positivada a necessidade de observar o procedimento administrativo, sob pena de transformar a conduta da Administração em manifestação divorciada da finalidade legal.

## 5

### CLASSIFICAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

No âmbito administrativo, algumas classificações são feitas acerca do processo que lhe é próprio. A primeira delas é a distingue os processos em **gracioso** e **contencioso**.

Os processos administrativos **graciosos** são aqueles em que os próprios órgãos formadores da estrutura administrativa são compelidos a concretizar os propósitos da norma jurídica pertinente,

possibilitando o controle jurisdicional de tais manifestações.

Em contraposição emergem os processos administrativos **contenciosos**, submetidos a um órgão independente e imparcial, pertencente à própria Administração, profere decisão com força de coisa julgada.

Outra distinção mencionada pela doutrina, adotada por MENEGALLE, é a que situa o processo administrativo em **técnico** e **jurídico**.

Tal classificação tem por parâmetro os processos de iniciativa da própria administração, que seriam subdivididos em duas fases: a **decisória** e a **jurídica**. Na primeira fase, a Administração escolher os elementos que lastrearão o ato decisório, sendo atividade de ordem eminentemente técnica.

Noutro norte, ao exteriorizar essa posição, a entidade administrativa desencadeia uma situação de fato que surtirá efeitos na esfera jurídica dos administrados, revelando-se, assim, uma fase de natureza jurídica.

Analisando a questão sob outro prisma, os processos administrativos podem ser classificados em **contenciosos** e **não contenciosos** ou **voluntários**. Nos primeiros, é peculiar à relação jurídico-processual estabelecida o conflito de interesses entre administrado e Administração, como, v. g., verifica-se nos casos de multa de trânsito. Em sentido oposto, nos processos voluntários não ocorre a formação de um confronto de interesses entre os sujeitos processuais, possibilitando a renovação do ato postulatório e a modificação do *decisum* mormente nas hipóteses de concessão de licenças, autorizações etc.

O administrativista MEIRELLES, (1996, p. 734), imprimindo nomencla-

tura diversa à distinção enumerada no parágrafo anterior, atribui aos processos contenciosos a denominação de **processos administrativos próprios**, enquanto os não contenciosos são mencionados como **processos de expediente**.

Observado o processo administrativo sob o ângulo da natureza da questão discutida, procedemos à sua classificação em **restritivos** ou **ablativos** e **concessivos**. Os processos restritivos são aqueles que poderão ter como resultado uma restrição de direitos em desfavor do administrado, como, v. g., nos processos de anulação de uma concorrência pública. Em linha oposta, os processos concessivos representam aqueles em que o interessado busca auferir algum benefício em face da Administração Pública, tal como ocorre nos concursos públicos.

Servindo de paradigma a onerosidade do processo administrativo, podemos traçar mais uma classificação, qual seja processos administrativos **onerosos** e **gratuitos**. Nos primeiros verifica-se a cobrança de taxas ou emolumentos, da forma como acontece nos exames vestibulares de uma universidade pública. Em contraposição, os processos gratuitos são aqueles em que os interessados estão dispensados do recolhimento de qualquer valor em benefício da Administração Pública.

Por fim, outra espécie de processo administrativo refere-se ao **disciplinar**, através do qual se objetiva atribuir ao servidor uma sanção em virtude da transgressão de uma norma legal em prejuízo do Poder Público. Cumpre salientar, ainda, que constituindo a atividade ilícita administrativa em transgressão civil ou penal, poderá o servidor vir a ser sancionado na esfera cível ou criminal, conforme o caso.

## 6

### PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO

Seguindo as diretrizes da teoria geral do processo, o processo administrativo, assim como o legislativo e o judicial, subordina-se ao cumprimento de determinados preceitos indispensáveis.

Estes princípios constituem-se em enunciados basilares que orientam o desenvolvimento de toda atividade processual. A inobservância destas proposições terá como efeito a ilicitude e a ilegitimidade do ato praticado.

A fonte, o nascedouro de tais expressões pode ser a própria Constituição Federal, assim como a legislação infraconstitucional. No que tange à manifestação de tais prescrições, podem se dar expressa ou tacitamente.

Cumprir realçar a existência de princípios comuns aos processos administrativos e judiciais. São preceitos gerais, aplicáveis tanto na seara jurisdicional como na administrativa, os seguintes: contraditório, ampla defesa, motivação, lealdade processual, verdade real, oficialidade, publicidade e economia processual.

Quando verifica-se o cumprimento de todos os preceitos supra elencados, está concretizada a máxima constitucional de que o indivíduo só pode sofrer restrições acerca de seus bens e de sua liberdade de locomoção mediante o **devido processo legal**, cujo significado é não mais que o conjunto dos enunciados anteriormente mencionados. O devido processo legal é o gênero e os referidos princípios representam as espécies.

Do princípio do **contraditório** emergem duas proposições: a) direito de ser informado dos atos praticados pela par-

te contrária; b) possibilidade de manifestar-se acerca desses atos. Referido enunciado exprime a necessária bilateralidade do processo, a possibilidade de manifestar-se tecnicamente sobre as alegações da parte contrária. O enunciado supra tem por escopo evitar que a parte seja surpreendida no curso da relação processual, cumprindo o mandamento constitucional da isonomia processual. Destarte, brota como decorrência lógica deste preceito o direito de acesso aos autos, o direito do administrado de ser ouvido pela Administração e de apresentar suas alegações de fato e de direito acerca do objeto discutido.

Através da **ampla defesa** se possibilita ao interessado oferecer suas razões fáticas e jurídicas. Todavia, no âmbito administrativo, este preceito constitucional encontra dificuldades, pelo fato de que as decisões administrativas têm como peculiaridade a auto-executoriedade, mormente nas hipóteses que reclamam a atuação urgente e imediata do ente público.

Muitas vezes, a autoridade administrativa pratica o ato sem a oitiva do administrado. Nestes casos, a defesa não se realiza previamente, e sim *a posteriori*, através da apresentação de recurso administrativo. A assertiva anterior possui aplicabilidade, *e. g.*, nos casos de multa de trânsito, nos casos de iminente risco à população etc.

Em oposição, mormente nos processos que possam resultar na imposição de punição ou medida disciplinar, a defesa deve ser prévia, sob pena de traduzir-se em ato revestido de autoritariedade e ilicitude.

Outro aspecto relevante no que tange à ampla defesa é a defesa técnica, realizada por o advogado. Deve-se partir

do pressuposto que ao referir-se à relação processual que possa redundar em alguma lesão à esfera jurídica do administrado, obrigatória torna-se a atuação do causídico. Em contrapartida, tratando-se de processo que não implique restrição de direitos do interessado, facultativa é a presença do patrono.

Como manifestação eloqüente da ampla defesa figura a possibilidade de oferecimento de recurso contra a decisão administrativa, salvo quando proferida pela última instância administrativa. Nesta circunstância, abre-se a possibilidade de ingressar com ação em juízo com o fito de modificar ou desconstituir a decisão da Administração.

A **motivação das decisões administrativas** indica as circunstâncias de fato e de direito e o “*nexo de causalidade entre os fatos ocorridos (motivo) e o conteúdo do ato*” que lastrearam a conduta da autoridade administrativa. Em verdade, é a exposição dos parâmetros fáticos e jurídicos sopesados pela Administração Pública no momento de proferir a decisão. (MELLO, 1996, p. 227)

A razão de ser do enunciado supra é conferir licitude, transparência e legitimidade ao ato administrativo e, ainda, oferecer ao administrado subsídios para o questionamento *a posteriori* em instância administrativa superior ou perante o Poder Judiciário.

Quanto ao tempo do oferecimento da motivação, deverá ser prévia ou concomitante à realização do ato, como ocorre, *v. g.*, nos processos disciplinares. Em contrapartida, emergem situações em que se verifica a impossibilidade da prévia ou concomitante motivação do ato, em virtude de sua própria natureza. Logo, a exposição dos motivos do

ato será posterior, oferecida quando da sua impugnação.

Em observância ao postulado da **lealdade processual**, os sujeitos processuais devem atuar de forma “*honestas, sinceras, ficando proibidos comportamentos astuciosos, ardilosos*” (MUSSETTI GROTTI, 1999)

O princípio processual da **verdade real** ou **verdade material** representa a compulsoriedade do Estado-administração para atuar no sentido de buscar com firmeza a verdade dos fatos, mediante a utilização de todos os meios legais permitidos, em virtude da predominância de interesses sociais.

Neste diapasão, não poderá a autoridade administrativa dar-se por satisfeita com os elementos probatórios carreados pelo administrado, restando patenteado o dever legal de exaurir todas as suas possibilidades na colheita das provas que lastrearão a decisão final.

Independentemente da forma como foi instaurada a relação administrativo-processual, o princípio da **oficialidade** impõe à Administração Pública o dever de impulsionar o processo até o final. Nesta linha, a assertiva supra impede que a questão submetida à apreciação da autoridade administrativa competente careça de ato decisório.

A amplitude do preceito anterior na esfera administrativa, face ao processo judicial, é patente. Neste, o Estado está compelido a atuar tão-somente após a instauração do processo, ao passo que no âmbito administrativo o poder estatal manifestar-se-á também através da iniciativa *ex officio* da relação de cunho processual.

O enunciado constitucional da **publicidade**, previsto no *caput* do art. 37

da Carta Política tem ampla aplicabilidade ao processo administrativo. Mais uma vez, assim como o preceito analisado anteriormente, na seara administrativa verifica-se a ampliação da aplicabilidade da regra ora discutida. Nos processos judiciais, em regra, apenas as partes e procuradores têm acesso aos autos, enquanto no processo administrativo o direito de acesso aos autos é conferido a toda coletividade, salvo disposição legal em contrário.

Importante destacar a diferença entre o direito de acesso, outorgado a todos os administrados, e o direito de vista aos autos, restrito apenas às partes interessadas. Deste modo, qualquer cidadão tem resguardado, através de manifestação expressa da Constituição Federal, o livre acesso aos processos administrativos.

Finalizando a parte circunscrita aos princípios aplicáveis a todas as manifestações do fenômeno processual encontra-se o enunciado da **economia processual**, que confere ao processo a característica da instrumentalidade, objetivando materializar sua finalidade, evitando, destarte, a realização de atos inúteis e desnecessários. Como decorrência desta idéia, os atos processuais anuláveis que não importarem prejuízo ao administrado, nem à coletividade, devem ser aproveitados.

## 7

### PRINCÍPIOS PRÓPRIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Ao lado dos enunciados comuns aos processos judicial e administrativo, elencados nos parágrafos anteriores, figuram alguns princípios peculiares a esta

última modalidade do fenômeno processual, sendo eles o da razoabilidade, da proporcionalidade, gratuidade, informalismo, atipicidade e pluralidade de instâncias.

O princípio da **razoabilidade** preconiza que o administrador deve agir de modo razoável, aconselhável, cumprindo as finalidades previstas pela lei que o norteia. Uma conduta desarrazoada, certamente, redundará em afronta ao mandamento legal que lhe orienta.

O preceito da **proporcionalidade** evidencia a necessidade do administrador buscar adequar a conduta praticada e os motivos que o levaram a praticá-la. Não poderá o administrador público conduzir-se de forma a extrapolar os limites traçados pela norma jurídica.

Outro enunciado que cumpre-nos referir é o da **gratuidade**, que preconiza, como regra geral, a inexigibilidade do pagamento de custas referente à movimentação do aparelho estatal, na esfera administrativa. Assim, quando o administrado faz parte de uma relação administrativo-processual de interesse também da Administração Pública, restará dispensado do recolhimento de taxas ou emolumentos.

Em contrapartida, se envolver assunto referente à outorga de algum direito ou autorização restrita aos interesses do administrado, estará legitimada a Administração a proceder à cobrança pela movimentação da atividade do Estado, tal como ocorre, *v. g.*, nos requerimentos de licença para dirigir veículo automotor. Todavia, esta assertiva representa a exceção da regra que estabelece a gratuidade.

Outra especificidade atinente ao processo no âmbito administrativo refere-

se ao **informalismo** que norteia todo o *iter* procedimental. Importante realçar que o conteúdo desta proposição não simboliza a inexistência de forma, visto a obrigatoriedade dos atos processuais serem atermados e documentados.

A informalidade, aqui predominante, refere-se à inexigibilidade da rigidez formal. A lei estabelece normas gerais que servem de paradigma para a autoridade conduzir o processo até o ato decisório. E o faz com o escopo de estabelecer garantias mínimas aos administrados, a serem obedecidas, sob pena de ilicitude e ilegitimidade.

Entretanto, hipóteses especiais, de caráter excepcional, são previstas em lei, vez que carecem de um tratamento cauteloso em decorrência do bem jurídico tutelado, seja ele de natureza pública ou particular.

O enunciado da **atipicidade** estabelece que, no direito administrativo, os atos administrativos sujeitos à relação administrativo-processual, em regra, não encontram-se tipificados em legislação específica. Logo, é outorgada à autoridade administrativa competente ampla discricionariedade para definir, *in concreto*, se determinada conduta está sujeita ao processo administrativo.

Contudo, possui a Administração o dever legal de proceder a essa adequação, em virtude da natureza pública dos interesses submetidos à sua apreciação. Verificada a ocorrência do ilícito administrativo, restará compelido o ente público a atuar na tutela da ordem pública.

Encerrando a discussão acerca dos princípios vislumbra-se o princípio da **pluralidade de instâncias**. Face ao poder inerente à Administração de modificar ou revogar seus próprios atos quan-

do praticados em desconformidade com a ordem legal, e como decorrência da estruturação hierárquica a que está submetido o Estado-administração, é outorgado aos interessados interpor recurso administrativo perante a autoridade imediatamente superior àquele que praticou o ato a ser guerreado.

Nestes termos, resta plenamente legitimado a ingressar na esfera administrativa, mediante recurso próprio, o administrado que veja prejudicado seus direitos por ato de um agente administrativo. Assim, somente estará obstado tal procedimento quando o ato provier da autoridade administrativa que esteja no ápice da hierarquia da Administração, quando o caminho a ser trilhado é a via jurisdicional.

## 8

### COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA PROCESSUAL ADMINISTRATIVA

Importante ponto a ser analisado no curso do presente trabalho refere-se à competência legislativa em sede processual-administrativa. Assim, cumpre demonstrarmos qual ou quais as pessoas jurídicas de direito públicas são competentes para o exercício deste *munus*.

A fonte de onde emerge a solução desta importante questão é a própria Constituição Federal. No Título III, referente à Organização do Estado, no seu capítulo II, que trata da União, encontra-se o ponto de partida para a compreensão do tema *in examine*.

Prescreve o inciso I, do art. 22 da Carta Constitucional de 1988, que é de competência privativa da União legislar sobre os seguintes assuntos: "*direito ci-*

*vil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho*".

Evidente que, ao referir-se ao termo direito processual, a norma constitucional teve por escopo abrangê-lo, de forma genérica, nas esferas judicial e administrativa. Na hipótese de restringir a expressão a uma ou outra ordem de incidência, estaria expressamente consignado no texto constitucional, de modo a evitar quaisquer questionamentos posteriores. Destarte, resta indubitável a competência da União em legislar sobre processo administrativo.

Nesta linha, no pleno exercício da competência conferida pelo ordenamento constitucional, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei n.º 9.784/99, vigente desde 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Através desta Lei Federal foram delineadas normas gerais quanto ao processo administrativo, com o fito de atribuir legalidade e legitimidade aos atos administrativos, sobretudo aqueles que incidam sobre o acervo de direitos cujos titulares sejam os administrados. A processualização dos atos administrativos representa grande avanço para concretizar os direitos e garantias previstos constitucionalmente.

Foram definidos pelo supra mencionado diploma legal os princípios que balizam o processo administrativo, especificados os prazos processuais, o *iter* procedimental, os direitos e deveres dos administrados, a possibilidade e forma de interposição de recursos etc., tudo com o patente objetivo de conferir legalidade aos atos emanados da Administração Pública, bem como garantir pro-

teção adequada à esfera jurídica dos cidadãos.

Como a República Federativa do Brasil é constituída de três entes federados, quais sejam União, Estados-membros e Municípios, surge a indagação sobre a competência em matéria processual administrativa no que tange aos Estados e Municípios, posto que em relação à União o diploma legal acima exposto regulou a matéria.

Primeiramente no que tange aos Estados, a Carta Política de 1988, em seu art. 24, § 2º, dispõe sobre a competência suplementar dos Estados sobre a matéria, uma vez que a União se reveste de competência para editar normas gerais. Destarte, respeitadas as linhas gerais desenhadas pelo ordenamento jurídico federal, as unidades federativas estão autorizadas a legislar sobre as matérias que não sejam de competência exclusiva da União. Em consonância com a assertiva supra apresenta-se o inciso XI do mesmo dispositivo legal, que estatui a competência concorrente da União e dos Estados sobre “procedimentos em matéria processual”.

Por outro lado, brota a seguinte indagação: os municípios, assim como os Estados-membros têm competência legislativa sobre processo administrativo? Mais uma vez quem nos oferece resposta é a Constituição Federal. Reza os incisos I e II do art. 30 da Carta Magna que os municípios são competentes para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Assim, com o fito de suprir eventuais lacunas existentes na legislação federal e estadual, respeitando as linhas

traçadas por estas normas, de modo adequá-las às suas necessidades, poderão as Câmaras Municipais, através de lei municipal, dispor suplementarmente sobre processo administrativo.

A autonomia, mencionada em sede constitucional, entre os entes federativos traduz-se na capacidade jurídica de autodeterminar-se, poder de administrar seus próprios interesses, pressupondo a independência política e financeira, não se estabelecendo hierarquia entre as pessoas jurídicas de direito público envolvidas.

No desempenho desta atividade legislativa, não poderá a Câmara Municipal, fulcrada na autonomia municipal, contrariar disposição emanada da Constituição Federal, Constituição Estadual, ou de lei federal ou estadual. Assim, estas fontes de direito fixam parâmetros ao órgão legislativo local, vedando a edição de normas que contrariem os mandamentos legislativos do Estado respectivo e da União.

Não poderá a norma suplementar conferir novos direitos ou estabelecer obrigações diversas daquelas previstas pela norma estadual ou federal. Ao contrário, restringir-se-á apenas em oferecer maior aplicabilidade a esta, consoante o interesse público local. É através da norma local que agrega elementos próprios daquela municipalidade à norma genérica.

Logo, como o dever de legalidade, legitimidade e transparência dos atos provenientes da Administração Pública se fixa nas esferas federal, estadual e municipal, e não apenas na seara da União, bem assim a proteção aos interesses dos governados, a Lei Federal nº. 9.784/99 representa a norma geral aplicável a to-

dos os processos administrativos que não estejam previstos em lei específica, seja no âmbito de atuação da União, dos Estados e dos Municípios.

Define esta norma legal os pontos elementares e indispensáveis que devem, sob pena de nulidade, ser cumpridos pela Administração Pública, nas três sedes de atuação. São prescrições *sine qua non* para a validade do processo administrativo, representando caracteres indissociáveis ao cumprimento da finalidade da relação processual.

## 9

### CONCLUSÃO

No âmbito da atividade pública, ao agente público cumpre pugnar pela defesa do interesse social, buscando na lei, que tem por essência este objetivo, as diretrizes da sua conduta face aos casos que lhe são submetidos. Assim, não pode a autoridade pública velar por interesses escusos, particulares, em detrimento do interesse coletivo, sob pena de ilicitude e abuso de poder.

O exercício responsável da atividade administrativa deve estar sempre revestido de poderes, indispensáveis ao atingimento das finalidades contidas nas normas jurídicas genéricas e específicas. Para que possa fazer valer, eficazmente, os mandamentos legais, carece o Poder Público de instrumentos próprios, sem os quais não poderia realizar tal desiderato.

Em contrapartida, a Administração não pode utilizar-se desses poderes de modo arbitrário e impessoal. Tais instrumentos devem ser usados apenas e tão-somente para o cumprimento de suas finalidades. O que extrapolar esse divisor de águas é abuso de poder, que deve ser prontamente rechaçado pelas autoridades administrativas superiores ou judiciárias, decorrendo a necessária responsabilização dos seus autores.

Denota-se, pois, a necessidade de assegurar aos administrados o devido processo legal, inclusive na esfera da Administração Pública, mormente nos casos que envolvam restrição de direitos. A relação administrativo-processual, realizada de forma a garantir o cumprimento de todos os princípios constitucionais emerge como garantia inalienável de todos os cidadãos, conquistada com muitas dificuldades ao longo da história política de nosso país.

Representa o processo administrativo medida que evidencia e respeita a dignidade e a cidadania do administrado. Se o poder emana do povo, se a lei sintetiza a vontade popular, o cidadão, certamente, não espera que o exercício do poder que foi por ele outorgado a seus representantes seja utilizado como instrumento lesionador de seus bens jurídico, sejam eles de natureza moral ou patrimonial. Assim, a responsabilidade do administrador se multiplica, reclamando condutas corajosas e éticas, com o fito de materializar os valores sociais e solidificar a democracia.