

ANO II – Nº. 05



JUS SCRIPTUM

**Boletim do Núcleo de Estudantes Luso-brasileiros da
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**



OUTUBRO / NOVEMBRO / DEZEMBRO

2006

Jus Scriptum





jusscriptum.pt

REVISTA JURÍDICA
NÚCLEO DE ESTUDO LUSO-BRASILEIRO
FACULDADE DE DIREITO DA ULISBOA

EDIÇÃO ESPECIAL DOS VOLUMES 1 A 5

Lisboa – Portugal

Periodicidade Trimestral

ISSN 1645-9024

Diretor da Revista – Editor-In-Chief
Cláudio Cardona

Conselho Editorial – Editorial Board

André Brito, Presidente do NELB
Cláudio Cardona, Diretor da JusScriptum
Paulo Rodrigues, Diretor Científico do NELB
Laura Viana, Diretora Científica interina do NELB
Thiago Santos Rocha, Observador Externo

Conselho Científico – Scientific Advisory Board

Ana Rita Gil
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

André Saddy
Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense

Edvaldo Brito
Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia

Eduardo Vera-Cruz Pinto
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Fernanda Martins
Universidade do Vale do Itajaí

Francisco Rezek
Francisco Resek Sociedade de Advogados

Janaina Matida
Faculdade de Direito da Universidade Alberto Hurtado

Lilian Márcia Balmant Emerich
Faculdade Nacional de Direito - UFRJ

Luciana Costa da Fonseca
Universidade Federal do Pará

Maria Cristina Carmignani
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Maria João Estorninho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Paula Rosado Pereira
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Paula Vaz Freire
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Pedro Romano Martinez
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Rute Saraiva
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Sergio Torres Teixeira
Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco

Susana Antas Videira
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Corpo de Avaliadores – Review Board

Camila Franco Henriques
Eduardo Alvares de Oliveira
Francine Pinto da Silva Joseph
Isaac Kofi Medeiros
J. Eduardo Amorim
José Antonio Cordeiro de Oliveira
Leonardo Bruno Pereira de Moraes

Marcelo Ribeiro de Oliveira
Marcial Duarte de Sá Filho
Maria Vitoria Galvan Momo
Plínio Régis Baima de Almeida
Rafael Vasconcelos de Araújo Pereira
Rafaela Câmara Silva
Silvia Gabriel Teixeira

REVISTA JURÍDICA
NELB
Jus
Scriptum

NELB
Núcleo de Estudo
Luso-Brasileiro


FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

REVISTA JURÍDICA
NÚCLEO DE ESTUDO LUSO-BRASILEIRO
FACULDADE DE DIREITO DA ULISBOA
Ano 2 • Volume 2 • Número 5
Out-Dez 2006 • Lisboa – Portugal
Periodicidade Trimestral
ISSN 1645-9024

NELB – Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro
Fundado em 07/06/2001
Diretoria do Biênio 2006/07

André Saddy, Presidente
Alenуска Teixeira Nunes, Vice-Presidente
Márcia Castro Pereira, Secretária-Geral
Elisa Ustárroz, Diretora Científica
Caroline Alves Salvador, Diretora Social
Carlos Marcos Borges, Diretor Financeiro

Conselho Editorial:
Eduardo Bruno Milhomens
Fernando Estevam Bravin Ruy
Paula Lins Goulart
Rafael Freitas Machado

Conselho Deliberativo:
Daniel Barroso
Luiz Carlos Messias Junior
Tiana Santos

Colaboradores:
Alyne de Andrade de Oliveira Bezerra

Correspondência: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade, Cidade Universitária · CP 1649014 · Lisboa · Portugal



PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Marlúcia Lopes Ferro¹

Introdução; 1. Classificação dos Princípios do Processo Administrativo; 2. Princípios relativos aos direitos e garantias fundamentais; 3. Princípios da administração pública; 4. Princípios do processo administrativo; 5. Dos efeitos da normatividade dos princípios; Conclusões; Referências.

Introdução

O presente estudo objetiva analisar os princípios inerentes ao processo administrativo à luz da Constituição Federal Brasileira e da Lei Federal 9.784, de 29 de Janeiro de 1999. Para tanto iremos inicialmente fazer a sua divisão por grupo. O primeiro grupo é formado pelos princípios constitucionais relativos aos direitos e garantias fundamentais, o segundo são os princípios constitucionais da Administração e por último os princípios do processo administrativo propriamente dito.

Em que pese a divisão feita, teceremos, concomitantemente, comentários sobre cada grupo, fazendo de logo a correlação existente entre o princípio debatido, sua previsão legal e o *modus operandi* de cada um dentro do processo administrativo, tratando ao final dos efeitos da normatividade dos princípios.

1. Classificação dos princípios do processo administrativo

É sabido que o processo administrativo cuida dos interesses públicos, dos interesses dos administrados e dos servidores públicos. Daí porque, como conseqüências lógicas, existem os princípios gerais, com previsão no texto constitucional, que iram oferecer as linhas mestras que devem ser obedecidas. Tais limites servem para pautar a conduta do administrador e salvaguardar o patrimônio público, bem como serve de escopo para assegurar os direitos dos administrados.

¹ Doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade Lisboa, Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará, Especialista em Processo Administrativo e em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Ceará; Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade de Fortaleza-UNIFOR Procuradora do Banco do Nordeste do

Segundo Odete Medauar² na doutrina, o rol de princípios do processo administrativo:

varia de autor para autor, segundo as concepções de cada um e o teor do direito legislado do respectivo país. Especificamente para o processo administrativo a Constituição prevê o princípio do contraditório e da ampla defesa. Os demais decorrem de formulação doutrinária, jurisprudencial e legal.

Como uma das formas de introdução dos princípios ao processo administrativo é a legal, podemos então afirmar que a Lei 9.784/99 (Lei Geral do Processo Administrativo Federal – LGPAF), que se aplica a todos os processos administrativos no âmbito federal traz algumas premissas que foram denominadas ora de princípios, ora de critérios, ora de direitos e deveres.

O art. 1º da Lei 9.784/99, ratificando a Constituição Brasileira de 1988, traz como *princípios* aplicáveis aos processos administrativos: a *legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência*, que devem presidir a atuação da Administração Pública.

Como *critérios* a Lei 9.784/99 estabelece nos incisos I a XIII do § único do art. 2º:

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

São os seguintes os *direitos dos administrados*: I – ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações; II – ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e

Brasil S/A e Professora Universidade de Fortaleza - Unifor.

² MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1996.

conhecer as decisões proferidas; III – formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; IV – fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei (art. 3º).

São os seguintes os *deveres dos administrados* (art. 4º): os quais expressam o dever de colaboração do indivíduo para com a administração: I – expor os fatos conforme a verdade; II – proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; III – não agir de modo temerário; IV – prestar as informações que lhe forem suscitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

Para efeito de nosso estudo, adotaremos a divisão feita por Nelson Nery Costa³ que classifica os princípios do processo administrativo em três grupos. No primeiro, os *princípios constitucionais relativos aos direitos e garantias fundamentais, previstos em incisos do art. 5º, do texto constitucionais*: princípios da isonomia, ampla defesa, contraditório e legalidade. No segundo, estão os *princípios constitucionais da Administração previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal*: princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Por último existem os *princípios do processo administrativo propriamente dito*: princípios da oficialidade, verdade material, pluralidade de instância, informalismo, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e interesses público.

2. Princípios relativos aos direitos e garantias fundamentais.

Com efeito, podemos classificar como princípios principais relativos aos direitos e garantias fundamentais: *o princípio da isonomia, legalidade, ampla defesa e contraditória.*

Princípio da isonomia. A materialização primeira deste princípio se deu com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 25.08.1789, que estabelece, em uma síntese apertada, que deveriam todos os privilégios pessoais ser abolidos. Segundo este princípio todos são iguais perante a lei. E, para que haja esta igualdade, o legislador deve exigir igualdade entre as pessoas frente à ordem jurídica. Daí porque, proibindo que se crie tratamento legislativo diferente para idênticas ou assemelhadas situações fáticas, impedindo está que o legislador trate desigualmente os iguais.

Para Nelson Nery Costa o princípio da isonomia aplicado ao processo administrativo, em

³ COSTA, Nelson Nery. Processo administrativo e suas espécies. Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 13.

razão do pensamento liberal no Brasil, traduz-se no sentido de que a Administração deve atuar considerando que a lei é igual para todos os administrados, ou pelo menos, igualdade jurídica para os iguais, não levando em consideração os aspectos sociais da igualdade’.

Carlos Roberto de Siqueira Castro⁴ ao tecer comentários sobre o referido princípio, fala das diversas possibilidades de aplicação do citado princípio, *verbis*:

No Estado liberal desenvolvido política e economicamente, por exemplo, a regra da igualdade perante a lei tem operado à guisa de vigoroso escudo de proteção ao indivíduo contra os excessos, de intromissão na liberdade por parte de governos intervencionistas, caso em que o cânone isonômico passa a engrossar as fileiras da série de medidas e princípios garantidores da liberdade econômica formal dos sistemas de democracia capitalista. Pode-se também lançar mão do postulado igualitário para, com ele, obterem-se maiores conquistas no campo da justiça social, para tanto, emprestando-lhe um alcance renovado e consuetâneo com a vocação humanista e socializante dos dias atuais que correm, e desse modo desgarrando-o de suas origens e limitações burguesas.

Em suma, o princípio da isonomia no processo administrativo significa que todos aqueles que estão enquadrados no fato definido na norma devem ter o mesmo tratamento, merecem a mesma proteção da lei. Não deve, portanto, haver privilégios para alguns em detrimento dos outros que preencham a mesma hipótese legal.

Princípio da Legalidade. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem o surgimento do Estado de Direito, ou seja, do Estado que está sujeito às próprias leis que emana do seu poder normativo.

Com efeito, o princípio da legalidade é a base da conduta dos agentes da administração. Este princípio ampara ao particular e serve ao interesse público na defesa da norma positiva, dando-lhe um caráter de imparcialidade.

Assim, todo processo administrativo deve ter por escopo uma norma legal específica para garantir-lhe a legalidade dos seus atos, sob pena de tornar-se inválida, sob a ótica do inciso II do art. 5º da Carta Política: “*Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*”.

Na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello⁵, o princípio da legalidade:

Implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas.

⁴ CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. O princípio da isonomia e a igualdade da mulher no Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 64 e 65.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Legalidade, motivo e motivação do ato administrativo. Revista de Direito Público. n. 90, a. 22. São Paulo: Revista dos Tribunais. abr./jun, 1989.p. 57-58.

Ou seja, enquanto os administrados no campo privado podem fazer tudo o que a lei não proíbe, o administrador só poder atuar onde a lei autoriza.

O efeito desse postulado para o particular é de extrema importância, havendo dissonância entre a conduta do administrador e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude.

Há de fazer-se uma distinção entre o princípio da legalidade - que significa a sujeição e subordinação do comportamento às normas e prescrições editadas através do processo legislativo - com relação ao princípio da reserva legal, que decorre daquele, de que a atuação da pessoa está subordinada à lei, de modo que determinadas matérias só podem ser normatizadas mediante lei formal.

Daí porque o regulamento que vai dispor sobre o processo administrativo deve ter suporte legal, deve observar se a matéria é disciplinada mediante lei formal e se limita a atuação da administração ao cumprimento e observação das condições predeterminadas pela legislação.

Princípio da ampla defesa. Esse princípio decorre do *due process of law* (devido processo legal) e foi agregado à Constituição Federal de 1988, no seu art. 5º, inciso LV⁶, Reza o Carta Constitucional que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). Para Cármen Lúcia Antunes Rocha⁷ o devido processo legal, vinculador de todo procedimento administrativo, compreende um conjunto de elementos jurídicos garantidores de direitos fundamentais quando ameaçados, lesados ou simplesmente questionados, tais como o direito à ampla defesa, ao contraditório, ao juízo objetivo e devidamente motivado, atuando como instrumento legitimador da ação administrativa. A referida autora conclui seu pensamento afirmando:

Que o direito constitucional ao devido processo legal na via administrativa inclui em seu bojo pelo menos as seguintes garantias básicas por parte do administrado: a) *direito de ser ouvido*; b) *direito ao oferecimento e produção de provas*; c) *direito a uma decisão fundamentada*.

Pode-se entender a *garantia a ampla defesa* como a oportunidade de contestar-se, produzir provas de seu direito, acompanhar os atos de instrução e utilizar os recursos cabíveis. Ou

⁶ A Constituição Federal, no seu art. 5º, LV, reza que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerente”. Esse postulado tem respaldo na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, art. XI, nº 1 que diz que: “Todo homem acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.”

⁷ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. Revista de

seja, devem ser asseguradas as condições para que a defesa possa ser ampla e justa.

Sob essa ótica, a Lei 9.784/99 consagra como direitos básicos do administrado no processo administrativo “*formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente (art. 3º, III)*”. Por outro lado, a ampla defesa também implica o direito de impugnar a decisão pronunciada, ainda na via recursal administrativa, sem óbices pecuniários (cauções, depósitos) sejam impostos, dificultando, e, em alguns casos, inviabilizando o preceito constitucional da ampla defesa.

É importante frisar que é com fundamento no princípio da ampla defesa que o administrado ou servidor público gozam do direito de não se auto-incriminar.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸:

O princípio da ampla defesa é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou poder sancionário do Estado sobre pessoas físicas e jurídicas. É o que decorre do art. 5º, LV, da Constituição e está também expresso no artigo 2º, parágrafo único, da Lei 9.784, que impõe, nos processos administrativos, sejam assegurados os “direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio.

Há de observar-se que a Constituição do Brasil não mais limita o contraditório e ampla defesa aos processos administrativos punitivos em que haja acusados. Estende tais garantias a todos os procedimentos administrativos punitivos (externos e disciplinares) ou não-punitivos, ainda que neles não haja acusados, mas simplesmente litigantes (CF, art, 5º LV), ou seja, sempre que haja conflito de interesses há de ser observado ambos os princípios.

Princípio do Contraditório. Nelson Nery Costa, na obra já citada, esclarece que o direito de ampla defesa exige a bilateralidade, determinando a existência do contraditório. O contraditório está inserido dentro da ampla defesa, quase com ela se confundido integralmente, na medida em que uma defesa não pode ser senão contraditória, sendo esta a exteriorização daquela. Frente a todo ato produzido, deve caber igual direito da outra parte de opor-se ou dar-lhe outra versão, que não a já posta, ou, mesmo, dando outra interpretação jurídica diferente da feita pela acusação. Daí decorre o caráter dialético do processo que caminha através de contradições a serem finalmente superadas pela atividade sintetizadora do juiz, não bastando o simples oferecimento de oportunidade para produção de provas, mas também a quantidade e a qualidade

Informação Legislativa. Brasília, n. 136, a. 34, out/dez, 1997, p. 05-28.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

de defesa devem ser satisfatórias.

Em perfeita sintonia ao princípio do contraditório e da ampla defesa, a Lei 9.784/99 assegura ao administrado os direitos de ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei (art. 3º, incisos II, III e IV).

O art. 46 da lei concede o direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvando, porém, os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

A Lei 9.784/99 impõe, ainda, como decorrência do princípio do contraditório, a intimação do interessado nos seguintes casos: para ciência de decisão ou efetivação de diligências (art. 26); para conhecimento de atos do processo que resultem em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e para os atos de outra natureza, de seu interesse (art. 28); para a prestação de informações ou a apresentação de provas (art. 39), para apresentar alegações, em caso de interposição de recurso (art. 62). A intimação deve ser feita com antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento (§ 2º do art. 26) ou para apresentação de prova ou realização de diligência (art. 41), podendo ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado (§ 3º do art. 26); no caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial (§ 4º do art. 26).

A inobservância da lei no que diz respeito à intimação é causa de nulidade, porém o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade (§ 5º do art. 26). Além disso, o desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado (art. 27).

Na fase de instrução, o interessado pode juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir legações referentes à matéria objeto do processo (art. 38); terminada a instrução, ele tem o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado (art. 44).

3. Princípios da administração pública

O *caput do art. 37* prevê como princípios da administração pública: a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Princípio da Impessoalidade. Consiste este postulado na orientação obrigatória que a Administração deve ter quanto ao interesse público, afastadas todas e quaisquer inclinações ou interesses pessoais. Há de ser demonstrada a relação entre a finalidade buscada pelo legislador e os princípios do sistema legal sob pena de inconstitucionalidade. Daí poder-se usar a expressão princípio da impessoalidade ou princípio da finalidade, pois deve estar presente a idéia de que os poderes da Administração precisam voltar-se para as finalidades públicas.

A bem da verdade, o que se busca é que a coisa pública ou a atividade pública não sejam apropriadas ou *privatizadas*, a função pública não pode ser desviada para o atingimento de finalidade pessoal contra o interesse geral da sociedade.

Princípio da Moralidade. A moralidade pode ser entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, reconhecendo como uma instituição finalisticamente orientada, no sentido de que os seus agentes, além de estarem submetidos à forma da lei, devem ter uma conduta profissional dentro dos padrões morais correntes. A moralidade administrativa está relacionada com a finalidade pública e, por conseguinte, não basta observarem-se os aspectos da lei formal, mas também se no processo administrativo existe um compromisso com a honestidade e com o interesse público.

Princípio da Publicidade. O processo administrativo tem que seguir o princípio da publicidade, de modo a expor ao controle dos administrados a atuação pública. O interessado deve ter acesso ao processo, o que significa ser citado ou intimado de todos os atos processuais, poder examinar e fazer anotações do que entender de seu interesse, permitindo, inclusive, requerer certidão das peças que desejar, a não ser que o interesse público determine que haja o sigilo, hipóteses asseguradas pelos incisos XXXIII e LX do art. 5º da Constituição Federal.

Cabe exceções ao princípio da publicidade. No momento em que este direito de acesso afrontar garantias constitucionais pode ser excepcionado, instaurando-se a sua tramitação de forma sigilosa. Isso ocorre quando do processo possam constar dados atinentes à intimidade da pessoa, direito consagrado constitucionalmente.

Foi regularizado o acesso a documentos públicos considerados sigilosos a partir da edição do Decreto Federal nº 2.134, de 24.01.97, regulamentado a Lei Federal nº 8.159, de 08.01.91.

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998, relativa à *Reforma Administrativa*, incluiu no *caput* do art. 37, da Constituição Federal, o princípio da eficiência, que pode ser compreendido como o dever imposto a todo agente público de efetuar suas atribuições, como a doutrina já entendeu, com “presteza, perfeição e rendimento funcional”.

4. Princípios do processo administrativo

São princípios do processo administrativo propriamente dito os da oficialidade, verdade material, pluralidade de instância, informalismo, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança pública e interesse público.

Princípio da Oficialidade. Por força desse princípio cabe à Administração a movimentação do processo administrativo, ainda que a iniciativa tenha sido de particular, até a decisão final. Como a perseguição do interesse público constitui dever da Administração, impõe a autoridade administrativa competente a obrigação de dirigir, ordenar e impulsionar o procedimento, de tal forma a resolver eficientemente a questão trazida a baila. A Lei 9.784/88 determina “*a observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados (art. 2º, VII)*”.

A bem da verdade, não se pode ficar na dependência exclusiva do administrado ou servidor, uma vez que o Poder Público tem que aplicar a lei de ofício. Fica a Administração, desse modo, aparelhada para instaurar o processo e tomar as medidas necessárias, como requerer perícias e diligências, bem como todos os atos exigíveis a instruir o processo. Em que pese a necessidade do movimento processual ser de iniciativa oficial, não pode haver o afastamento do administrado ou servidor público do processo, devendo os mesmos serem intimados devidamente de todos os atos fundamentais ao andamento processual, sob pena de ferir-se o devido processo legal.

Princípio da Verdade Material. Segundo o princípio da verdade material a Administração está autorizada a valer-se de qualquer prova de que a autoridade processante ou julgadora tenha informação, desde que obtida por meios lícitos, caracterizando-se como a busca da verdade material em contraposição à verdade formal.

Princípio da Pluralidade de Instâncias. O poder de autotutela de que dispõe a Administração permite-lhe rever os próprios atos, quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos, entendimento já materializado nas Súmulas do STF nº 346 e nº 473. Assim, o princípio da pluralidade de instâncias implica que não só pode ocorrer essa revisão, como também o administrado ou o servidor público pode recorrer para instâncias hierarquicamente superiores àquela que tomou a decisão contestada. Na verdade, não existe infalibilidade no mundo terreno, de modo que todas as decisões estão sujeitas ao erro, daí a necessidade de haver uma nova instância que possa reapreciar a matéria para, inclusive, obter a verdade material, que faz com que se possam produzir provas em recurso, no processo administrativo.

Princípio do Informalismo. Segundo esse princípio os ritos rigorosos e as formas solenes são dispensadas, salvo se a lei determinar uma formalidade específica. Esse princípio também pode ser denominado de economia processual, porque se podem aproveitar os atos processuais que admitem o saneamento possível, cuja inobservância não prejudique o interesse público do administrado ou servidor.

Todavia, o informalismo não pode servir de pretexto para a realização de um processo administrativo mal-estruturado, sem que se observem a ordenação e a cronologia dos atos praticados.

Há de registrar-se que, os princípios do contraditório e da ampla defesa fazem com que os prazos para alegações, notificações dos sujeitos e outros atos não possam ser considerados excesso de formalismo, mas garantias dos administrados e servidores.

Não obstante, nos processos fiscal e disciplinar deve prevalecer o princípio da relevância das formas jurídicas, em razão da natureza da discussão produzida nestes processos administrativos.

A nova Lei nº 9.784/99, que regulou o processo administrativo federal, introduziu, ainda, os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e interesse público, no seu art. 2º, de grande importância para a matéria. Pretendeu o legislador, com a edição desta nova lei, dotar o processo administrativo federal de instrumentos capazes de assegurar maior grau de certeza e segurança à Administração e aos Administrados em geral.

Princípio Finalidade. Consoante este postulado o administrador somente pode perseguir objetivos que atendam ao interesse da coletividade, isto é, o alvo administrativo deve consistir sempre na satisfação do interesse público.

Princípio da Motivação. Este princípio é a justificativa expressa de que o agente administrativo no exercício do *múnus* público tem o dever de mencionar expressamente nas suas decisões os motivos, as razões que o conduziram à prática do ato, sob pena de ser nulidade (Lei 9.784/99; CF, art. 93, IX e X).

Princípio da Razoabilidade. Por tal princípio a lei pretende invalidar aqueles atos que, nos processos administrativos, apresentem incongruência entre o motivo e o objeto. Há que se demonstrar que o motivo não se coaduna com o objetivo de evocação.

José dos Santos Carvalho Filho⁹ entende que “*é necessário examinar com precisão o sentido desse princípio, sob pena de se chegar a conclusões dissonantes dos postulados do direito*”.

A razoabilidade tem duas dimensões, a *racionalidade* (atenção as regras de lógica) e a razoabilidade em sentido estrito (o que seria o consenso da sociedade sobre um determinado ponto, ou seja, o que seria o bom senso da coletividade).

Na solução do problema da aplicação dessas duas dimensões, trazemos a lição do mestre José dos Santos Carvalho Filho¹⁰ que assim leciona:

*Razoabilidade é qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que totalmente razoável para uns, pode não ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos *standards* de aceitabilidade. Dentro desse quadro, não pode o juiz controlar a conduta do administrador sob a mera alegação de que não a entendeu *razoável*. Não lhe é lícito substituir o juízo de valor do administrador pelo seu próprio, porque a isso se coloca o óbice da separação de funções, que rege as atividades estatais. Poderá, isto sim, e até mesmo deverá controlar os aspectos relativos à legalidade da conduta, ou seja, verificar se estão presentes os requisitos que a lei exige para a validade dos atos administrativos.*

E, continua, o citado autor por afirmar em síntese que a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas, gerando a falta da referida congruência a violação ao princípio da legalidade, por que, no caso, ou há vício nas razões impulsionadoras da vontade, ou o vício estará no objeto desta. A falta de razoabilidade, na hipótese, é puro reflexo da inobservância de requisitos exigidos para a validade da conduta.

Diz-se que princípio da moralidade ou da impessoalidade foi violado quando a falta de razoabilidade se calca em situação na qual o administrador tenha em mira algum interesse

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.

¹⁰ Op. cit. p. 16.

particular. Não se pode alegar violação princípio em tela quando a conduta administrativa é inteiramente revestida de licitude.

Princípio da Proporcionalidade. Enuncia a idéia de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para o cumprimento da finalidade do interesse público a que estão atreladas. Nenhum gravame imposto ao indivíduo deve ter dimensão maior do que a exigida pelo interesse público.

A medida tomada pelo administrador, em nome desse princípio, deve ser obedecer ao tripé: adequação, necessidade ou exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito. *Adequada:* diz adequada quando a medida é de natureza a realizar um direito fundamental. *Exigível:* apenas aquele meio é necessário para evitar o mal (aquele meio é necessário para atingir os direitos fundamentais). *Proporcionalidade em sentido estrito:* proibição de excessos; a medida deve causar o menor mal possível.

Como se vê, a Lei 9.784/99 consagra tal princípio explicitamente, determinando, no processo, como de resto em toda atividade administrativa, uma “*adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público*” (art. 2º, VI).

Princípio da Supremacia do Interesse Público. Sabe-se que as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Não é o indivíduo sozinho destinatário de tal atividade, mas o grupo social como um todo. Logo, num conflito entre o interesse público e privado, há de prevalecer o interesse público, da coletividade. O Estado, nesse sentido, confunde-se com o próprio bem estar da comunidade geral.

Princípio da Segurança Jurídica. Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹ afirma em sua obra já aqui referida que apesar de tal postulado não está incluído entre os princípios da Administração Pública nos livros de direito administrativo, a Lei 9.784/99 passou a incluí-lo no processo administrativo. Termina por afirmar que a inclusão de tal princípio se deu com o objetivo de vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública (art. 2º, § único).

O princípio citado tem que ser aplicado com parcimônia, para não se levar ao despautério de impedir a Administração de anular atos praticados com inobservância da lei. Afirma a autora

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p.30.

“nesses casos não se trata de mudança de interpretação, mas de ilegalidade, esta sim a ser declarada retroativamente, já que atos ilegais não geram direitos.”¹²

Por último, vale lembrar que em nome do *princípio da autotutela*, não precisa a administração ser provocada para o fim de rever seus atos. Pode fazê-lo de ofício. Este princípio envolve dois aspectos quanto à atuação administrativa: 1º) aspectos de legalidade, em relação aos quais a Administração, de ofício, procede à revisão de atos ilegais; 2º) aspectos de mérito, em que reexamina atos anteriores quanto à conveniência e oportunidade de sua manutenção.

5. Dos efeitos da normatividade dos princípios

Com efeito, segundo os ensinamentos ofertados pelo eminente constitucionalista, Paulo Bonavides¹³:

Não há distinção entre princípios e normas, os princípios são dotados de normatividade, as normas compreendem regras e princípios, a distinção relevante não é, como nos primórdios da doutrina, entre princípios e normas, mas entre regras e princípios, sendo as normas o gênero, e as regras e os princípios a espécie.

A normatividade dos princípios, segundo esse Jurista:¹⁴

Caminha para o passo final da incursão teórica: a demonstração do reconhecimento da superioridade e hegemonia dos princípios na pirâmide normativa; supremacia que não é unicamente formal, mas sobretudo material, e apenas possível na medida em que os princípios são compreendidos e equiparados e até mesmo confundidos com os valores, sendo, na ordem constitucional dos ordenamentos jurídicos, a expressão mais alta da normatividade que fundamenta a organização do poder.

Enfim, assevera aquele conspícuo Jurista, os princípios:¹⁵

Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todos os conteúdos normativos, os princípios, desde sua constitucionalidade, que é ao mesmo passo positivamente no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada do prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na Lei das Leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem igualmente em *norma normarum*, ou seja, norma

¹² Op. Cit. pP.30

¹³ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p.260-261.

¹⁴ Op cit. p. 261

¹⁵ Op. cit. p. 261

das normas.

Os princípios normativos são apenas aqueles institucionalmente eficazes, e o são na medida em que se incorporam numa instituição e só assim logram de eficácia positiva. Essa normatização dos princípios do processo administrativo ocorreu com a partir da promulgação da Carta Política brasileira de 1988, e, de forma mais específica com a edição da Lei 9.784/99.

Podemos concluir que, após a normatização dos princípios aqui explanados passaram eles a lograr de eficácia positiva, sendo seu principal efeito a obrigatoriedade de sua observação na formalização dos atos administrativos, haja vista sua elevação em “*norma normarum*”¹⁶, nas palavras do grande constitucionalista Paulo Bonavides, ou seja norma das normas.

Conclusões

Demonstramos, em síntese, que os princípios administrativos são postulados fundamentais que regulam todo o modo de agir da Administração pública. E, como valores que o são norteiam a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.

Os princípios administrativos consistem em fórmulas gerais que condicionam e orientam a compreensão dos problemas fáticos e que permitem a correta aplicação da lei. Deve ser preservado o interesse público, mas não pode ocorrer a violação dos direitos dos administrados ou dos servidores públicos, para que não impere o arbítrio em vez do Estado de Direito.

Conforme já registrado, não são unânimes os autores na classificação do rol de princípios do processo administrativo, todavia tentamos de forma didática e simples trazer a conceituação e a aplicação dos princípios do processo administrativo à luz da Constituição Federal e da Lei 9.784/99. Bem como demonstramos que a consequência principal da normatividade de tais princípios é a sua obrigatoriedade, uma vez que foi elevado, segundo o eminente Paulo Bonavides a “*norma normarum*” (norma das normas).

Assim, esperamos que nos momentos de dúvidas sobre a correta aplicação dos princípios do processo administrativo aos casos *in concreto*, este “Texto” possa servir aos leitores de um “socorro” rápido nos momentos de *stress* que o trabalho por vezes nos coloca. Equívocos podem ter ocorrido no decorrer das linhas aqui expostas, pois todos somos falíveis, felizmente somos falíveis, pois somente com os erros poderemos acertar no amanhã.

Referências

- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1997.
- CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. O princípio da isonomia e a igualdade da mulher no Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- COSTA, Nelson Nery. Processo administrativo e suas espécies. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Leqalidade: motivo e motivação do ato Administrativo. Revista de Direito Público. n. 90, a. 22. São Paulo: Revista dos Tribunais, Abril-Junho, 1989. p. 57-69.
- MORAES, Germana de Oliveira. Controle jurisdicional da Administração Pública. São Paulo: Dialética, 1999.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 136, a. 34, out/dez, 1997, p. 05-28.

¹⁶ Op cit. P. 261