



A NOVA LEI

GERAL DO

PROCESSO

ADMINISTRATIVO

Eury Pereira Luna Filho

A NOVA LEI GERAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Eury Pereira Luna Filho

Introdução : um regime geral do procedimento de consulta e postulação junto à Administração

A recém publicada Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 ⁽¹⁾, veio dispor sobre normas básicas para o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, com vistas à proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração. Sua vigência foi imediata, seguindo-se à publicação em 1º. de fevereiro de 1999.

Encontra paralelo , nossa Lei , no Código do Procedimento Administrativo português (Decreto-Lei nº. 6/96, de 31 de janeiro de 1996) , que lhe antecede, mas cabe o registro, ainda, da Lei paulista n. 10.177, de 30 de dezembro de 1998, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública no Estado de São Paulo, e precedeu o diploma federal em cerca de trinta dias ⁽²⁾.

Traz esse diploma federal, então, particular interesse, por quanto terá influência ⁽³⁾ nos diversos procedimentos administrativos hoje regulados em legislações especiais de aplicação mais ou menos restrita , a exemplo do Regime Jurídico Único (RJU), em suas disposições relativas ao procedimento administrativo disciplinar; do processo administrativo fiscal (PAF) , sistematizando o procedimento de consulta fiscal e defesa do contribuinte; dos dispositivos sobre recursos administrativos previstos pela Lei de licitações; do Código Nacional de Trânsito, quando trata das sanções e penalidades administrativas a que estão sujeitos os condutores de veículos automotores, além de outros diplomas

reguladores de procedimentos administrativos para postulação, obtenção, garantia e defesa de direitos e interesses de particulares , junto aos órgãos da administração, como Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Imobiliários, Instituto Nacional da Propriedade Industrial, PROCONs, órgãos da administração ambiental, e do patrimônio histórico, artístico e cultural, para citar alguns.

A limitação imposta ao alcance dessas normas processuais administrativas gerais, recém-introduzidas no regramento brasileiro, que se faz, no artigo 69 da Lei nº. 9.784/99, em nada lhe reduzirá a importância e a novidade, pois ao dizer que "*processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei* " , significa recordar o preceito geral de interpretação das normas de direito, contido no artigo 2º., §2º., da LICC (Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942): "*A lei nova, que estabeleça disposição gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.*"

Mesmo porque essa nova lei contém a previsão de sua aplicação no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando desempenhem a função administrativa. Desde logo se antevê a notável importância e repercussão que terá o diploma legal, que consiste, verdadeiramente, em **lei geral de processo administrativo.**⁽⁴⁾

Deixou de lado, entretanto, a oportunidade de incorporar disposições já presentes no Decreto s/nº. de 15 de abril de 1991, publicado no D.O.U. , de 16 de abril de 1991, que emprestou potencial de maior celeridade e simplificação na busca, pelo administrado, do reconhecimento de direitos, admitindo a remessa, pelo correio, de requerimentos, solicitações, informações, reclamações ou quaisquer documentos endereçados aos órgãos e entidades da Administração Pública

federal direta ou indireta, bem como às entidades de cujo capital participe a União.⁽⁵⁾

Esta omissão fica mais patente quando se verifica que, dentre os critérios (ou princípios informativos) do processo administrativo , previu-se a " *adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos do administrado* " (artigo 2º., Parágrafo único, IX) , e , ainda, que " *Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes .*" (V.g artigo 20, §2º.).

De todo modo, repita-se , auspiciosa a inovação trazida pela lei que institui um regime geral de normas de processo administrativo, pelo esforço de ordenação, sistematização, e orientação das normas e princípios aplicáveis aos procedimentos, que agora enfeixa.

Disposições gerais

No Capítulo I, das Disposições Gerais, a nova Lei conceitua órgão, entidade e autoridade, no artigo 1º., §2º. Define, então, órgão como " *a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta* " ; entidade, como " *a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica* " ; e autoridade, como " *o servidor ou agente público dotado de poder de decisão* ", o que poderia ser dispensado, uma vez que órgão, entidade e autoridade são expressões genéricas, cujo significado se altera segundo o contexto de utilização, não constituindo assim expressões exclusivas do Direito, nem dotadas de conteúdo restrito a esse ramo do conhecimento.

Além disso, o Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (modificado pelo Decreto-Lei nº. 900, de 29 de setembro de 1969, e pela Lei nº. 7.596, de 10 de

abril de 1987) - de há muito conhecido e sedimentado nos meios jurídicos e administrativos -, introduzia, bem antes, em seus artigos 4º. e 5º., definições suscintas e bastante claras para os serviços, as entidades administrativas, e suas categorias ⁽⁶⁾, o que permitiria tornar desnecessário à nova lei trazer outro rol classificatório.

Esse mesmo Capítulo I traz uma enumeração não exaustiva dos princípios a que deverá obedecer a Administração Pública, no caput do artigo 2º., além de alguns dos critérios a serem seguidos nos processos administrativos, alinhados no Parágrafo único, desse mesmo artigo. Talvez interesse lembrar como também não se apresentou exaustivo o elenco de princípios retores da Administração Pública Direta e Indireta, a que faz menção o artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, enumerando apenas os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Princípios e critérios

A Lei geral do processo administrativo elenca os princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica, do interesse público, e da eficiência, enquanto princípios retores da Administração Pública (Artigo 2º.).

O parágrafo único do artigo 2º. da lei de processo administrativo elenca, por sua vez, critérios a serem observados, pela Administração, no processo, e casos há em que tais critérios espelham aqueles princípios, ou contém paráfrases de princípios já mencionados no caput do artigo 2º.

Traria, sem dúvida, contribuição não desprezível, se houvesse recordado expressamente o princípio da **celeridade** ⁽⁷⁾, pois nota-se, em diversos outros

dispositivos da lei, preocupação em dotar os procedimentos por ela regulados de simplicidade razoável, em benefício da presteza em alcançar os resultados propostos, como quando são estabelecidos prazos, de modo a reduzir e prever o tempo de tramitação.

Uma evidência desse espírito de simplificação e celeridade do processo administrativo, e que terá , acredita-se, enorme repercussão, está nas disposições do artigo 37, confirmada pelo artigo 36, *in fine*: " *Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.* "

Deve-se ressaltar que se está tratando de condutas a serem observadas não pelas partes no processo, pois a Administração não é parte no processo administrativo - é , sim, jurisdição - ; pois, nesse dispositivo, se está mais uma vez tratando de princípios orientadores da ação administrativa , *i.e.*, da atuação ou da prestação administrativa ao jurisdicionado, o cidadão ou o administrado, e não de deveres do administrado, que estão consignados, mais adiante , no artigo 4º.

Por exemplo, ao referir o Parágrafo único do artigo 2º, da Lei, " *atuação conforme a lei e o Direito*" (inciso I), nada mais está dito do que o atributo do denominado princípio da legalidade. Quando determina a observância do critério do " *atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei* " (inciso II), na verdade, estabelece duas distintas orientações - uma que interessa à finalidade do ato administrativo, que se confunde com o interesse público, dito aí " *interesse geral* "; outra , que trata de um princípio, como o da irrenunciabilidade da competência

do órgão , que é objeto de dispositivo específico (artigo 11) , ao lado da inalienabilidade , ou indelegabilidade, de poderes, salvo quando expressamente autorizado.

O critério de objetividade no atendimento do interesse público encontra-se vinculado à vedação da promoção pessoal de agentes ou autoridades (inciso III). Parece que a objetividade no atendimento do interesse seja atributo do princípio do interesse público dos atos administrativos, enquanto à vedação da promoção pessoal de agentes ou autoridades respeite ao princípio da impessoalidade e ao da finalidade dos atos.

Já o critério da atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé apresenta confusão com o que sejam atributos pessoais e normas para conduta do agente estatal , que se inserem mais adequadamente no rol de deveres funcionais ou éticos do servidor. Isso já fora observado no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº. 1.171, de 22 de junho de 1994).⁽⁸⁾

Quanto à boa-fé, trata-se de um princípio de conduta processual interpartes. Quando venha erigida a princípio norteador da ação administrativa, subsume-se aos princípios da moralidade e ao da primazia da verdade, tanto quanto ao da proporcionalidade quanto ao da imparcialidade da ação do administrador.

A moralidade, a veracidade, a proporcionalidade, a razoabilidade e a imparcialidade , de que devem revestir-se os atos administrativos, tornam a exigência da conduta de boa-fé desnecessária, por serem critérios objetivos, aferíveis pela exteriorização da prática administrativa. Observe-se que a norma portuguesa, antes aqui lembrada (Código do Procedimento Administrativo) , admite, no artigo 6º.- A , o princípio da boa-fé, que aproximou dos princípios da

justiça e da imparcialidade (Artigo 6º.) Refere, entretanto, como " *as regras da boa-fé* " e explicita devam ser ponderados " *a) A confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa; b) O objectivo a alcançar com a actuação empreendida.* " . Já a regra estadual paulista não faz qualquer referência ao princípio da boa-fé, limitando-se a afirmar que " *Nos procedimentos administrativos, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a igualdade entre os administrados e o devido processo legal, especialmente quanto à exigência de publicidade, do contraditório, da ampla defesa e, quando for o caso, do despacho ou decisão motivados.* " (Artigo 22, da Lei n. 10.177, de 30 de dezembro de 1998).

Outro critério a ser observado, segundo a nova lei, no processo administrativo, é o da divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.⁽⁹⁾

A divulgação oficial dos atos processuais administrativos relaciona-se tanto com a exigência constitucional da publicidade dos atos processuais (artigo 5º., LX, CF/88) , quanto com o princípio da publicidade dos atos praticados pela administração pública (artigo 37, *caput* , CF/88); e , também, com a garantia da participação do usuário na administração pública direta e indireta, mediante o acesso assegurado a este a " *registros administrativos e a informações sobre atos de governo* " , com a ressalva do sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, além da observância do direito, assegurado a todos, ao respeito à privacidade, à honra e à imagem, conforme previsão constitucional (artigo 5º., X, CDF/88).

No caso de terceiros no processo administrativo, o direito à vista dos autos e à obtenção de certidões ou cópias reprográficas dos dados e dos documentos ali contidos, está subordinado a esses direitos da personalidade ou ao interesse da

segurança nacional, no tocante à imposição do sigilo sobre certos documentos contidos no processo (artigo 46, da Lei nº. 9.784/99).

Percebe-se, portanto, que o proposto critério processual da divulgação oficial dos atos administrativos, busca inserir-se na questão da participação do usuário na administração pública, possibilitando a este, mesmo não sendo parte interessada direta em determinado processo, ter meios para saber o que está ocorrendo no seio da Administração.

Além disso, essa institucionalização da divulgação oficial dos atos processuais administrativos poderá ser condição para assegurar o direito ao exercício da legitimação processual administrativa, de que trata o Artigo 9º. (Capítulo V - Dos Interessados), quando, em seu inciso II, admite, como interessados no processo administrativo, aqueles que " *sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada*" (inciso II), as " *organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos*" (inciso III), e " *as pessoas ou as organizações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos*" (inciso IV).

A divulgação oficial dos atos administrativos, nesta ótica, ganha relevância, devendo esse critério informar a instrução processual, que, nessa nova lei federal, está regulada no Capítulo X, artigos 29 *usque* 47, em aspecto particular ao tema da consulta e audiência públicas, possibilidade aberta nos processos cuja matéria envolva assuntos de interesse geral, o que será mais adiante comentado.

Comunicação dos atos

A comunicação dos atos processuais se fará mediante intimação do interessado, para ciência de decisão , ou para efetivação de diligências (artigo 26, caput).

Aspectos a serem observados, no tocante a intimações, são:

1) a forma escrita, em vernáculo, contendo a assinatura da autoridade responsável (v.g artigo 22, §1º.); 2) efetuada por via postal com aviso de recebimento, ou 2.1) por telegrama ou 2.2) outro meio que 3) assegure a certeza da ciência do interessado (artigo 26, §3º.); 4) efetuada mediante aposição do "ciente" da parte ou do procurador habilitado no processo (*idem*); 5) intimação mediante publicação oficial, quando haja interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido; 6) antecedência mínima de três dias úteis ⁽¹⁰⁾, quanto à data de comparecimento; 7) contagem do prazo a partir da data da cientificação oficial, com exclusão do dia do começo e inclusão do dia de vencimento (artigo 66), importando dizer, assim, que, na realização da intimação pela via postal ou telegráfica, o prazo inicia-se quando verificada a recepção da intimação pela pessoa a quem se destinava.

A intimação deverá conter:

- 1) identificação do intimado, e 1.1) nome do órgão ou entidade administrativa,
 - 1.2) endereço e local de sua sede ou da unidade onde o processo tenha curso;
- 2) finalidade da intimação ou do ato que se deva praticar;
- 3) data, hora e local em que se deve comparecer;

- 4) se obrigatório o comparecimento pessoal da parte intimada, ou se esta poderá fazer-se representar por procurador;
- 5) notícia de que o processo terá continuidade, independentemente do seu comparecimento;
- 6) indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

Serão objeto de intimação os atos do processo de que resultem, para o interessado, a imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades, além de outros atos, de qualquer natureza, que lhes digam respeito (artigo 28).

As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais (artigo 26, §5º).

Os prazos consideram-se prorrogados até o primeiro dia útil seguinte ao dia em que deveriam vencer, se este cair em dia em que não haja expediente ou este encerrar-se antes da hora normal.

Salvo motivo comprovado de força maior, os prazos processuais administrativos não se suspendem.

Instrução processual. Consulta e audiências públicas

Mais uma inovação de significativa expressão democrática para a atuação administrativa está contemplada na consulta e na audiência públicas, no curso da instrução processual quando se decida ou aprecie assunto de interesse geral.

Despacho motivado da autoridade abrirá período de consulta pública para manifestação de terceiros (artigo 31), se não houver prejuízo para a parte interessada. Obviamente, aqui não se estará condicionando o interesse geral ao interesse privado, particularizado de um interessado, mas buscando preservar o direito individual perseguido no procedimento administrativo em curso. Haverá hipótese em que o interesse manifesto pela parte não se distinguirá de outros, caso típico das novas formas de legitimação processual ativa, quando se tratem de direitos coletivos ou direitos difusos. Porém, haverá, ainda, hipótese em que a pretensão veiculada pelo particular não possa ser atendida antes de consultados os interesses de terceiros, quer estejam bem identificados, ainda que coletivamente, quer sejam anônimos ou não individualizados.

Fala-se da "*matéria do processo envolver assunto de interesse geral*", ou seja, assunto de repercussão além da esfera de direitos e interesses de uma ou mais pessoas determinadas ⁽¹¹⁾. Audiências públicas foram, no direito brasileiro, pela primeira vez, instituídas em matéria de direito ambiental, no exame de projetos relativos a obras ou atividades que exigissem estudo e relatório prévio de impacto ambiental.⁽¹²⁾

Dever de decidir e motivação

A lei federal do processo administrativo instituiu expressamente a regra do dever de decidir a que está submetida a Administração Pública, quando dispor, no art. 48, que "*A administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.*"

Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos (artigo 50), quando:

- neguem, limitem ou afetem direito ou interesses;
- imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório ⁽¹³⁾;
- decidam recursos administrativos;
- decorram de reexame de ofício;
- deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Recursos e prazos

Outra preocupação bastante evidenciada na legislação processual recém instituída é com a celeridade do processo e, portanto, com a efetividade do recurso à jurisdição administrativa.

- 5/10 dias

Atos processuais , em geral , salvo disposição específica, tanto da autoridade quanto do administrado, devem ser praticados no prazo de cinco dias (artigo 24) , salvo motivo de força maior. Poderão ser dilatados até o dobro ⁽¹⁴⁾, mediante comprovada justificação. Esta é norma que se aplica subsidiariamente a todos os demais procedimentos administrativos, ainda que regulados por norma especial, haja vista a regra do artigo 69.

Compreendidos por essa norma estariam todos os prazos de ordinário expediente, de trâmite entre órgãos ou de encaminhamento de autos, atendimento a despachos ou recebimento e juntada de documentos.

- Interregno de 3 dias úteis para intimações

A intimação para ciência de decisão ou efetivação de diligências observará o prazo mínimo de três dias úteis, entre a ciência e a providência determinada ou a data de comparecimento determinado.

No caso de intimação de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, e que regra particular (artigo 26, §4º.) diz deva ser efetuada por meio de publicação oficial, há margem para questionar-se qual o prazo a ser estabelecido para atender à intimação.

Seria recomendável que não se estabelecesse, na hipótese, aquele mínimo de três dias úteis, dilatando, sempre, o prazo peremptório . O razoável seria, em não havendo previsão de repetir a publicação da intimação no veículo de imprensa - o que também poderia ter sido uma regra admitida, nesses casos, por analogia ao que dispõe o artigo 232, III, do Código de Processo Civil - que se entende haver sido afastada em decorrência dos princípios da celeridade e da economia e da menor onerosidade para o administrado - a autoridade fixar sempre o prazo para cumprimento de diligência ou prática de outro ato processual no máximo de 10 (dez) dias, contínuos (artigo 66, §2º.), a contar da data da publicação, como admitido, por exceção, no Parágrafo único do artigo 24, da Lei nº. 9.784/99. A pluralidade dos intimados não justificaria ampliação desse prazo, também pela celeridade desejada para o processo administrativo e menor onerosidade para o administrado. Aplicável sempre, em qualquer hipótese, a regra do artigo 27: " O

desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado. "

Há uma hipótese de arquivamento do processo, por decisão da autoridade administrativa, quando ocorra o não atendimento à determinação de o interessado apresentar dados, atuar no processo, ou juntar documentos solicitados, isto sido considerado necessário à apreciação da postulação feita (artigo 40); observada, entretanto, a possibilidade de atuação de ofício pelo órgão, suprimindo a deficiência verificada (artigo 39, Parágrafo único).

- 15 dias

Este é o prazo (artigo 42) para a produção de parecer obrigatório e vinculante por órgão consultivo, salvo norma legal especial em contrário, ou comprovada necessidade de prazo maior ou de sua extensão. Se houver omissão do órgão consultivo, o processo ficará sem seguimento até a apresentação da peça obrigatória, cabendo a responsabilização de quem der causa ao atraso.

- Parecer obrigatório não vinculante

Se parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido, no prazo a propósito determinado de ofício pela autoridade (que deverá ser o de cinco dias, dilatado até o máximo de 10, *ex vi* do artigo 24) , o processo poderá ter seguimento e ser decidido com a dispensa da peça opinativa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu.

- Laudos técnicos

Quando necessários laudos técnicos de órgão administrativos e o encargo não tiver sido cumprido no prazo assinalado, deverá ser solicitado laudo técnico a

outro órgão de capacidade técnica e qualificação equivalentes (artigo 43).

- 10 dias

Este o prazo em que terá direito a manifestação o interessado após instrução, exceto se outro prazo for legalmente previsto.⁽¹⁵⁾ No procedimento de consulta pública (artigo 31) , entende-se que o período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, afastaria , para os interessados que se houverem manifestado, não envolve nova manifestação, uma vez encerrada a instrução, nos termos do artigo 44. O período de consulta pública será aquela determinado pela autoridade, em despacho motivado (artigo 31).

- 30/60 dias

Concluída a instrução processual, a matéria deve ser decidida pela Administração em trinta dias (artigo 49), prorrogáveis por igual período, quando expressamente motivada. Prazo esse, portanto, destinado à autoridade competente para decidir no processo.

- 10 dias

Interposição de recurso. Prazo contado a partir da ciência ou da divulgação oficial da decisão recorrida, por qualquer das formas e modalidades previstas para comunicação dos atos processuais, no artigo 26, §3º.

- 5 dias

Prazo para reconsideração da decisão, pela autoridade recorrida, ou para encaminhamento do recurso à autoridade superior.

- 30/60 dias

Prazo para decisão do recurso, salvo previsão legal em contrário (artigo 59, §1º.) e prorrogação máxima (idem, §2º.).

Prazo para anulação de atos administrativos favoráveis aos destinatários

A regra do artigo 54 (" *O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé*") constitui-se em norma garantidora de direitos do administrado, prevendo prazo decadencial, para a Administração, para esta exercer a auto-tutela dos atos administrativos, que, embora nulos, tenham efeitos favoráveis para o administrado, inclusive patrimoniais, dentre estes aqueles contínuos, quando o prazo contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

Conclusões

Jurisdição administrativa. Embora saiba-se não existir no Direito brasileiro o contencioso administrativo, a Administração exerce um poder de tutela jurídica dos direitos e interesses públicos e submete-se em sua atuação, ao princípio da legalidade e ao dever de não ocasionar , em contrariedade à lei, prejuízos a direitos e interesses dos cidadãos e das pessoas que entram em relação com a Administração por força dessa tutela e dessa atuação legal. Esse poder de tutela do direito e o poder-dever de observar as normas legais e de atuá-las, efetivando direitos e obrigações - quer públicos quer privados -, inclusive, quando no pólo passivo da relação jurídica, porque resulta de obrigação jurídica e que se se efetiva mediante provimentos administrativos, pode assim ser entendido como uma forma de jurisdição administrativa, não de cunho contencioso, mas jurisdição

de convencimento e formação da vontade administrativa, de reconhecimento e acatamento de direitos dos administrados, entrega , portanto, de prestação administrativa jurisdicional, porque envolve um juízo a respeito dos interesses e fundamentos jurídicos formulados.

Processo e procedimento. Aplicação subsidiária aos procedimentos administrativos. A Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 , trata expressamente de normas básicas sobre o processo administrativo, visando a proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. Explicita, ainda, que "*processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.*" Assim, por exemplo, processos administrativos como o de concessão de patentes ou o de registro de marcas de indústria e comércio (Lei nº. 9.279, de 14 de maio de 1996), continuarão regulados pela legislação que lhe é específica, embora os princípios e normas básicas sobre processo administrativo, instituídos pela Lei nº. 9.784/99, possam ter aplicação a esses processos específicos, como , por exemplo, as regras de impedimentos e suspeição dos agentes administrativos (artigo 18), ou, ainda em alguns casos, as regras de comunicação dos atos, que deverá ocorrer mediante a intimação do interessado quanto aos atos do processo de que resultem a imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza de seu interesse (artigo 28). Será assim porque a Lei nº. 9.794, de 29 de janeiro de 1999 trata do processo, enquanto normas especiais dispõem quanto ao procedimento a ser seguido, em determinados trâmites administrativos para obtenção de direitos, prestações, providências e para a prática de atos dos quais possam resultar a imposição de deveres, sanções ou restrições de direitos aos administrados.

Garantias da prestação administrativa. Transparece um binômio básico na institucionalização dessas normas básicas processuais administrativas: segurança e celeridade. O princípio da segurança jurídica do ato administrativo decorre da ênfase dada à proteção dos direitos do administrado , ao lado do melhor cumprimento dos fins da Administração (artigo 1º., *caput*); fins estes sempre de conformidade à lei e o Direito (N.B. - assim, com maiúscula) (artigo 2º., I); de interesse geral (*idem* , II); e com objetividade no atendimento ao interesse público , sem promoção pessoal de agentes ou autoridades (*idem*, III); segundo formas (ou fórmulas) simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (*idem* XI); assegurada a gratuidade dos atos do processo, ressalvadas exceções previstas em lei (*idem* XI). Prevê-se, ainda adequação entre fins e meios, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, (artigo 2º., VI), a indicação expressa dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão (*idem*, VII), além de buscar-se a melhor forma de interpretar a norma administrativa, garantindo o atendimento do fim público a que se dirige, sendo vedada a aplicação retroativa de nova interpretação (artigo 2º., XIII). A celeridade no trâmite expressa-se, enquanto exigência do processo, pela regra da impulsão , de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados (artigo 2º., XII); e pela fixação de prazos rígidos, com sanções delineadas, em casos, para o agente que não os respeitar. De não menor importância, tem-se a previsão da decadência quinquenal do direito de auto-tutela da Administração, sobre atos administrativos, mesmo nulos, dos quais tenham decorridos efeitos favoráveis aos administrados e destinatários.

Notas:

*O autor é advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Rio de Janeiro (1976) e Seccional do Distrito Federal (1988). Pertence ao Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB. Tem cursos de especialização em Documentação Científica (IBICT/UFRJ, Rio de Janeiro, 1976), em Instituições da Comunidade Européia (Istituto Alcide De Gasperi, Roma, Itália, 1978/79); Planejamento Ambiental (CIDIAT, Mérida, Venezuela, 1986); Políticas Públicas e Gestão Governamental (FUNCEP, Brasília, 1988/89), e em Direito Tributário (ICAT/AEUDF, Brasília, 1998/99). O autor agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq o apoio para a realização de estudos dos quais este trabalho é um resultado. euryluna@yahoo.com

1. Lei n. 9.874, de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, publicada no D.O.U. - Seção 1, de 1º de fevereiro de 1999.

2. Lei n. 10.177, de 30 de dezembro de 1998, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, publicada no D.O. SP Nº. 148, de 31 de dezembro de 1998.

3. Não importa que o artigo 69, único, trazido no Capítulo XVIII das Disposições Finais, determine que

" Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhe apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei. " A verdade é que há casos em que o regulamento administrativo específico é omissivo, hipótese em que a Lei geral de processo administrativo, preencherá a lacuna, e casos em que a disposição procedimental é de hierarquia inferior, como regulada em

Decreto do Poder Executivo, como é o Decreto nº. 70.235, de 6 de março de 1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal.

4. Coloca-se, assim, uma questão de fundo constitucional, desde logo, qual a de identificar a competência legisferante para dispor sobre a matéria processual administrativa. A Constituição Federal dispõe, no artigo 22, I, ser competência privativa da União legislar sobre direito processual. Ainda a Constituição Federal atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual (artigo 24, XI). No âmbito da legislação concorrente, como é sabido a União terá competência limitada a estabelecer normas gerais (artigo 24, §1º.).

A Constituição Federal não distingue entre processo judicial e processo administrativo. Por outro lado, não se tem notícia que as unidades federadas tenham feito uso da competência concorrente, prevista em matéria de procedimentos. A Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, diz regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e , em seu artigo 1º. " estabelecer normas básicas sobre o processo administrativo ". Entende-se, portanto, que suas normas não poderão conflitar com eventuais legislação estaduais e municipais de processo administrativo, suspendendo essas quando lhe contrariem, pelo que determina o §4º., do artigo 24, da Constituição Federal.

5. Decreto de 15 de abril de 1991, que simplifica o encaminhamento de requerimentos e documentos aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal: " Art. 1º. A critério do interessado, poderão ser remetidos, pelo correio, requerimentos, solicitações, informações, reclamações, ou quaisquer outros documentos endereçados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, bem assim às demais entidades de cujo capital participe a União. Art. 2º. A remessa poderá ser feita mediante porte simples,

exceto quando se tratar de documento ou requerimento cuja entrega esteja sujeita a comprovação ou deva ser realizada dentro de determinado prazo, caso em que valerá como prova o aviso de recebimento (AR) fornecido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Art. 3º. Quando o documento ou requerimento se destinar à instrução de processos já em tramitação, o interessado deverá indicar o número de protocolo referente ao processo. Art. 4º. A remessa de documentos ou requerimentos deverá ter como destinatário o órgão ou setor em que os documentos seriam entregues, caso o interessado não utilizasse a via postal. No documento ou requerimento, o interessado deverá indicar o seu endereço e, quando houver, seu telefone, para facilidade de comunicação."

6. " Artigo 4º. A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações Públicas. Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. "

" Artigo 5º. Para os fins desta lei, considera-se: I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito

privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgão ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. §1º. No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente. §2º. O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo. §3º. As atividades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações. "

7. Disto não se descurou a legislação paulista, admitindo expressamente: " Artigo 25. Os procedimentos serão impulsionados e instruídos de ofício, atendendo-se à celeridade, economia, simplicidade e utilidade dos trâmites"

8. *"Das Regras Deontológicas 1. A dignidade, o decoro, o zelo , a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal . Seus atos,*

comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos. "

"Dos Principais Deveres do Servidor Público XIV - São deveres fundamentais do servidor público : (...)

c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum. " (Grifos nossos).

9. O preceito traz indagações porque institui , como critério do processo, a " divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição " . Em primeiro lugar, porque

" divulgação oficial dos atos administrativos " consiste, em verdade, do uso de um meio ou veículo oficial para a comunicação ou disseminação da notícia dos atos administrativos praticados. Isso significaria dizer a publicação da íntegra dos atos processuais administrativos? Parece que não. Por outro lado, estaria obrigada a autoridade a fazer publicar oficialmente alguma resenha ou registro relativo aos processos em andamento? Mas isso, então, não seria exatamente " divulgação oficial dos atos administrativos ", e sim a publicidade dos procedimentos em curso; algo, talvez, semelhante, em objetivo, à regra contida no artigo 16, da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Estatuto das licitações públicas), que determina: " Será dada publicidade, mensalmente em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação " . Quanto à questão constitucional de sigilo sobre atos administrativos, observe-se existir

regulamentação quanto à classificação de documentos, mas não disposições a respeito de atos sigilosos da administração. A respeito v. Decreto n. 79.099 de 6 de janeiro de 1977, que aprova o Regulamento para salvaguarda de assuntos Sigilosos: " Art. 3º OS assuntos sigilosos serão classificados, de acordo com a sua natureza ou finalidade e em função da sua necessidade de segurança, em um dos seguintes graus de sigilo:

- Ultra-Secreto;*
- Secreto;*
- Confidencial;*
- Reservado.*

Parágrafo único. A necessidade de segurança será avaliada mediante estimativa dos prejuízos que a divulgação não autorizada do assunto sigiloso poderia causar aos interesses nacionais, a entidades ou indivíduos.

Art. 4º A cada grau de sigilo correspondem medidas específicas de segurança, entre as quais se incluem as limitações para o conhecimento de assunto sigiloso.

§ 1º O grau de sigilo "Ultra-Secreto" será atribuído aos assuntos que requeiram excepcionais medidas de segurança, cujo teor ou características só devam ser do conhecimento de pessoas intimamente ligadas ao seu estudo e ou manuseio

§ 2º O grau de sigilo "Secreto" será atribuído aos assuntos que requeiram elevadas medidas de segurança, cujo teor ou características possam ser do conhecimento de pessoas que, sem estarem intimamente ligadas ao seu estudo e ou manuseio, sejam autorizadas a deles tomarem conhecimento, funcionalmente.

§ 3º O grau de sigilo "Confidencial" será atribuído aos assuntos cujo conhecimento por pessoa não autorizada possa ser prejudicial aos interesses nacionais, a indivíduos ou entidades ou criar embaraço administrativo.

§ 4º O grau de sigilo "Reservado" será atribuído aos assuntos que não devam ser do conhecimento do público em geral. "

10. Os prazos expressos em dias, no processo administrativo, como regra geral, contam-se de modo contínuo (artigo 66, §2º.). No caso da antecedência mínima entre a intimação e a prática do ato objeto da intimação , aquela será de três dias úteis.

11. Interesse geral não constitui um conceito preciso e rigorosamente estabelecido, juridicamente.

12. Resolução CONAMA Nº. 1, de 23 de janeiro de 1986, publicada no D.O.U., de 17 de fevereiro de 1986, assim dispõe: " Artigo 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitado e demonstrado pelo interessado, o RIMA (N.B. - Relatório de Impacto Ambiental) será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da Sema e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica. (...) §2º. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber, o município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA. " (Grifo). Ainda que não haja ali a previsão da realização de audiência pública, pode-se considerar algo semelhante a esse instituto a regra, contida na Lei nº.

8.666, de 21 de junho de 1993 (Estatuto das Licitações governamentais) , que determina serem públicos e acessíveis ao público os atos de procedimento da licitação, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura (artigo 3º., §3º.); reforçada ainda pela disposição do artigo 4º., que assegura a qualquer cidadão acompanhar o desenvolvimento da licitação (procedimento), sem interferir de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos, e pela disposição do artigo 7º., e §§6º. e 7º., que garantem ao cidadão o direito de requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada, mesmo nos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

13. Aqui veio feita referência expressa à aplicação da lei de processo administrativo ao procedimento regulado em legislação especial (Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, Estatuto das licitações e contratos da Administração Pública). Os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação já deviam vir , pelas normas da legislação que lhes é aplicável, justificados; entretanto, a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, impõe-lhes, agora, não somente a justificação devida, mas a motivação que levou à autoridade à dispensar a licitação ou a declará-la inexigível, declinando além dos fatos que justificariam a dispensa ou a inexigibilidade, ainda a fundamentação jurídica, de modo a , conhecidos um e outro, ser possível aferir objetivamente a veracidade dos primeiros e a consistência dos segundos.

14. A regra contida no artigo 24, Parágrafo único, dispõe poder o prazo previsto " ser dilatado até o dobro " , o que significa dizer, apenas, poder ser dobrado: 5 dias , duas vezes, dez dias.

15. Claramente, a norma processual institui um direito processual do administrado: pronunciar-se, após o encerramento da instrução e antes da decisão final vir a proferida pela autoridade administrada.