

Princípios do processo judicial no processo administrativo



Existem alguns aspectos do *processo* que são iguais ou muito próximos nas

esferas judicial e administrativa, a começar pelo seu conceito, já que o processo sempre compreende uma série de atos coordenados para a realização de um fim estatal que é a aplicação da lei. Em ambas as esferas, o processo constitui instrumento, forma, modo de proceder. Ambos são processos de aplicação da lei e estão sujeitos aos princípios da legalidade, do formalismo, da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal, da motivação, da publicidade, da economicidade processual, da duração razoável do processo, da segurança jurídica, este último servindo de fundamento às regras que impõem respeito aos direitos adquiridos, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, bem como aos prazos de prescrição e decadência, além das regras legais sobre preclusão.

No entanto, não se pode negar a existência de diferenças sensíveis entre o processo judicial e o administrativo. Se assim não fosse, bastaria aplicar aos processos administrativos as normas constantes do CPC e do CPP (no caso de processos sancionadores). Por isso mesmo, tem que ser aceita com muita reserva a norma do artigo 15 do novo CPC, pelo qual “*na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhe serão aplicadas supletiva e subsidiariamente*”.

Assim é que o *formalismo*, presente nas duas modalidades de processo, é muito menos rigoroso nos processos administrativos, em relação aos quais alguns falam em *informalismo* e outros preferem falar em *formalismo moderado*. No processo administrativo, a forma e a formalidade só devem ser impostas na medida necessária e suficiente para que a atuação da Administração Pública atinja os seus fins, em especial a garantia dos direitos dos administrados. Não é possível simplesmente transpor para os processos administrativos todos os formalismos previstos no CPC.

A ideia de *coisa julgada administrativa*, embora mencionada pela doutrina, não tem o mesmo sentido da coisa julgada judicial, já que, adotado o princípio da unidade de jurisdição no artigo 5º, XXXV, da Constituição, só ao Poder Judiciário assiste a competência para dizer o direito em última instância.

Também o instituto da *prescrição* que, no direito administrativo, se aproxima da preclusão, tem sentido diverso no processo judicial, em que ocorre a perda do direito de ação, enquanto no direito administrativo assume diferentes significados: (i) perda, pelo administrado, do prazo para recorrer de decisão administrativa; (ii) perda, pela Administração Pública, do prazo para rever os próprios atos; e (iii) perda do prazo para punir. O primeiro prazo é definido em benefício da Administração Pública, que dele pode abrir mão para prestigiar os princípios da legalidade, do interesse público, da verdade material, do controle judicial. Os dois últimos prazos, sendo estabelecidos em benefício do administrado, são obrigatórios para a Administração Pública, em prestígio do princípio da segurança jurídica. A perda de prazos pelo administrado não tem, necessariamente, o mesmo efeito consumativo que no processo judicial.

Do mesmo modo que a coisa julgada e a prescrição, o instituto da *preclusão* — que ocorre quando uma das partes deixa de adotar alguma providência processual de sua alçada — foi transposto para o âmbito dos processos administrativos. No entanto, também não pode ter o mesmo rigor que no processo judicial.

Existe pelo menos uma razão aceitável para que se faça a transposição, para o processo administrativo, de institutos como a coisa julgada, a prescrição e a preclusão: quer-se evitar que os litígios que se instauram na esfera administrativa se prolonguem indefinidamente no tempo, em prejuízo da segurança jurídica, em seu duplo aspecto: *objetivo*, que designa a necessária estabilidade das relações jurídicas; e *subjetivo*, que significa a confiabilidade que o administrado deve ter quanto à licitude das decisões administrativas (princípio da proteção da confiança ou da confiança legítima).

Mas também existem razões mais do que aceitáveis que recomendam boa dose de bom senso na aplicação desses institutos nos processos administrativos. Tem que haver certo abrandamento na aplicação do princípio do *formalismo* e nos conceitos de *coisa julgada*, de *prescrição*, de *preclusão*.

Duas grandes razões aconselham muita cautela na transposição de institutos próprios do processo judicial: (i) de um lado, a elaboração, no decurso do tempo, de determinados princípios específicos dos processos administrativos, como os *da oficialidade*, do *formalismo moderado*, da *verdade material*, do *interesse público*, da *economia processual*, dentre outros construídos e aplicados muito antes de existir no Brasil uma lei de processo administrativo (Lei 9.784, de 19-1-99); (ii) de outro lado, o fato de que os atos da Administração Pública estão sempre sujeitos ao controle pelo Poder Judiciário; esta é uma grande diferença entre o processo administrativo e o judicial: neste, uma vez proferida a decisão final transitada em julgado, não há outro órgão superior que possa dizer que a decisão foi lícita ou ilícita, porque o Poder Judiciário exerce a chamada soberania em sentido jurídico, que compreende o poder de decidir em última instância; não é por outra razão que se diz que a coisa julgada encerra uma verdade legal, fazendo o negro parecer branco e o quadrado parecer redondo. No processo administrativo, as decisões administrativas, mesmo as adotadas na última instância da escala hierárquica, são sempre passíveis de revisão pelos órgãos de controle. *Não adianta o apego excessivo aos formalismos, aos prazos para apresentação de recursos ou juntada de documentos, se, em razão de tais exigências, a decisão administrativa resultar em ato ilícito que pode ser corrigido pelo Poder Judiciário.*

Um dos aspectos em que existem diferenças sensíveis entre o processo judicial e o administrativo é o que diz respeito à coisa julgada e à preclusão. Enquanto no processo judicial existe a *coisa julgada material* (autoridade da sentença, que passa a fazer lei entre as partes) e a *coisa julgada formal* (imutabilidade da sentença, dentro do processo em que foi proferida, por não ser cabível mais qualquer recurso), no direito administrativo, só existe a *coisa julgada formal*, na medida em que o encerramento do processo, pelo não cabimento de novos recursos na via administrativa, torna imutável a sentença naquele específico processo; mesmo assim, existe a possibilidade de revisão *ex officio* dos atos viciados por ilegalidade. No entanto, não é possível falar em *coisa julgada material*, porque a decisão pode ser revista em outro processo e não adquire *imutabilidade* no sentido em que esta existe no processo judicial; a decisão não faz lei entre as partes.

Por sua vez, a *preclusão*, que significa a perda de uma faculdade processual por não ter se exercido em tempo oportuno, é possível ocorrer nos processos administrativos, porém com maiores limitações do que no processo judicial. Isto porque, estando a Administração Pública sujeita à observância do princípio da legalidade e ao controle judicial, sempre se reconhece a ela o poder-dever de rever os próprios atos, para anulá-los, convalidá-los ou revogá-los. Mesmo que o interessado tenha perdido o prazo para adotar as providências que lhe cabem, como o de produzir a prova dos fatos que tenha alegado ou o de recorrer da decisão que lhe é desfavorável, a Administração pode rever a sua decisão, não só em decorrência do respeito à legalidade, como também pela aplicação dos princípios da oficialidade, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público. Apenas se o ato ilegal for favorável ao particular a invalidação está sujeita ao prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei 9.784/99.

Muito antes de serem promulgadas a Lei de Processo Administrativa na esfera federal e algumas leis estaduais e municipais sobre essa matéria, o *princípio da oficialidade* já estava consagrado pela doutrina do direito administrativo, como prerrogativa da Administração Pública para, de ofício, instaurar o processo, fazer a sua instrução, sua impulsão, sua revisão. Hoje, a Lei 9.784/99 contém várias normas que dão aplicação a esse princípio, que é inerente à atividade administrativa, como as contidas nos artigos 2º, XII, 5º, 29, 62, § 2º, e 65.

O princípio da oficialidade, que existe de forma muito mais ampla nos processos administrativos do que nos judiciais, autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos e informações, bem como rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à apuração dos fatos e à correta aplicação da lei. A oficialidade está presente: (i) no poder de iniciativa para instaurar o processo; (ii) na instrução do processo; e (iii) na revisão de suas decisões.

Decorrente do princípio da oficialidade, o *princípio da verdade material* ou da *verdade real* significa que a Administração tem o poder-dever de decidir com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos interessados.

Evidentemente, tais considerações não significam que os interessados não tenham que cumprir os ônus processuais. O que se está querendo realçar é que o fato do interessado deixar de cumprir determinadas normas (como as pertinentes ao prazo para recorrer ou à produção de provas, por exemplo) não desobriga a Administração Pública do poder-dever de impulsionar o processo, seja providenciando todas as medidas necessárias à adequada instrução, seja revendo a sua decisão se reconhecer que, mesmo sendo extemporâneas, as alegações do particular são procedentes. Disso decorrem algumas consequências: a) não existe revelia nos processos administrativos (artigo 27 da Lei 9784); b) se para o interessado a instrução é um *direito* inerente ao princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório, para a Administração, constitui um *ônus* (artigos 3º, III, 29 e 38); c) o interessado pode, a qualquer momento, antes da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo; d) mesmo na fase recursal é possível acrescentar novas alegações e juntar novos documentos (artigo 60); e) nos processos sancionatórios, é cabível a revisão, a pedido ou *ex officio* (artigo 65); f) a inércia do interessado, em hipóteses que envolvam o interesse público ou direitos individuais indisponíveis, não poderá acarretar o arquivamento do processo, cabendo ao órgão administrativo suprir de ofício a omissão, não se eximindo de proferir a decisão (art. 39, parágrafo único); g) a preclusão do direito de recorrer, pela perda do prazo ou por estar exaurida a instância administrativa, não é absoluta, tendo em vista que a Administração ainda pode rever o ato *ex officio*, mesmo que não conhecendo do recurso (artigo 63, § 2º).

A perda do poder de revisão *ex officio* caracteriza preclusão para a Administração e pode ocorrer em diferentes hipóteses, que permitem falar em coisa julgada administrativa, podendo-se mencionar, dentre outras: (i) esgotamento do prazo decadencial para invalidação dos atos favoráveis ao interessado (artigo 54 da Lei 9.784/99); (ii) decisão judicial transitada em julgado sobre a mesma matéria tratada no recurso; (iii) ocorrência de prescrição judicial, a impedir a Administração de apreciar a matéria, sob pena de ofensa ao princípio da segurança jurídica e ao princípio da indisponibilidade do interesse público; (iv) perda do prazo para decidir, fixado no artigo 59, §§ 1º e 2º, hipótese em que a competência se desloca

para a autoridade superior; (v) avocação do processo pela autoridade hierarquicamente superior; (vi) prática de ato administrativo incompatível com o ato anterior (preclusão lógica); (vii) promulgação de nova lei mais benéfica para o interessado.

Por todas essas razões, os princípios e institutos próprios do processo judicial servem de inspiração para muitos princípios do processo administrativo. Mas a transposição pura e simples de normas do novo CPC, tal como prevista no artigo 15, não pode levar ao desvirtuamento dos princípios próprios do processo administrativo, que não tem, no direito brasileiro, o caráter contencioso de que se reveste nos países que adotam o sistema de dualidade de jurisdição.

Date Created

10/12/2015