



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO- USP

---

Seção: Artigos Científicos

## Princípios do processo administrativo

*Administrative process principles*

Thiago Marrara

**Resumo:** O movimento de processualização é cada vez mais relevante no Brasil, tanto virtude dos anseios democráticos pós-ditatoriais, transparência e respeito aos direitos fundamentais, como pela criação de um ambiente institucional pautado pela segurança jurídica. A lei de processo administrativo federal é um marco nessa temática, estabelecendo diretrizes gerais e base principiológica, sem ferir a autonomia administrativa da regulação setorial e dos demais entes federativos. Os princípios, enquanto norteadores interpretativos e teleológicos, são elemento-chave desse fenômeno. Em que pese o esforço doutrinário, o presente artigo busca sistematizar os princípios do processo administrativo, com base nos princípios gerais de processo com os princípios constitucionais da Administração Pública, apresentando o seu conteúdo individualmente, os quais são: a ampla defesa, o contraditório, a gratuidade, a transparência, a oficialidade, o formalismo mitigado, a isonomia, a boa-fé e a proteção da confiança e a razoabilidade.

**Palavras-chave:** processualização; princípios; processo administrativo

**Abstract:** The process of proceduralization is increasingly relevant in Brazil, both due to the post-dictatorial democratic yearnings, transparency and respect for fundamental rights, and to the creation of an institutional environment guided by legal security. The federal administrative process law is a milestone in this theme, establishing general guidelines and a principiological basis, without harming the administrative autonomy of sectoral regulation and of other federal entities. Principles, as interpretative and teleological guidelines, are a key element of this phenomenon. Despite the doctrinal effort, this article seeks to systematize the principles of the administrative process, based on the general principles of process with the constitutional principles of Public Administration, presenting its content individually, which are: the broad defense, the contradictory, gratuity, transparency, officiality, mitigated formalism, isonomy, good faith and the protection of trust and reasonableness.

**Keywords:** proceduralization; principles; administrative process

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7n1p85-116>

## PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Thiago MARRARA\*

*Sumário: 1 Introdução: a processualização no Brasil; 2 A Lei de processo administrativo federal; 3 Funções dos princípios: a necessidade de reiterar o óbvio; 4 Sistematização e classificação dos princípios processuais; 5 Princípio da ampla defesa; 6 Princípio do contraditório; 7 Princípio da gratuidade; 8 Princípio da transparência; 9 Princípio da oficialidade; 10 Princípio de formalismo mitigado; 11 Princípio da isonomia; 12 Princípio da boa-fé e proteção da confiança; 13 Princípio da razoabilidade; 14 Conclusões; 15 Referências bibliográficas.*

### 1. Introdução: a processualização no Brasil

Já não há mais como se ignorar o processo administrativo. E com isso não pretendo dizer que os atos administrativos e os atos normativos da Administração tenham perdido seu protagonismo. Pelo contrário! A processualização, impulsionada pela edição de leis gerais federal, estaduais e municipais, reflete a elevada preocupação da sociedade e do legislador com os momentos de criação decisória. Na raiz desse fenômeno se encontra o reconhecimento definitivo da imprescindibilidade e dos impactos das variadas decisões administrativas, concretas ou abstratas, sobre a vida da sociedade e do mercado.

É nesse sentido que a processualização desponta como um movimento refletor da crescente importância da teoria e da prática das decisões públicas, que, ao passar dos anos, ganharam proeminência em virtude de transformações na administração pública, como a regulação, a agencificação e a deslegalização. Enganam-se, portanto, aqueles que enxergam na preocupação atual com o processo administrativo uma perda de protagonismo dos atos administrativos e normativos. O que ocorre é exatamente o oposto! A processualização se fortalece exatamente na medida em que a sociedade e o mercado passam a se preocupar intensamente com a forma, o conteúdo e o impacto das decisões estatais.

Mas não é só isso. A processualização emergiu nas últimas décadas também em razão de duas aspirações que se formaram na década de 1990 e ainda perduram. A primeira consiste no desejo do poder constituinte – condensado nos subsequentes mandamentos da Constituição da República de 1988, promulgada num cenário pós-ditatorial – de democratizar as atividades e ações estatais a fim de concretizar

---

\* Professor de direito administrativo da Universidade de São Paulo na FDRP. Livre-docente, mestre e bacharel pela USP. Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Consultor, árbitro e parecerista. [marra@usp.br](mailto:marra@usp.br)

o ideal republicano e garantir os princípios da moralidade<sup>1</sup> e da impessoalidade, bem como os direitos fundamentais de petição e de ampla defesa, entre outros.

A segunda aspiração remete à política de desestatização e de fortalecimento de parcerias entre Estado e mercado, inclusive para delegação de serviços públicos, que se forjou ainda em meados da década de 1980 e materializou-se em leis específicas nos anos de 1990 e de 1997. A atração de capitais e de investidores demanda uma ordem jurídica clara, bem estruturada e, mais que isso, transparente, minimamente previsível e respeitosa, em seu funcionamento, a posições jurídicas dos agentes econômicos. Não há país atrativo a investimentos sem processos decisórios estatais regrados e racionais, sem um mínimo de segurança e de estabilidade.

Ao mesmo tempo em que viabiliza os anseios pós-ditatoriais por democratização, transparência e promoção de direitos fundamentais, a processualização se consagra por ser igualmente útil a melhorar o ambiente institucional em prol da segurança jurídica, o que, entre outras coisas, favorece o recebimento de capitais e de investimento, bem como os emparceiramentos e o empreendedorismo – movimentos relevantes para um Estado que pretende reduzir e enxugar suas despesas. É por esses e outros motivos que – apesar da corrupção visível, dos percalços da economia, da violência crescente e das permanentes deficiências da saúde, da educação e de outras atividades públicas e de interesse público – o movimento de processualização não pode ser menosprezado, nem abandonado.

## 2. A Lei de processo administrativo federal

Ícone desse movimento é a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, sem sombra de dúvidas, a mais importante lei de processo administrativo do país. Conquanto elaborada para reger os processos administrativos no âmbito dos três Poderes da União, a LPA em pouco tempo se consolidou como “a” lei de processo administrativo. Seus princípios gerais, suas normas sobre impedimento e suspeição, sobre delegação e avocação, sobre instrução processual, recursos, autotutela e motivação do ato administrativo – todas elas redigidas de modo direto, claro e flexível – são decerto responsáveis por expressiva transformação da realidade dos entes públicos por meio do incremento de transparência, racionalidade decisória e segurança jurídica.

---

<sup>1</sup> A relação entre moralidade e processualidade é bem esclarecida por Odete Medauar no seguinte trecho: “(...) a atuação processualizada reduz as oportunidades de práticas imorais no exercício de poderes públicos: atividades parametradas, presença de sujeitos com direitos e ônus, obrigação de motivar, etc. dificultam os desvirtuamentos próprios da imoralidade administrativa. Há um sentido moralizador na conflitualidade prevista e explícita, que substitui aquelas casuais e ocultas que nascem de presunções subjetivas e corporativas e de atividades facultativas de sujeitos mais espertos ou hábeis. Havendo, no entanto, práticas imorais em momentos do processo, torna-se mais fácil evidenciá-las”. MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 96 (g.n.).

Alguns de seus institutos mostraram-se tão marcantes e transformadores, que os tribunais superiores os “nacionalizaram”<sup>2</sup> aos poucos, como ocorreu com a decadência quinquenal do poder anulatório, admirável mecanismo de estabilização das relações jurídicas e de tutela de cidadãos de boa-fé.<sup>3</sup>

Em grande medida, o sucesso da lei se deve à experiência, à solidez teórica, à inteligente perspectiva e à sensibilidade dos integrantes da Comissão que a elaborou.<sup>4</sup> Diferentemente de outras leis processuais, a federal representa um corpo de normas “básicas”, que não interferem nas peculiaridades dos processos administrativo setoriais, como o concorrencial, o tributário e o ambiental. Por se tratar de conjunto normativo de aplicabilidade subsidiária, seus comandos incidem sobre os campos setoriais apenas quando as leis específicas revelarem lacunas acerca de institutos fundamentais, por exemplo, recursos, impedimento e suspeição. A LPA desponha, assim, como a garantia de um mínimo de processualidade e daí se entende porque o legislador a denominou de corpo de normas “básicas”.

Em virtude dessa característica central, as definições, os princípios, os institutos e suas regras aparecem na LPA sem excessivos detalhamentos, sem exageros ou complicações redacionais, sem a preocupação com realidades setoriais da complexa e agigantada Administração Pública brasileira. Sem perder a clareza, as normas da lei assumem textura bem aberta em termos semânticos, o que lhes garante a flexibilidade essencial para se acoplar a inúmeros tipos de processo administrativo e garantir a mínima processualidade em todos os campos. Embora esse caráter aberto e principiológico da LPA federal por vezes chegue a mitigar a utilidade prática de alguns de seus dispositivos – como o art. 68, que cuida muito vagamente das sanções –,<sup>5</sup> fato é que uma lei processual geral excessivamente detalhada jamais teria se consagrado tão rápida e facilmente como a LPA o fez no Brasil.

---

<sup>2</sup> Sobre a aplicabilidade da LPA federal aos entes estaduais e municipais (“nacionalização”), conferir o estudo aprofundado de CUNHA, Bruno Santos. *Aplicabilidade da Lei Federal de Processo Administrativo*. São Paulo: Almedina, 2017, p. 142 e seguintes.

<sup>3</sup> Nesse sentido, vale a transcrição ilustrativa do seguinte julgado do STJ: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS INATIVOS. ART. 54 DA LEI N.º 9.784/99. ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL. APLICAÇÃO. POSSIBILIDADE. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. CONFIGURADA. TERMO A QUO. VIGÊNCIA DA LEI.

1. Ausente lei específica, os comandos normativos contidos na Lei n.º 9.784/99 são aplicáveis no âmbito das Administrações Estadual e Municipal, os quais estabelecem o prazo de 5 (cinco) anos para a Administração rever seus próprios atos.

2. Caso o ato acoimado de ilegalidade tenha sido praticado antes da promulgação da Lei n.º 9.784, de 01/02/1999, a Administração tem o prazo de cinco anos a contar da vigência da aludida norma para anulá-lo; caso tenha sido praticado após a edição da mencionada Lei, o prazo quinquenal da Administração contar-se-á da prática do ato tido por ilegal, sob pena de decadência, nos termos do art. 54 da Lei n.º 9.784/99. (...)

(RMS 24.423/RS, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 23/08/2011, Dje 08/09/2011)

<sup>4</sup> São eles: Caio Tácito, Adilson Abreu Dallari, Almiro Couto e Silva, Carmen Lúcia Antunes Rocha, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Inocêncio Mártires Coelho, José Carlos Barbosa Moreira, José Joaquim Calmon de Passos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Odete Medauar e Paulo Modesto.

<sup>5</sup> Criticamente sobre o art. 68, cf. MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. *Processo administrativo: Lei n. 9784/1999 comentada*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 531-532.

É sob a premissa de que a aplicação subsidiária e o caráter aberto das normas da LPA representam as causas maiores de seu sucesso a favor da processualização da Administração Pública que esse artigo busca, de modo panorâmico, sistematizar e examinar o conteúdo dos princípios mais típicos do processo administrativo brasileiro, de sorte a descortinar sua vinculação com princípios estruturais do direito administrativo e com princípios gerais de processo. Antes disso, porém, cumpre retomar e reiterar brevemente os papéis que os princípios exercem na prática jurídica para se afastar os temores e as confusões que os circundam – sentimentos que têm ocasionado propostas irracionais a favor de sua extinção, impensáveis em qualquer outro país.

### **3. Funções dos princípios: a necessidade de reiterar o óbvio**

Os princípios são estruturas valorativas que, juntas, conformam as demais partes constituintes do ordenamento jurídico. Eles dão sentido ao todo, revelam a lógica por trás das tarefas quotidianas e das regras pormenorizadas que as disciplinam. Nunca existiu, não existe, nem nunca existirá ordenamento ou microsistemas normativos sem princípios, formados unicamente por regras como prescrições duras e definitivas. Um ordenamento que se esgotasse em regras seria, em primeiro lugar, inviável, pois o legislador jamais lograria prever em pormenores tudo aquilo que a realidade demanda. Em segundo, ainda que pudesse conter tantas e tão variadas prescrições comportamentais, uma lei sem princípios seria excessivamente rígida, incapaz de se harmonizar com a dinâmica real. As “leis de regras”, com as quais alguns sonham, exigiriam atualizações e revogações rápidas, frequentes, intermináveis. Em terceiro lugar, um ordenamento sem princípios se tornaria rapidamente irracional, pois aos inúmeros mandamentos faltariam valores comuns, subjacentes, capazes de coordená-los a fim de formar um todo mais harmônico, de forma a repe- lir regras material ou formalmente incompatíveis.

Na “caça aos princípios” não se encontra a solução para distorções, manipulações e todos os males que agentes públicos e operadores mal-intencionados ocasionam ao interpretar e aplicar o ordenamento. O emprego indevido, malicioso e danoso de uma tecnologia, inclusive jurídica, não justifica que se a destrua ou a abandone de imediato. Pede, sim, a capacitação, a prevenção e a responsabilização de quem indevidamente agiu. Em outras palavras: ao se constatar que determinado princípio é manejado para finalidades não tão nobres, será necessário indagar, antes de qualquer proposta teórica, se isso decorre de uma falha do conceito ou de deficiências dos operadores. E se o problema for operacional, certamente será imprescindível educar mais, punir com precisão e, principalmente, reiterar incansavelmente as funções e o conteúdo desses tipos normativos.

Diga-se mais: a solução radical de extinguir princípios jamais será capaz de imunizar um “ordenamento hipotético de regras” contra a má-fé terrena. O ser humano constrói o direito, interpreta e o aplica. Com mais ou menos princípios, mais ou me-

nos regras, seu papel permanecerá insubstituível e imprescindível para garantir a honestidade, o profissionalismo e a segurança das instituições e dos institutos jurídicos.

Como dito, um passo para se assegurar a devida utilização dos princípios consiste em esclarecer e conscientizar os operadores acerca de suas funções e, em seguida, seu conteúdo. É verdade que esse assunto é antigo, mas as dúvidas ainda persistem e são numerosas. Isso justifica que se reforcem algumas lições preliminares, a começar pelos aspectos funcionais.

Como sustentei em outro momento,<sup>6</sup> em perspectiva geral, independentemente do ramo do direito, os princípios como instrumentos valorativos, imanentes a sistemas jurídicos, assumem funções bastante poderosas e impactantes da prática quotidiana, que abarcam ao menos: (i) a de *orientação teleológica do legislador*, uma vez que eles impõem balizas e dirigem a atividade legiferante; (ii) a de *orientação teleológica da Administração Pública*, já que os agentes públicos e os particulares que operam como delegatários devem levá-los em conta na elaboração e edição de atos normativos, atos administrativos e atos opinativos, bem como na execução de atos materiais; (iii) a de *alinhamento da interpretação*, pois os princípios, como pilares do sistema, fazem convergir as normas que se espalham pelo ordenamento jurídico em favor de um mínimo de coesão e harmonia; e (iv) a de *integração de lacunas*, pois dos princípios se extraem mandamentos concretos e bem definidos, úteis ao preenchimento de vazios deixados pelo legislador no direito positivo.

#### 4. Sistematização e classificação dos princípios processuais

Classificar implica separar, segundo um critério explícito e objetivo, dois ou mais elementos com o objetivo de ressaltar diferenças e pontos comuns. Classificações pressupõem a identificação prévia desses elementos e sua sistematização. E essa tarefa inicial constitui a primeira barreira a qualquer teórico que se proponha a classificar os princípios do processo administrativo, afinal inexiste firme consenso doutrinário a respeito de como esses elementos normativos devem ser sistematizados.

Inúmeros estudiosos já se dedicaram ao tema, como Odete Medauar,<sup>7</sup> Romeu Felipe Bacellar Filho,<sup>8</sup> Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz,<sup>9</sup> Carmen Lúcia Antunes

---

<sup>6</sup> MARRARA, Thiago. Breve introito: por que ainda falar de princípios? In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. xvi-xvii.

<sup>7</sup> Cf. MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, em geral.

<sup>8</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo*, v. 5: ato administrativo e procedimento administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 507 e seguintes.

<sup>9</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 78 e seguintes.

Rocha,<sup>10</sup>Egon Bockmann Moreira<sup>11</sup> e Marcelo Harger.<sup>12</sup> Apesar dessas iniciativas de relevo, as sistematizações fornecidas pela doutrina ainda estão longe de padronização. Ademais, é ainda usual que se rotulem como “princípios processuais gerais” os mandamentos constitucionais do direito administrativo, como a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência. É irrefragável que esses princípios estruturais, de porte constitucional, condicionam inexoravelmente as mais variadas funções administrativas (poder de polícia, poder disciplinar, gestão de bens, pessoas e contratos etc.) e, por consequência, exercem o papel de princípios dos processos administrativos que as materializam na prática. Contudo, eles não configuram exatamente princípios exclusivos do processo, senão de ordem geral, como a própria Constituição registra em seu texto (art. 37, *caput*). Isso gera a necessidade de traduzi-los para o campo processual.

Afora referida confusão, a riqueza de formas do processo administrativo também dificulta a sistematização e a classificação dos princípios em questão. Ele difere dos processos judiciais tanto, deontologicamente, pela ausência de definitividade de seus provimentos, quanto, morfológicamente, pela multiplicidade de espécies e de funções. Por um lado, há processos análogos aos judiciais, como os sancionadores ou os empregados na solução de controvérsias entre pessoas sujeitas aos comandos da Administração – no âmbito disciplinar ou regulatório, *e.g.* Por outro, vislumbram-se variados processos típicos da função administrativa, como os liberatórios (de expedição de licenças, autorizações, admissões e de outros atos administrativos análogos), os de outorga (de uso de bem público, por exemplo) e os processos de seleção (como os concursos e as licitações em geral). A riqueza de espécies requer elevada cautela na delimitação de princípios processuais que perpassem todas elas.

Um terceiro limitador à sistematização decorre da inviabilidade de mapear com segurança todos os princípios e suas peculiaridades na ausência de codificação nacional. A Constituição da República confere ao Congresso a competência legislativa privativa em matéria de “direito processual” (art. 22, inciso I). Apesar de referido dispositivo lançar mão de uma expressão ampla, que abarcaria processos estatais como um todo, dentro e fora do Judiciário, fato é que se consagrou no Brasil a interpretação de que referido mandamento não atribui à União a competência para editar normas nacionais sobre processo administrativo. O fundamento dessa interpretação dominante é bastante simples: como instrumentos imprescindíveis ao exercício da autonomia federativa, sobretudo na sua faceta de autoadministração, o processo administrativo necessita estar sob controle de cada nível federativo. Por isso, cabe a Estados e Municípios editar suas leis processuais administrativas, ainda que

<sup>10</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. *RDA*, v. 209, 1997.

<sup>11</sup> MOREIRA, EgonBockmann. *Processo administrativo: princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, em geral.

<sup>12</sup> HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 75 e seguintes.

para isso se valham de remissão à LPA federal, tal como fez o Distrito Federal.<sup>13</sup> Somente na falta de lei própria é que esse diploma, regente dos processos da União, entrará em jogo com base na analogia, operando-se, aí sim, uma “nacionalização” dos comandos federais no caso concreto.

Com a consciência desses grandes obstáculos, mas baseando-se em algumas normas esparsas da Constituição e nos parâmetros contidos no art. 2º da LPA, arrisque-se esboçar um corpo mínimo de princípios gerais do processo administrativo – um corpo de valores intermediários, situados entre os princípios gerais da Administração Pública e as regras processuais pormenorizadas, e que se destinam a conferir traços comuns e harmonia estruturante aos diferenciados tipos de processos que materializam as funções administrativas.

Nessa proposta, os princípios se resumem a: (i) ampla defesa; (ii) contraditório, no qual se inclui a motivação; (iii) gratuidade; (iv) transparência; (v) oficialidade, incluindo a vedação da renúncia de competência; (vi) formalismo mitigado; (vii) isonomia; (viii) boa-fé e proteção da confiança e (ix) razoabilidade, aqui utilizada como sinônimo de proporcionalidade em sentido amplo. Como se evidenciará nas próximas linhas, esse rol se fragmenta em dois subgrupos: os princípios predominantemente relacionados com o andamento processual (i a vii, principalmente) e os referentes ao conteúdo das decisões estatais (viii e ix), que permeiam e movimentam o processo e que o concluem.

## 5. Princípio da ampla defesa

Ainda hoje, aqueles que frequentam os corredores das repartições públicas não raramente se deparam com processos administrativos conduzidos sem grande respeito ao direito de defesa. Isso se vislumbra, principalmente, em processos de seleção, como concursos públicos para admissão em quadro de pessoal e processos para admissão de usuários de serviços públicos, como os educacionais. Sucede com igual frequência em processos de progressão de carreira, de concessão de fomento, entre outros.

Por essas e outras deficiências, que desde sempre marcaram a atuação de alguns órgãos públicos brasileiros, o poder constituinte reputou imprescindível estender as garantias básicas do devido processo legal ao direito administrativo. O art. 5º, inciso LV da Constituição da República, inovando na história constitucional brasileira, dispõe que: “aos litigantes, em processo judicial e *administrativo*, e aos acusados *em geral* são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (g.n.).

---

<sup>13</sup> A LPA distrital consiste basicamente numa remissão genérica à LPA federal. Com isso, o Distrito Federal tornou desnecessária a edição de uma lei própria e padronizou seu processo administrativo a partir do modelo federal. Essa solução também foi utilizada na Alemanha, em que Berlim, como cidade-estado, absorveu a LPA federal, ou seja, a “*Bundesverwaltungsverfahrensgesetz*” (VwVfG).



Os trechos marcados revelam que o legislador reconheceu, em momento muito oportuno, a importância e o significativo impacto dos processos administrativos e de suas decisões sobre a vida dos cidadãos, ainda que elas estejam sujeitas a amplo controle judicial. Desse reconhecimento resultou a necessidade de extensão de garantias essenciais do processo judicial aos interessados do processo administrativo, o que aproximou seus regimes jurídicos.

De acordo com o texto constitucional, a extensão do princípio da ampla defesa não se limita aos processos administrativos sancionadores (aos acusados),<sup>14</sup> análogos aos processos penais. Garantir a ampla defesa é imprescindível em todo e qualquer tipo de processo em que haja litígio e, portanto, aos “litigantes”! Diante da pluralidade de formas do processo administrativo, essa figura necessita ser compreendida em sentido abrangente, a indicar pessoas, físicas ou jurídicas, que tenham um direito ou interesse juridicamente tutelado em risco ou em disputa. Nisso se enquadram tanto os titulares de direitos e interesses individuais, quanto os de direitos e interesses coletivos e difusos, nos limites estabelecidos pela legislação.

A confirmar o significado abrangente do termo “litigante”, Ada Pellegrini Grinover esclarecia que “litigantes existem sempre que, num procedimento qualquer, surja um conflito de interesse... basta que os partícipes do processo administrativo se anteponham face a face, numa posição contraposta”.<sup>15</sup> Em igual linha, Bacellar Filho explica que “a lide não se restringe ao universo da função jurisdicional, porque o móvel da ação administrativa por requerer a composição de um conflito”. E completa: no direito administrativo, “a dedução de uma pretensão pela administração ou perante esta, cujo provimento seja capaz, por qualquer modo, de atingir a esfera de interesse de outrem, dá lugar à lide ou à controvérsia administrativa...”.<sup>16</sup>

No plano legislativo, a concepção ampliativa também foi adotada, tal como se verifica no art. 9º da LPA federal, que incluiu no rol de interessados (ou seja, “partes”) do processo administrativo: (i) as pessoas físicas ou jurídicas que iniciem o processo como titulares de direitos ou interesses individuais; (ii) aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão; (iii) as organizações e associações representativas de direitos coletivos; e (iv) as pessoas e as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

---

14Bacellar Filho explica que o termo “acusados”, presente no texto constitucional, “designa as pessoas físicas ou jurídicas a que a administração atribui determinada conduta ilícita, das quais decorrerão consequências punitivas. O termo ‘acusados em geral’ reporta-se à generalidade das acusações, não discriminando a gravidade da punição. Quem quer que seja acusado de comportamento que possa gerar efeito punitivo (não importando sua gravidade) tem a proteção do processo administrativo”. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo*, v. 5: ato administrativo e procedimento administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 390.

15GRINOVER, Ada Pellegrini. Do direito de defesa em inquérito administrativo. *RDA*, n. 183, 1991, p. 13.

16 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo*, v. 5: ato administrativo e procedimento administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 387-388.

Em todas essas situações – anota Moreira –, a disposição constitucional torna completamente irrelevante, para fins da garantia da ampla defesa, a existência ou não de normas específicas na legislação infralegal e em atos normativos da Administração.<sup>17</sup> Melhor dizendo: não se poderá recusar ou obstar o direito de defesa, por exemplo, porque não esteja previsto em leis setoriais, resoluções, editais ou outros atos a reger um ou outro processo administrativo em concreto. A ampla defesa aceitará mitigação, ou melhor, diferimento, em situações nas quais a Administração Pública, no uso de seus poderes cautelares, não dispuser de condições de garantir as manifestações do interessado antes da tomada de uma decisão emergencial – tal como dispõe o art. 45 da LPA federal.<sup>18</sup> Nessas situações excepcionalíssimas, de defesa diferida, os interessados se manifestarão posteriormente à decisão administrativa cautelar, praticada com o objetivo de afastar risco iminente que pudesse colocar em jogo o resultado útil do processo ou interesses públicos primários a ele relacionados.

Em condições normais, o princípio da ampla defesa se desdobra em uma série de outros direitos básicos dos interessados e que podem ser resumidos a:

- (i) *Direito de petição* a todo e qualquer órgão público (art. 5º, XXXIV da Constituição; art. 3º, III da LPA; art. 9º do Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos), que deve ser utilizado de modo não abusivo, ou seja, sem o intuito de, mediante deflagração e movimentação de processos sem plausível fundamentação, prejudicar terceiros, por exemplo, em termos concorrenciais (“*sham litigation*”).
- (ii) *Direitos de representação e de substituição*, ou seja, o direito de se fazer representar por advogado ou por procurador sem formação jurídica, bem como o direito de ter seus direitos individuais homogêneos, coletivos ou difusos defendidos no processo por substitutos que agem em nome próprio, como entidades de caráter representativo, a exemplo de associações ou do Ministério Público, conforme garantido pelo art. 9º, incisos III e IV da LPA federal. Em razão de a decisão administrativa, apesar de impactante, não ser definitiva e inatacável diante da unicidade de jurisdição, vale a faculdade da representa-

---

<sup>17</sup> MOREIRA, EgonBockmann. *Processo administrativo: princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 299.

<sup>18</sup> Em detalhes sobre os poderes cautelares no processo administrativo, cf. MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. Tutela de urgência no processo administrativo federal (Lei n. 9784/99): fundamentos, parâmetros e limites. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando; NOHARA, Irene; MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: estudos em homenagem à Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 767 e seguintes.

ção por advogado.<sup>19</sup> No entanto, a legislação, como a disciplinar, pede defesa técnica, isto é, a indicação de defensor dativo, selecionado dentre pessoas que respeitem certas características.<sup>20</sup> Porém, mesmo nesse tipo de processo, o advogado não será imprescindível, podendo-se praticar a defesa em causa própria, como reconhece a Súmula Vinculante n. 5º do STF.<sup>21</sup>

- (iii) *Direito de produção de provas*, que consiste na possibilidade de trazer elementos de convencimento aos autos com o objetivo de comprovar fatos discutidos no processo ou reforçar posições interpretativas sobre comandos normativos (art. 2º, parágrafo único, X e art. 3º, III da LPA). Em espécie, os meios de prova aceitos no processo administrativo são semelhantes aos do judicial. Há provas testemunhais, documentais e periciais, inclusive emprestadas de outros processos administrativos ou judiciais.<sup>22</sup> Também se vedam no processo administrativo as provas ilícitas, as desnecessárias, as impertinentes ou as puramente protelatórias, e exige-se que as provas produzidas sejam devidamente sopesadas e consideradas pelo órgão decisório.<sup>23</sup> A despeito dessas características comuns com o processo judicial, o direito administrativo apresenta algumas peculiaridades. Em primeiro lugar, a LPA federal consagrou expressamente o uso de audiências e consultas públicas como instrumento de produção de provas por meio de participação popular. Esses mecanismos são de emprego facultativo, embora existam leis especiais (ambientais, urbanísticas etc.) que demandam seu emprego como requisito de validade da decisão final. Em segundo lugar, por força do princípio formalismo mitigado, a produção de provas é muito mais flexível no direito administrativo, podendo ocorrer após encerrada a fase propriamente instrutória (na fase re-

<sup>19</sup> A complementar esse argumento, vale transcrever a perspectiva de Medauar, para quem “A exigência de defesa técnica em todos os processos administrativos implicaria a obrigatoriedade de defensoria dativa proporcionada pelo poder público a todos os sujeitos sem advogado próprio, o que parece inviável. Por isso, deveria ser exigida em processos cujos resultados repercutam com gravidade sobre direitos e atividades dos sujeitos, como, p. ex., interdição de atividades, fechamento de estabelecimentos, cessação do exercício profissional. Deve figurar como possibilidades nos demais processos”. MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 126.

<sup>20</sup> Para Moreira, “Em todos os casos em que a controvérsia dificulte o perfeito exercício da ampla defesa por parte do cidadão torna-se imprescindível a garantia da defesa técnica. Ele, particular, deve ser expressamente advertido disso – em especial quando da notificação inaugural do processo”. MOREIRA, EgonBockmann. *Processo administrativo: princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 370.

<sup>21</sup> Criticamente a respeito, cf. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo*, v. 5: ato administrativo e procedimento administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 624 e seguintes.

<sup>22</sup> “É de se ressaltar que a utilização da prova emprestada tem recebido prestígio do Supremo Tribunal Federal inclusive nos casos em que a prova é produzida excepcionalmente (v.g., escuta telefônica e ambiental), autorizando o seu transpasse da esfera criminal para a administrativa”. MOREIRA, EgonBockmann. *Processo administrativo: princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 364.

<sup>23</sup> Nesse sentido, Medauar reforça que o direito de ampla defesa engloba o direito de solicitar a produção de provas, “de vê-las realizadas e consideradas”. MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 128.

curisal, por exemplo). Em terceiro, o princípio da oficialidade, que varia de intensidade conforme o tipo de processo, sempre permite que a Administração intervenha na produção de provas e solicite sua complementação ou junte diretamente aos autos elementos probatórios. Em quarto, por força da razoabilidade e da necessidade de evitar ônus probatórios excessivos aos interessados, o órgão público está obrigado a coletar as provas que detêm em seus bancos de dados, ressalvadas as hipóteses de sigilo, e a inverter o ônus da prova para garantir a isonomia, a viabilização da defesa e a busca da verdade material. Em quinto, é típico do processo administrativo que se dissociem as autoridades responsáveis pela instrução das autoridades competentes pela decisão final. Embora isso não impeça a complementação de instrução na fase de julgamento ou de recursos, como já dito, a dissociação primária serve para garantir que a autoridade julgadora alcance uma posição de maior neutralidade diante do caso concreto.

- (iv) *Direito a permanecer calado*, que é extremamente relevante para impedir que um indivíduo venha a ser forçado a falsamente declarar aquilo que deseja a Administração Pública. Explico. Se autorizado a punir aquele que se cala para se defender, o órgão processante poderia naturalmente sancioná-lo com base na alegação de que não se disse a verdade, colocando o acusado ou o interessado numa situação de punição inevitável. O direito ao silêncio, portanto, consiste não apenas no direito de não confessar e de se calar. Trata-se, mais que isso, de uma garantia contra condenações forjadas. Contudo, ele não veda a confissão espontânea ou negociada, por exemplo, em acordos de leniência ou compromissos de cessação de prática, nem obsta a Administração Pública, com suporte em poderes legalmente previstos, de utilizar instrumentos como a inspeção e a busca e apreensão (dependente de autorização judicial) com o objetivo de obter informações, documentos e outros objetos, como computadores, máquinas e arquivos digitais, para viabilizar a instrução.
- (v) *Direito à interposição de recursos*, que se desdobra em pedido de reconsideração apresentado à própria autoridade que expediu a decisão, em recurso administrativo voluntário e hierárquico para o órgão superior dentro da mesma entidade jurídica ou em recurso administrativo voluntário e impróprio, submetido a julgamento do órgão da Administração Direta que supervisiona o ente descentralizado que decidiu. Como expressão da ampla defesa, a reconsideração e o recurso voluntário hierárquico não dependem de previsão legal, nem em ato normativo ou edital.<sup>24</sup> Dependente de lei, na verdade, é a eventual restrição das possibilidades recursais, que se adota em entidades que operam em instância única e cujas decisões, via de regra, sujeitam-se unicamente a reconsideração, como se vislumbra em muitas agências regula-

<sup>24</sup> Nesse sentido, cf. a dissertação de PACCE, Carolina Dalla. *A sistematização dos recursos administrativos na legislação federal*. São Paulo: Faculdade de Direito da USP (dissertação de mestrado), 2015.

doras. Isso significa que inexistem, no processo administrativo, um direito ao duplo grau obrigatório.<sup>25</sup> Em casos de instância única, esgotada a reconsideração, haverá sempre o recurso ao Judiciário. Na mesma linha, tampouco há impedimento constitucional para que o legislador limite o número de instâncias administrativas, tal como o fez a LPA federal.<sup>26</sup>

- (vi) *Direito à revisão da decisão sancionatória* (art. 65 da LPA), que consiste basicamente num direito à rediscussão exclusiva de decisão sancionatória em virtude de fatos novos ou de circunstâncias relevantes, externas ao processo, capazes de demonstrar que a sanção originariamente cominada se tornou inadequada e, por isso, deve ser substituída por uma mais branda ou completamente afastada. Na pior hipótese, a apreciação da revisão será indeferida, mantendo-se a sanção. Em hipótese alguma, será autorizada a *reformatio in pejus*, *i.e.*, na revisão não se aceita agravamento da sanção – medida que é, diferentemente, permitida em juízos de reconsideração e de recurso administrativo, embora sob algum protesto da doutrina.<sup>27</sup> Por sua causa e função, o pedido de revisão pode ser apresentado pelo sancionado ou pela própria Administração Pública e a qualquer tempo, desde que a sanção já não tenha se esgotado.

Para se bem compreender os limites e os impactos do princípio da ampla defesa no processo administrativo, é imprescindível que se tenha em mente a relevante distinção entre a figura dos interessados, como verdadeiras partes processuais, e a dos meros participantes. Os direitos de petição, recurso, revisão, silêncio e outros decorrentes do princípio em debate atribuem-se aos *interessados*. Em contraste, como atores eventuais do processo administrativo e que nele intervêm com objetivo predominantemente colaborativo, os participantes não gozam dos mesmos direitos. É o que ocorre, por exemplo, com os indivíduos que se manifestam em consultas e audiências públicas. Seus direitos são reduzidos e distintos dos oferecidos aos verdadeiros interessados, já que se resumem basicamente a (i) direito de acesso aos autos; (ii) direito de manifestação oral ou escrita, a de-

---

<sup>25</sup> Em sentido diverso, cf. FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 134.

<sup>26</sup> Dispõe o art. 57 que “o recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa”. A respeito, MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. *Processo administrativo: Lei n. 9784/1999 comentada*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 462 e seguintes.

<sup>27</sup> Mesmo diante da previsão do art. 64, parágrafo único, que autoriza a *reformatio*, Bacellar Filho sustenta que “considerando-se que o direito de recorrer se apresenta como um desdobramento do princípio da ampla defesa, parece-nos que assegurar o contraditório diante da possibilidade da reforma para pior, mediante a concessão de prazo para a parte recorrente manifestar-se antes da decisão, não supre a inconstitucionalidade do referido dispositivo”. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo*, v. 5: ato administrativo e procedimento administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 652.

pendor do expediente participativo; (iii) direito de consideração das manifestações e (iv) direito de resposta, individualizado ou conjunto.<sup>28</sup>

## 6. Princípio do contraditório

O contraditório é a premissa da defesa, daí porque andam inexoravelmente juntos. Não há reação ao desconhecido; não há, pois, defesa possível sem conhecimento do objeto processual, suas causas, elementos probatórios nem dos motivos a sustentar as decisões liminares ou finais. O contraditório enseja a divulgação, ativa ou a pedido, dos elementos que estimulam, inspiram e motivam as decisões, garantindo-se aos sujeitos por ela potencialmente afetados a faculdade de reações formais. Essa divulgação há que ser garantida, em situação extrema, mesmo em prejuízo do sigilo ou da restrição de acesso a informações sensíveis. Não por outra razão, a Lei de Acesso à Informação adequadamente prescreve que: “não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais” (art. 21, *caput*).

Na síntese de Moreira, ancorado no art. 5º, inciso LV da Constituição da República, o contraditório implica a “participação do administrado na integralidade do processo administrativo, no exercício do direito de influenciar ativamente a decisão a ser proferida”. Trata-se, ainda nas suas palavras, da garantia de “ser cientificado com clareza não só da existência do processo, mas de tudo o que nele ocorra (...)”.<sup>29</sup> Em sentido semelhante, Medauar o apresenta com o direito de “obter conhecimento adequado dos fatos que estão na base da formação do processo, e de todos os demais fatos, dados, documentos e provas que vierem à luz no curso do processo”.<sup>30</sup>

Do princípio do contraditório se extraem direitos e deveres correlatos próprios, modulados conforme as características dos diversos tipos de processo administrativo, e que se sintetizam em:

- (i) *Direito à citação*, ou seja, o direito de ser notificado da abertura do processo, incluindo-se informações acerca dos motivos subjacentes, do objeto processual e das potenciais consequências decisórias, principalmente em termos sancionatórios, a todos os interessados.
- (ii) *Direito a intimações* de todos os atos processuais que possam afetar a posição jurídica dos interessados, destacando-se prazo razoável para que se manifestem. *A contrario sensu*, como ressalta Carvalho Filho, simples atos de rotina e tramitação do processo dispensam a intimação, já

<sup>28</sup> Em detalhes sobre as posições jurídicas dos interessados e dos participantes, cf. MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. *Processo administrativo: Lei n. 9.784/1999 comentada*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 317.

<sup>29</sup> MOREIRA, EgonBockmann. *Processo administrativo: princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 310.

<sup>30</sup> MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 110.

que servem apenas para movimentar o feito.<sup>31</sup> De acordo com a LPA federal, as intimações necessitam respeitar requisitos temporais e materiais sob pena de nulidade (art. 26, § 5º). Além disso, a lei reconhece que o fato de o interessado desatender a intimações não importará em confissão ou renúncia a direito, nem servirá para limitar seu direito de defesa no curso do processo (art. 27).

- (iii) *Direito de acompanhamento de provas*, materializado na faculdade de se acompanhar a produção de provas ao longo do processo, como perícias, inspeções, oitiva de testemunhas, busca e apreensão e tantas outras. Esse direito gera para o órgão competente o dever de intimar os interessados com prazo razoável para viabilizar o acompanhamento. Na LPA federal, o direito de acompanhamento consta do art. 41, que assim determina: “os interessados serão intimados de prova ou diligência ordenada, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, hora e local de realização”.
- (iv) *Direito de acesso constante aos autos*, que inclui basicamente o direito à obtenção de vista e de cópias dos autos, bem como a certidões (art. 46). O direito à carga dos autos já perdeu seu relevo, sobretudo diante da adoção de sistemas digitais em que tramitam processos integralmente virtuais.
- (v) *Direito à motivação das decisões*, consistente na apresentação explícita, clara e congruente dos fundamentos de fato e de direito que sustentam as decisões processuais, liminares ou finais (art. 50, § 1º da LPA). A motivação não é obrigatória em todas as situações e nem sempre será prévia; em certos casos excepcionais, ela poderá ser diferida, como se vislumbra em decisões cautelares *inaudita altera parte* (art. 45 da LPA). No geral, porém, os motivos expressos acompanham o mandamento decisório desde sua edição. E isso se tornará tão mais importante quanto mais intensamente a decisão afetar algum direito ou interesse no sentido de restringi-lo. A LPA federal explicita várias situações adicionais em que a motivação é obrigatória, como as de decisões sobre concursos, sobre contratação direta, sobre recursos ou sobre anulação e revogação (art. 50). Nada impede que a Administração, diante da pluralidade de pedidos idênticos, empregue mecanismos de reprodução digital ou mecânica da motivação (art. 50, § 2º). Permite-se ainda que se empreste a motivação de atos opinativos, como pareceres, votos e laudos. Dificuldade frequente reside na motivação de atos decisórios de colegiados. É comum que esses órgãos não expressem devidamente aos interessados suas razões de decidir. Assim, andou bem o legislador ao determinar que a motiva-

<sup>31</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 169.

ção de decisões colegiadas constará de ata ou de despacho (art. 50, § 3º da LPA). É igualmente imprescindível que se explicita, de modo claro, em que medida os motivos determinantes da decisão colegiada divergem ou não de eventual voto de relator.

## 7. Princípio da gratuidade

A gratuidade designa um princípio geral de processo administrativo umbilicalmente vinculado ao contraditório e à ampla defesa. De nada adiantaria o legislador consagrar esses dois princípios, se os órgãos públicos responsáveis por processos administrativos pudessem limitar sua efetividade por meio de barreiras de natureza financeira. Além de dificultar o exercício de direitos processuais num caso concreto, eventuais exigências desse gênero, impostas aos interessados, ocasionariam, em perspectiva macroscópica, discriminação ilegítima de posições jurídicas entre ricos e pobres em direção à elitização do processo administrativo e à “camarotização” dos direitos. Em última instância, complementa Gomes Moreira, cobranças com essa finalidade estimulariam a desistência da via administrativa e poderiam acentuar uma judicialização desnecessária de questões administrativas.<sup>32</sup>

Para evitar essas distorções e efeitos nocivos, o princípio geral da gratuidade transforma eventuais cobranças em medidas excepcionais e dependentes de autorizativo legal expresso. Essa afirmação se sustenta em dois dispositivos relevantes da LPA federal. De um lado, o art. 2º, parágrafo único XI, enumera, dentre o rol de critérios do processo administrativo, a proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei. De outro, o art. 56, § 2º prescreve que, salvo exigência legal, a interposição de recurso administrativo independe de caução.

A prescrição da LPA teve seu sentido afetado pela Súmula Vinculante n. 21, de 2009, sugerida pela Ministra Ellen Gracie com base na decisão do RE 388.359/RE. Nela, o Supremo Tribunal Federal consagrou o entendimento de que é “inconstitucional a exigência de depósito prévio ou arrolamento prévio de dinheiro e bens para admissibilidade de recurso administrativo”. Essa Súmula se fazia imprescindível, pois muitos Tribunais Superiores entendiam, entre outras coisas, que depósitos prévios eram adequados na medida em que evitavam recursos capazes de procrastinar a decisão administrativa final e, especialmente em matéria tributária, de afetar a rapidez no recolhimento de tributos.<sup>33</sup>

Em outras palavras, para fins de recursos administrativos, veda-se qualquer tipo de condicionamento financeiro prévio por meio de mecanismos de caução ou garantia. E não mais interessa, segundo a Súmula, se existe ou não autorização legal expressa nesse sentido. Exigência financeira dessa natureza é incompatível com a Constituição da República por dificultar o direito de petição e, por conseguinte, de

<sup>32</sup> GOMES MOREIRA, João Batista. *Direito administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 368.

<sup>33</sup> Nesse sentido, por exemplo, cf. a decisão do STJ no AgRg no Ag 797.422/RS.



defesa em processos administrativos. Isso significa, como já se sustentou alhures, que “não interessa se a exigência de depósito prévio está prevista em norma contida em lei formal aprovada pelo Congresso ou em ato normativo interno de um ente da Administração”. Por consequência, tornou-se inconstitucional a parte inicial do art.56, § 2º da LPA, especialmente o trecho “salvo exigência legal”.<sup>34</sup>

O entendimento do Supremo a respeito das cauções e arrolamentos em recursos administrativos não afeta, porém, outras formas de cobrança. Cauções e arrolamentos não se confundem com a cobrança de preços por despesas processuais, nem com taxas, como espécie de tributo, que se destinam a sustentar o exercício do poder de polícia ou de serviços públicos por meio de processos administrativos. A exigência de pagamento de taxas para processos necessários à outorga de atos liberatórios, como licenças de condução de veículos, licenças ambientais ou urbanísticas, atos de autorização de concentrações econômicas e outros atos administrativos do gênero, continuam plenamente aceitáveis, desde que criadas em linha com os parâmetros de direito tributário. O mesmo se diga em relação a taxas para prestação de serviços públicos *uti singuli* (divisíveis), como serviços de abastecimento domiciliar de água e recolhimento de esgoto.

Igualmente aceitáveis são os preços públicos recolhidos por órgãos públicos por serviços acessórios, de uso facultativo. É o caso de cobranças por eventuais usos de computadores para preparação de petições, cópias ou escaneamento de documentos e assim por diante. Aqui, não se trata de taxa propriamente dita, já que não há serviço público em sentido estrito, nem polícia, mas mera atividade administrativa acessória.

## 8. Princípio da transparência

Falar de um princípio geral da transparência soa estranho a muitos especialistas em processo judicial. No entanto, como os processos administrativos lidam basicamente com interesses públicos primários (como a defesa do consumidor, a proteção da concorrência, a promoção do ambiente e da saúde pública, entre outros assuntos caros à sociedade), é essencial que eles possam ser acompanhados e controlados não apenas pelos interessados propriamente ditos (“partes”), como por qualquer do povo.

Para o processo administrativo, o princípio do contraditório se mostra essencial, mas não suficiente. Ele necessita ser complementado pelo princípio da transparência, que se define em poucas linhas como a necessidade de garantia constante da acessibilidade das informações processuais ao povo, respeitadas às hipóteses excepcionais de sigilo por segurança do Estado e da sociedade (art. 23 da LAI) e de restrição de informações pessoais relativas à imagem, honra, vida privada e intimi-

---

<sup>34</sup> MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. Processo administrativo: Lei n. 9.784/1999 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 458.

dade do seu titular (art. 31 da LAI, que, em matéria processual, reflete os mandamentos do art. 5º, X e LX da CF).

O princípio da transparência processual, distinto do contraditório, nada mais é que uma das facetas do princípio constitucional da publicidade. Como sustentei alhures, a publicidade configura um instrumento, que se desdobra em inúmeras facetas, cada qual materializada em institutos próprios. Uma dessas facetas é exatamente a da “publicidade-transparência”, vinculada fortemente ao princípio da legalidade, e que impulsiona o escoamento de informações com o objetivo de permitir que os cidadãos exerçam seus direitos e controlem as práticas estatais, sobretudo no intuito de coibir abusos e ilegalidades.<sup>35</sup> Essa faceta da publicidade se materializa por meio de divulgação ativa e passiva de informações estratégicas, pela criação de portais de transparência, de agendas públicas, de cartas de serviços e de propósitos, de planos etc.

A específica preocupação com a transparência, segundo Odete Medauar, remonta a década de 1970, quando se passou a inverter a predominância do segredo e do oculto.<sup>36</sup> Não há dúvidas de que essa preocupação ganhou forças com o movimento de redemocratização pós-ditadura, responsável pela consagração da publicidade como princípio geral no art. 37, *caput* da CF. A isso se soma a explicitação do imperativo de transparência processual em outros incontáveis mandamentos constitucionais, *e.g.* na determinação de participação de associações no planejamento municipal, no direito de manifestação dos usuários de serviços públicos, na publicidade dos estudos de impacto ambiental e no reconhecimento da legitimidade de qualquer cidadão, associação, partido político ou sindicato para denunciar ilegalidades ou irregularidades perante os Tribunais de Contas.<sup>37</sup>

Na esteirada Constituição, editou-se um grande número de diplomas legais para se estimular e garantir a transparência dos processos administrativos. Não é possível, aqui, examinar todas as normas que tratam do assunto, razão pela qual se mencionam apenas quatro leis de extrema importância, quais sejam:

- (i) *A Lei de Licitações e Contratos*, que garante a qualquer cidadão o direito de impugnar licitações, de participar de audiências públicas para controlar minutas de atos convocatórios de licitações de grande vulto e de obter acesso a qualquer contrato administrativo;
- (ii) *A Lei do Habeas Data*, que expande esse remédio para além das hipóteses constitucionais ao autorizar sua impetração para assegurar o conhe-

---

<sup>35</sup> MARRARA, Thiago. O princípio da publicidade: uma proposta de renovação. In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 288.

<sup>36</sup> MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 97.

<sup>37</sup> Para um panorama mais detalhado dos mecanismos de participação popular na Constituição de 1988, conferir o pioneiro estudo de DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 1, 1993.

cimento de dados do impetrante, para viabilizar a retificação de dados e para – aí a novidade infralegal – determinar certas anotações nos assentamentos do impetrante (art. 7º). Adequadamente, esse importante diploma legal explicita que se entende de “caráter público” todo e qualquer “registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações” (art. 1º, parágrafo único). A lei ainda impõe a gratuidade aos procedimentos administrativos de acesso a informações, de retificação de dados, anotação de justificção (art. 21), exatamente no sentido de evitar que a inacessibilidade das informações por meio de barreiras financeiras, quer a judicialização desnecessária de questões que poderiam ser solucionadas pela própria Administração Pública;

- (iii) *A Lei de Transparência* (Lei Complementar n. 131), que modificou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101). Ao fazê-lo, instituiu inúmeros mecanismos para garantir a acessibilidade de informações fiscais, tais como o dever de o Estado liberar ao conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso públicos. Afora isso, criou normas de divulgação de atos de despesas e receitas, além de ter conferido a qualquer cidadão, associação, partido político ou sindicato a legitimidade para denunciar das normas de transparência ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas; e
- (iv) *A Lei de Acesso à Informação*, que prevê a publicidade como regra geral da Administração Pública, trata de hipóteses de publicidade ativa e passiva, prevê a adoção de sistemas eletrônicos para facilitar o acesso à informação pública, define as hipóteses de sigilo por segurança do Estado e da Sociedade – estabelecendo os respectivos processos de classificação de informações sigilosas –, cria mecanismos de controle dos processos de classificação, detalha normas de proteção de informações pessoais necessárias à proteção da imagem, da honra, da vida privada e da intimidade das pessoas, além de fundar um regime sancionador por descumprimento das normas de transparência quer por órgãos públicos e por particulares.

## 9. Princípio da oficialidade

O Estado existe sob a premissa de que os seres humanos, sozinhos, não são capazes de promover e tutelar todos os seus interesses e direitos, sobretudo os de elevado e outros que se caracterizam pelo caráter indivisível. Quando a Administração Pública atua, supõe-se que o faça sob interesses públicos primários defini-

dos, como a defesa do consumidor, da concorrência, do equilíbrio ambiental, da ordem urbanística, da saúde pública, da cultura e da memória coletiva, ou seja, para desempenhar para o povo aquilo que o próprio povo lhe atribuiu. Por conseguinte, é inevitável que todos os processos administrativos guardem relação direta ou indireta com os interesses públicos primários, consagrados na Constituição da República e pormenorizados em leis, regulamentos e outros atos normativos.

O princípio da oficialidade ou impulso oficial no processo administrativo nada mais é que a tradução dessas tarefas constitucionais, ou melhor, da função estatal (não exclusiva, é claro) de promover e tutelar interesses públicos primários em favor de direitos fundamentais. Trata-se de poder-dever de órgãos administrativos para agir, dentro dos limites de suas competências explícitas e implícitas, a despeito de qualquer solicitação externa, com o escopo de evitar a lesão ou a ameaça aos interesses primários que a Constituição colocou sob sua tutela. A oficialidade autoriza, em síntese, ação de ofício, por iniciativa própria, independente da vontade e de pedido dos interessados ou de terceiros no processo administrativo.

As implicações desse princípio são inúmeras e, como é natural, variam de acordo com o tipo de processo e conforme o grau de interesses públicos primários em jogo. Há processos que dependem fortemente da iniciativa dos interessados; outros que são conduzidos quase exclusivamente pela movimentação estatal. Além disso, em certas situações, a oficialidade gerará mera faculdade de agir, sujeita a juízo de conveniência e oportunidade. Em outras, redundará em verdadeiro dever de agir, cujo descumprimento representará “renúncia de competência” – comportamento omissivo considerado ilícito pela LPA federal (art. 2º, parágrafo único, inciso II).

Em todo e qualquer caso, conquanto haja variações de intensidade e de suas implicações para o órgão público responsável pelo processo administrativo, fato é que a oficialidade sempre estará presente. Resta saber, apenas, como ela se manifestará em cada uma das fases do processo administrativo.

Na etapa de abertura ou instauração, o princípio da oficialidade sustenta o poder de a Administração iniciar processos administrativos a despeito de requerimentos, de denúncias ou representações externas. Isso vale principalmente para processos de fiscalização e sanção, processos de seleção e, mais raramente, para alguns processos administrativos liberatórios com função de controle preventivo, como os de autorização e licenciamento. Exemplo se vislumbra no âmbito do direito concorrencial, em que o CADE tem o poder de determinar a abertura de processo de controle de concentrações ainda que as empresas envolvidas não realizem a notificação prévia. Situação como essa se afigura excepcional, pois, no geral, os processos liberatórios de autorização, de licenciamento, admissão e congêneres, dependem de iniciativa do interessado, como se verifica nos processos ambientais, urbanísticos ou de controle de trânsito.

Na fase de instrução, o princípio da oficialidade tem papel bastante relevante, pois permite à Administração Pública produzir provas a despeito das solicitações dos sujeitos envolvidos, inclusive em processos sancionadores. Medauar relaciona a oficialidade, nesse contexto, com o dever de a Administração buscar a verdade material ou real, isto é, de tentar se aproximar ao máximo da realidade dos fatos, “não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos”.<sup>38</sup> Nesse sentido, Moreira preleciona que o órgão público a zelar pela instrução “pode produzir provas de ofício, não dependendo de requerimento expresso do interessado, nem tampouco de sua anuência”.<sup>39</sup> Nas palavras de Harger, “a Administração tem plena liberdade de produzir as provas que julgar necessárias”.<sup>40</sup> Em nenhum momento, entretanto, a oficialidade permite que se afastem a ampla defesa, o contraditório e suas implicações, como o direito de ser intimado e de acompanhar a produção de provas.

Na fase decisória, o princípio exige que a Administração necessariamente se manifeste sobre solicitações ou reclamações e emita decisão nos limites de sua competência. Veda-se a omissão de decidir, salvo quando o ordenamento assim autorizar – a exemplo dos casos passíveis de ajustes ou compromissos com efeito substitutivo do processo administrativo (como se vislumbra no art. 26 da LINDB). Nos termos da LPA federal, o dever de decidir consta expressamente do art. 48 e 49, mas deles não consta qualquer previsão de efeito negativo ou positivo decorrente da omissão administrativa. Salvo disposição em contrário, a falta da decisão após o decurso do prazo legal não gera efeito jurídico automático para o interessado, embora possibilite a punição do agente público (na esfera disciplinar, civil, penal e de improbidade), além da responsabilização do Estado por eventuais danos causados.

Ainda na fase decisória, a oficialidade deflagra outro efeito relevante. No processo administrativo, a desistência ou a renúncia de direitos pelo interessado não necessariamente ocasionará a extinção do processo, nem impossibilitará a decisão administrativa. Nos termos do art. 51, § 2º da LPA federal, se a Administração Pública considerar que o interesse público assim o exige, o processo prosseguirá a despeito de renúncia ou desistência. Já em termos de conteúdo, a oficialidade permite que a Administração delibere para além daquilo que foi solicitado, escolha outras soluções ou medidas, desde que a decisão se harmonize com sua função de tutelar e promover os interesses públicos primários sob sua competência.

Outras aparições da oficialidade se notam na fase de recurso, revisão e de controle da decisão administrativa. As decisões administrativas (atos administrativos e atos normativos) estão sujeitas a anulação, determinada de ofício, sempre que houver vício danoso, não sanável e contanto que não se tenha operado a decadência do po-

<sup>38</sup> MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 131.

<sup>39</sup> MOREIRA, EgonBockmann. *Processo administrativo: princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 323.

<sup>40</sup> HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 158.

der anulatório. Igualmente de ofício, poderá a Administração cassar o ato administrativo benéfico sempre que constatar a prática de comportamento indevido pelo seu beneficiário que a autorize a tanto. Já a revogação poderá ser realizada de ofício para extinguir atos discricionários, lícitos e pendentes que se revelem incompatíveis com o interesse público primário. Fora isso, a oficialidade permite que a Administração Pública revise decisões sancionatórias, de modo a extinguir a sanção ou a mitigá-la. A revisão geralmente ocorre a pedido do interessado, mas o art. 65, *caput* da LPA federal também permite sua realização de ofício, mormente quando uma circunstância relevante, a afetar interesses públicos, tornar inadequada a sanção originária.<sup>41</sup>

## 10. Princípio do formalismo mitigado

Já desde a década de 1960, com o Decreto-Lei 200, as preocupações sociais e teóricas com o bom funcionamento da Administração Pública e com sua capacidade de responder aos anseios da sociedade têm crescido expressivamente. Essas preocupações traduziram-se em normas que demandam mais “eficiência” no agir estatal, o que se consagrou em princípio geral de natureza constitucional com a Emenda n. 19 de 1998. Eficiência, nesse contexto, tem ao menos três sentidos. Denota, a uma, economicidade, *i.e.*, o dever de buscar a melhor razão de custo-benefício nas ações e contratações públicas. A duas, eficiência indica efetividade, que implica a necessidade de se construírem decisões administrativas, concretas ou abstratas, capazes de atingir as finalidades públicas esperadas e transformar a realidade. A três, eficiência em sentido estrito significa racionalidade procedimental, que se traduz tanto em celeridade, quanto no afastamento de exigências, expedientes e trâmites desnecessários, impertinentes, meramente protelatórios.

É dessa faceta da eficiência procedimental que se extrai o princípio do formalismo mitigado ou informalismo. Mas não só daí. Sua existência se fundamenta por igual na consagração do princípio da unicidade de jurisdição, segundo a qual o Judiciário poderá apreciar toda e qualquer lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV da Constituição da República). Não há qualquer conflito envolvendo a Administração Pública que esteja imune à análise do Judiciário. E, como assim o é, como as decisões administrativas não são irretocáveis nem inquestionáveis, inexistente motivo para que se conduzam processos administrativos de maneira extremamente formalista, rígida, engessada. Mais importante é que o processo administrativo funcione, cumpra suas finalidades e, no seu curso, garanta os direitos e interesses tutelados individuais, coletivos e difusos.

O formalismo mitigado foi expressamente consagrado na LPA federal. O art. 2º, parágrafo único, inciso VIII, exige a observância das formalidades “essenciais” à ga-

---

41 Como se defendeu alhures, a revisão por fato novo deve ser requerida primariamente pelo interessado. O papel central da Administração, portanto, ocorrerá nas revisões por circunstâncias relevantes. Cf. MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. Processo administrativo: Lei n. 9784/1999 comentada, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 509-510.

rantia dos direitos dos administrados. Formalidades acessórias, secundárias, inúteis, não devem ofuscar as reais finalidades do processo. Já o inciso IV impõe a adoção de “formas simples”, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados. Exatamente por força desse texto, Ferraz e Dallari reputam que o princípio em debate poderia ser denominado de “informalidade em favor do administrado”, pois ele é o titular da garantia da forma, “sendo que somente em seu benefício pode haver alguma informalidade”.<sup>42</sup>

Em termos mais abrangentes, Medauar explica que o formalismo mitigado também “se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas”. Todavia, alerta que ele não poderá ser utilizado para escusar o cumprimento da lei, autorizar práticas ilícitas.<sup>43</sup> Essa mesma preocupação é oportunamente ressaltada por Ferraz e Dallari, que, de modo direto e crítico, alertam que “a informalidade tem servido ao tráfico de influências”, sobretudo porque pessoas com maior acesso a autoridades, ou que contam com sua simpatia, “ou que desfrutam de maior poder de convencimento (seja lá qual for o instrumento de persuasão), podem conseguir algumas vantagens, maior ou menor celeridade (conforme seu interesse), alguma transigência”.<sup>44</sup>

Desse alerta se extrai a conclusão de que informalidade necessita ser dosada para que não coloque em risco interesses públicos, a transparência, a objetividade, a isonomia e a moralidade no processo administrativo. Seu emprego deve ser guiado por sua função que, grosso modo, consiste em evitar a supervalorização da forma, a construção de barreiras a direitos fundamentais a partir de exigências sem importância prática. Exemplo do bom uso da informalidade se revela no art. 63, § 2º da LPA, que permite a Administração rever de ofício atos ilegais, desde que não ocorrida preclusão administrativa, ainda que o recurso administrativo que aponte a ilegalidade não possa ser conhecido, por exemplo, por extrapolar o número de instância, ser interposto por agente ilegítimo ou de modo extemporâneo.

## 11. Princípio da isonomia

Na seara processual, a isonomia resulta do princípio constitucional da impessoalidade e necessita ser compreendida com alguma cautela, pois, de maneira geral, os processos administrativos colocam a Administração Pública nas posições simultâneas de parte interessada e de julgadora. Em outras palavras, é comum que, em muitos processos administrativos, a relação seja apenas bipartite. De um lado, coloca-se o particular, como interessado ou acusado, e, de outro, o ente estatal, como defensor de interesses públicos primários e, ao mesmo, julgador. Essa formatação

<sup>42</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 125.

<sup>43</sup> MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 131 e 133.

<sup>44</sup> MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 131 e 133.

processual, por si só, já afasta uma garantia de perfeita simetria entre as posições do interessado e da Administração Pública. Nas palavras de Sérgio Ferraz e Adilson Dallari, essas situações expressam uma desigualdade fundamental, inamovível, mas que se compensa com a exigência de atuação absolutamente isenta da Administração na condução e na elaboração da decisão.<sup>45</sup> A estrutura bipartite de grande parte dos processos administrativos não significa, por isso, que o princípio da isonomia seja inútil nesse campo.

Em primeiro lugar, a isonomia exige que os agentes públicos que atuam no processo administrativo em posição capaz de influenciar a construção da decisão guardem um mínimo de impessoalidade em relação aos interessados. De acordo com Medauar, são incompatíveis com o princípio as “atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, trocos, nepotismo, favorecimentos diversos...”<sup>46</sup> Para evitar problemas como esse e mitigar riscos à objetividade processual, a LPA federal deu um grande passo ao consagrar normas gerais de impedimento e suspeição. De um lado, indica-se impedimento de servidores ou autoridades com interesse direto ou indireto na matéria; que tenham participado ou venham a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais papéis forem assumidos por cônjuge, companheiro ou parente e afins até terceiro grau; ou esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado, seu cônjuge ou companheiro (art. 18). De outro lado, aponta-se suspeição por amizade íntima ou inimizade notória. A esses dispositivos somam-se igualmente as disposições dos Códigos de Processo Civil e de Processo Penal quando não conflitarem com norma especial de direito administrativo.

Em segundo lugar, a despeito da estruturação usualmente bipartite do processo administrativo, a isonomia exige que se confira idêntica possibilidade de defesa e de produção de provas aos interessados e à Administração. É preciso que os instrumentos que materializam a ampla defesa e o contraditório sejam colocados, em igual medida, à disposição de todos os atores envolvidos, estatais ou não. Como preleciona Moreira, há que se conferir “tratamento isonômico aos envolvidos na relação processual e, tanto quanto possível, entre a própria Administração e pessoas privadas”. Isso se expressa em “direito equânime à exposição inicial e defesa, produção de provas, ciência recíproca dos atos processuais, recorribilidade das decisões, etc.”<sup>47</sup> Na síntese de Ferraz e Dallari, o princípio exige que a autoridade pública incumbida do processo zele pela maior igualdade substancial possível entre as

---

<sup>45</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 85.

<sup>46</sup> MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 93.

<sup>47</sup> MOREIRA, EgonBockmann. *Processo administrativo: princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 102.



partes, “inclusive compensando eventuais desigualdades, em busca de uma solução legal, justa e convincente”.<sup>48</sup>

A igualdade pede que se afastem assimetrias, verticalizações, superioridades ou privilégios de um interessado sobre outro ou da Administração sobre o interessado. E seu reconhecimento não é apenas formal, senão igualmente material, de maneira a autorizar o emprego de medidas discriminatórias. Exatamente com esse escopo, a LPA foi alterada pela Lei 12.008, de 29 de julho de 2009, com o objetivo de incluir instrumentos de aceleração processual em favor de certos grupos de interessados. De acordo com o art. 69-A, mediante requerimento fundamentado, “terão prioridade na tramitação, em qualquer órgão ou instância, os procedimentos administrativos em que figure como parte ou interessado”, pessoas com idade igual ou superior a 60 anos; deficientes e pessoas com doenças graves.

## 12. Princípio da boa-fé e proteção da confiança

Como preceitos gerais do direito e por força dos princípios constitucionais da moralidade e da segurança jurídica, a boa-fé e a proteção da confiança guiam todos os processos administrativos.

De um lado, a boa-fé abarca limitações e benefícios que respectivamente atingem ou favorecem tanto a Administração, quanto os interessados, sempre com o objetivo de promover a honestidade e as boas ações daqueles que atuam no processo, bem como de resguardar posições jurídicas dos que agem ou agiram dessa forma. Nesse sentido objetivo, o princípio da boa-fé redundava em um conjunto, temporal e culturalmente mutável, de direitos e deveres. A seu turno, a proteção da confiança se traduz em deveres de tutela da crença legitimamente criada pelos interessados na atuação legítima, isonômica e moral da Administração Pública.<sup>49</sup> Nesse sentido, Paulo Modesto destaca que as condutas estatais necessitam se desenvolver de maneira a “resguardar posições jurídicas de sujeitos de boa-fé e, além disso, reclamar lealdade da Administração e fidelidade à palavra empenhada”.<sup>50</sup> Giacomuzzi, de modo semelhante, preleciona que a boa-fé, assentada na moralidade administrativa, gera para a Administração deveres de transparência e lealdade.<sup>51</sup>

A LPA federal foi responsável por um enorme avanço no direito administrativo, uma vez que inúmeros de seus dispositivos consagraram a boa-fé objetiva e a proteção da confiança, inclusive de modo a afastar a concepção rígida e inflexível de legalidade. Segundo Giacomuzzi, trata-se do primeiro texto legislativo a fazer constar de forma expressa a boa-fé no direito público, o que se nota, de pronto, no art. 2º,

<sup>48</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 88.

<sup>49</sup> MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitador da discricionariedade administrativa. *RDA*, v. 259, 2012, p. 231.

<sup>50</sup> MODESTO, Paulo. *Legalidade e autovinculação*, p. 129.

<sup>51</sup> GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 275.

parágrafo único, inciso IV, segundo o qual a atuação processual deve ser guiada por “padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”, e no art. 4º, inciso II, que lista dentre os deveres do administrado o de “proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé”.<sup>52</sup>

Para além dos dois dispositivos destacados por Giacomuzzi, a consagração da boa-fé se verifica em inúmeros outros dispositivos da LPA federal. Dentre eles se destaca o art. 3º, inciso I, que confere ao administrado o direito de “ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, *que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações*”. Nesse relevantíssimo dispositivo, entendendo ter o legislador consagrado o subprincípio da cooperação, aqui no âmbito das relações entre a Administração e os interessados no processo.

Assim como o cidadão tem o dever de colaborar com a Administração, as autoridades, os órgãos e as entidades devem auxiliá-lo no exercício de seus direitos e cumprimento de seus deveres. O mandamento da LPA gera para a autoridade o dever de informar os cidadãos sobre os requisitos, condições e procedimentos para o devido gozo de direitos individuais, coletivos e difusos. Ao constatar dificuldades, a Administração Pública necessita agir de ofício para ajudá-lo, oferecendo-lhe informações e condições materiais para tutelar sua cidadania. De outro lado, a cooperação demanda orientação quanto ao cumprimento de deveres, ação extremamente relevante, sobretudo quando se leva em conta a caótica e confusa legislação administrativa e as incompreensões e dificuldades que ela ocasiona para os cidadãos.<sup>53</sup>

Para além disso, como sustentei em texto específico obre o tema,<sup>54</sup> o princípio da boa-fé e da proteção da confiança se revela em incontáveis mandamentos processuais, de que são exemplos:

- A necessidade de *respeito à jurisprudência administrativa* (limitando a discricionariedade decisional), mandamento que se origina da teoria dos fatos próprios ou da vedação do “*venire contra factum proprium*”. Em outras palavras, a Administração Pública se vincula a seus posicionamentos passados no sentido de gerar um padrão decisório para o futuro que, por fomentar a crença legítima dos cidadãos, exigirá fundamentação ao ser alterado. Se situações submetidas à apreciação e decisão estatal forem idênticas, o tratamento diferenciado de um caso mais novo em relação a outro anterior deverá ser igual, salvo quando por mudança de orientação ou interpretação baseada em interesses públicos ou modificação do direito positivo. Não é por

<sup>52</sup> GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 248.

<sup>53</sup> MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. *Revista Digital De Direito Administrativo*, v. 3, n. (1), p. 117-118, disponível em [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda).

<sup>54</sup> MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitador da discricionariedade administrativa. *RDA*, v. 259, 2012, no geral.

outro motivo que o art. 50, inciso VII da LPA federal exige expressa motivação para decisões que “deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais”.

- *A vedação da aplicação retroativa de nova interpretação* administrativa (ou vinculação à coisa julgada administrativa), que assegura ao interessado a manutenção de decisões administrativas que lhe beneficiaram ainda que a Administração venha a alterar seu posicionamento para o futuro. Essa disposição consta expressamente do art. 2º, parágrafo único, inciso XIII da LPA. No entanto, referido mandamento não confere qualquer imunidade ao interessado diante de modificação legítima da decisão administrativa baseada em interesse público (por revogação), em ilegalidade (por anulação), em descumprimento de deveres (por cassação) ou em transformação do direito positivo (por caducidade). O dispositivo tampouco afasta a possibilidade de retroação de interpretação mais benéfica, desde que a Administração assim proponha e o interessado anua. O art. 24 da LINDB, de modo um pouco confuso e prolixo, parece reforçar esses mandamentos ao estabelecer que: “a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior (sic) de orientação geral, se (sic) declarem inválidas situações plenamente constituídas”.
- *A revisão de sanções administrativas*, ou seja, o direito de o interessado obter a redução ou extinção da sanção administrativa contra ele cominada, pendente ou em execução, quando fatos novos ou circunstâncias relevantes demonstrarem a inadequação do ato punitivo (art. 65 da LPA federal). Especificamente, o fato novo que autoriza a revisão em tela configura uma informação nova de natureza interna ao processo, de interesse para o assunto debatido, e que revela uma distorção no exame do comportamento do condenado (materialidade ou autoria), demandando a correção do ato punitivo por medida de respeito à boa-fé e de moralidade, e
- *A decadência do poder anulatório* de atos administrativos benéficos, em proteção dos interessados de boa-fé, desde que transcorrido o prazo quinquenal. Esse mandamento, contido no art. 54 da LPA federal, coloca a proteção da boa-fé e da confiança acima da legalidade estrita, impedindo que vícios insanáveis levem à extinção de um ato administrativo em detrimento das expectativas e dos direitos de cidadãos bem-intencionados, que acreditaram na legitimidade e validade da ação estatal de conteúdo benéfico, como atos de licença, autorização, admissão, concessão entre outros.

### 13. Princípio da razoabilidade

O processo administrativo se desdobra em uma série de ações materiais, somadas às determinações estatais que impactam a esfera de direitos fundamentais e de interesses de inúmeros atores, sejam eles os próprios interessados (partes) ou terceiros, como participantes em audiências e consultas públicas. Esses impactos não advêm unicamente da decisão final. Eles ocorrem ao longo de todo o trâmite processual, de decisões liminares, medidas cautelares, despachos etc.

Para conter a ação estatal e evitar abusos tanto ao longo do processo, quanto na elaboração e imposição da decisão final, o legislador elevou o princípio da razoabilidade à categoria de princípio geral do processo administrativo conforme demonstra o art. 2º, parágrafo único da LPA federal. Mais tarde, a LINDB reforçou essa disposição, por exemplo, ao impor que a motivação demonstre a “*necessidade e a adequação* da medida imposta... inclusive em face das possíveis alternativas” (art. 20, parágrafo único) e ao prever que decisões de invalidação indiquem, quando cabível, “as condições para que a regularização ocorra *de modo proporcional* e equânime e (sic) sem prejuízo aos interesses gerais, *não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos*” (art. 21, parágrafo único, g.n.).

Esse importante reconhecimento da razoabilidade como princípio geral traz tanto desdobramentos procedimentais (relativos a todo o percurso de formação da decisão), quanto materiais (relativos ao conteúdo da própria decisão). Antes de verificar como isso ocorre, urge resgatar a definição de razoabilidade, aqui tomada como sinônimo do conceito de “proporcionalidade em sentido amplo” na consagrada terminologia alemã.

*Grosso modo*, a ação estatal será razoável ao observar simultaneamente as regras (i) da *adequação*, ou seja, ao mostrar-se capaz de atingir o fim público que justifica sua prática (correlação lógica entre interesse público primário concretamente considerado e o conteúdo do ato estatal); (ii) da *necessidade*, isto é, ao se confirmar como a ação menos restritiva dos direitos fundamentais dentre as medidas adequadas disponíveis à Administração Pública no momento da decisão e (iii) da *proporcionalidade* em sentido estrito, ao revelar que os benefícios por ela gerados superam os malefícios.<sup>55</sup>

A prova de observância dessas três regras deve ser realizada quer em relação ao conteúdo da decisão processual final, quer em relação a toda e qualquer determinação estatal durante o processo. A revelar a extensão da razoabilidade nesse campo, o art. 2º, parágrafo inciso, inciso VI da LPA federal estabelece como parâmetro de conduta dos órgãos que conduzem processos administrativos a observância da

---

<sup>55</sup> Em mais detalhes sobre essas três regras, cf. MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. *Revista Digital De Direito Administrativo*, v. 3, n. (1), p. 113, disponível em [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda).

“adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. Já o inciso IX determina “a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados”. Nesses dois dispositivos, embutem-se as regras da adequação e da necessidade de modo evidente.

Além desses mandamentos gerais, há manifestações da razoabilidade em praticamente todas as fases processuais, desde a abertura, passando pela instrução, decisão, recursos, controle e comunicação, com bem evidencia José Roberto Pimenta Oliveira em tese sobre o princípio em debate.<sup>56</sup> Na abertura, especificamente, é preciso que “todo e qualquer condicionamento imposto à iniciativa dos administrados em deflagrar o procedimento administrativo demonstre o necessário e suficiente grau de razoabilidade”.<sup>57</sup>

Na fase de instrução, o capítulo X da LPA evidencia outras manifestações do princípio, a começar pelo art. 29, § 2º, no qual se prescreve que “os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se de modo menos oneroso para estes”. A Administração Pública não está autorizada a fazer exigências probatórias mais gravosas quando provas mais simples servirem ao mesmo propósito. Outro exemplo se verifica no art. 37, segundo o qual, “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”.

A razoabilidade também tem sido empregada, ainda na etapa instrutória, para flexibilizar a vedação da prova ilícita que consta da LPA e da Constituição da República. Nesse sentido, por exemplo, Pimenta Oliveira defende a aceitação excepcional da prova ilícita contanto que, por razoabilidade, ela se mostre útil para aproximar o processo da verdade material e para beneficiar o acusado.<sup>58</sup> Ao comentar o art. 30 da LPA, entendi igualmente ser razoável a relativização da prova ilícita desde que os benefícios gerados pela sua aceitação, sobretudo em termos de tutela de direitos fundamentais, superem os malefícios.<sup>59</sup>

Na fase de decisão e de recursos, a razoabilidade produz outras consequências de relevo. Em primeiro lugar, exige que o conteúdo da decisão se harmonize com as regras da adequação, da necessidade e da proporcionalidade, sempre que tiver ca-

<sup>56</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 376 e seguintes.

<sup>57</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 383.

<sup>58</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 389.

<sup>59</sup> MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. *Processo administrativo: Lei n. 9784/1999 comentada, 2ª ed.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 297.

ráter discricionário e restritivo. Esse mesmo mandamento afeta o conteúdo de decisões em reconsiderações, recursos e igualmente na análise da revisão de ato sancionador por fato novo ou circunstância relevante. Fora isso, a razoabilidade necessita ser levada em conta no exame da concessão de efeito suspensivo e da *reformatio in pejus*, que é admitida pela LPA para reconsideração e recursos administrativos em sentido estrito, restando vedada apenas na revisão sancionatória.

Após a edição da LPA, mais especificamente em 2004, a Emenda Constitucional n. 45 inseriu outro relevante mandamento no ordenamento jurídico pátrio com o objetivo de concretizar a razoabilidade em termos processuais. O art. 5º, inciso LXXVIII que assim dispõe: “a todos, no âmbito judicial e *administrativo*, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Essa redação deve ser interpretada com bastante cautela, pois dá a entender, em exame superficial, que a duração razoável se confunde com mera celeridade processual. Porém, a duração do processo deve ser suficientemente curta para que se mostre eficaz, mas, ao mesmo tempo, minimamente longa para que os interessados e terceiros logrem exercer seus direitos e a Administração Pública possa conduzir o processo de modo a garantir a segurança e a formação de uma decisão bem motivada.<sup>60</sup> A duração razoável não autoriza a celeridade a todo custo, inclusive com prejuízo aos direitos processuais fundamentais. Não é disso que se trata! Ela pede que os tempos processuais (em prazos internos ao processo), como a duração geral do trâmite permita a construção de decisão sólida. Nessa linha de compreensão, registra Moreira que, “por prazos razoáveis e proporcionais, compreendam-se aqueles adequados ao ato praticado e ao volume de informações e documentos cujo exame se exige”.<sup>61</sup>

## 14. Conclusões

Os princípios do processo administrativo ganharam força ao longo dos últimos anos em razão da processualização do direito administrativo, impulsionada por leis federais, estaduais e municipais sobre a matéria, bem como por normas nacionais de direito administrativo, a exemplo das acopladas recentemente à LINDB. Não obstante, ainda pairam dúvidas sobre a delimitação desses princípios, suas funções práticas e seus conteúdos – dúvidas que, não raramente, ocasionam distorções no seu emprego e justificam propostas teóricas levianas por sua desconsideração ou extinção.

Sob essas circunstâncias, esse estudo reuniu um grupo de princípios gerais do processo administrativo e, ao mesmo tempo, explicitou sua relação e sua autonomia

---

<sup>60</sup> MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. *Processo administrativo*: Lei n. 9784/1999 comentada, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 513.

<sup>61</sup> MOREIRA, EgonBockmann. *Processo administrativo*: princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 98.

diante de princípios gerais do direito administrativo. Essa classificação não pretende ser definitiva, nem esgota a matéria. Trata-se, meramente, de uma dentre várias tentativas de delimitar os valores básicos comuns do processo administrativo brasileiro, que não podem escapar do conhecimento e da prática de qualquer agente público.

A delimitação ora proposta tampouco ignora a imutabilidade material dos princípios enumerados. Eles variam nos planos temporal e cultural, ao sabor de concepções e perspectivas que predominam na doutrina, no Judiciário e no Legislativo de cada período histórico. Porém, essa mutabilidade natural não prejudica as funções básicas que os elevam à categoria de princípios. Como valores centrais, eles permanecem a nortear a construção e reprodução do direito, a interpretação dos textos normativos, sua integração e a aplicação dos mandamentos ao caso concreto. São essas funções amplas e variadas que os distinguem das regras e acarretam a impossibilidade de se descartá-los ou ignorá-los como pilares estruturantes do direito administrativo e, por conseguinte, do microsistema processual da Administração Pública.

## 15. Referências bibliográficas

- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. Tratado de direito administrativo, v. 5: ato administrativo e procedimento administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- CUNHA, Bruno Santos. *Aplicabilidade da Lei Federal de Processo Administrativo*. São Paulo: Almedina, 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 1, 1993.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Do direito de defesa em inquérito administrativo. *RDA*, n. 183, 1991.
- HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- MARRARA, Thiago (org). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.
- MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitador da discricionariedade administrativa. *RDA*, v. 259, 2012.

- MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. *Revista Digital De Direito Administrativo*, v. 3, n. (1), p. 113, disponível em [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda).
- MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. *Processo administrativo: Lei n. 9784/1999 comentada*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. Tutela de urgência no processo administrativo federal (Lei n. 9784/99): fundamentos, parâmetros e limites. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando; NOHARA, Irene; MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: estudos em homenagem à Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013.
- MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da administração pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. In: MODESTO, Paulo (org.). *Nova organização administrativa brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- MOREIRA, EgonBockmann. *Processo administrativo: princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- PACCE, Carolina Dalla. *A sistematização dos recursos administrativos na legislação federal*. São Paulo: Faculdade de Direito da USP (dissertação de mestrado), 2015.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. *RDA*, v. 209, 1997.