

I. UMA IDEIA E SUA ACEITAÇÃO

Nas primícias, o Estado de Direito trouxe à baila a noção de controle do exercício do poder. Por isso, conhecer a maneira pela qual a Administração tem de atuar nas relações com os cidadãos tornou-se imperioso.

Com esse propósito, Merkl¹ argumentou que, sendo o administrar uma ação humana consciente, nela se distingue, teleologicamente, um caminho e uma meta, destacando que todas as funções estatais – e especialmente a de produção dos atos administrativos – são metas que somente podem ser alcançadas mediante determinados caminhos, de sorte que, enquanto a lei é a meta à qual somos conduzidos pela legislação, os atos judiciais e administrativos são objetivos para os quais nos conduzem os procedimentos judicial e administrativo.

Daí ter resumido: “No fundo, toda administração é procedimento administrativo, e os atos administrativos se nos apresentam como meros produtos do procedimento administrativo”².

A concepção resistiu ao passar do tempo e ganhou maior realce. Tanto é assim que Giannini acentuou: “É, então, possível constatar que a atividade administrativa das administrações contemporâneas se desenvolve mediante procedimentos administrativos: estes constituem um princípio do direito administrativo contemporâneo”³.

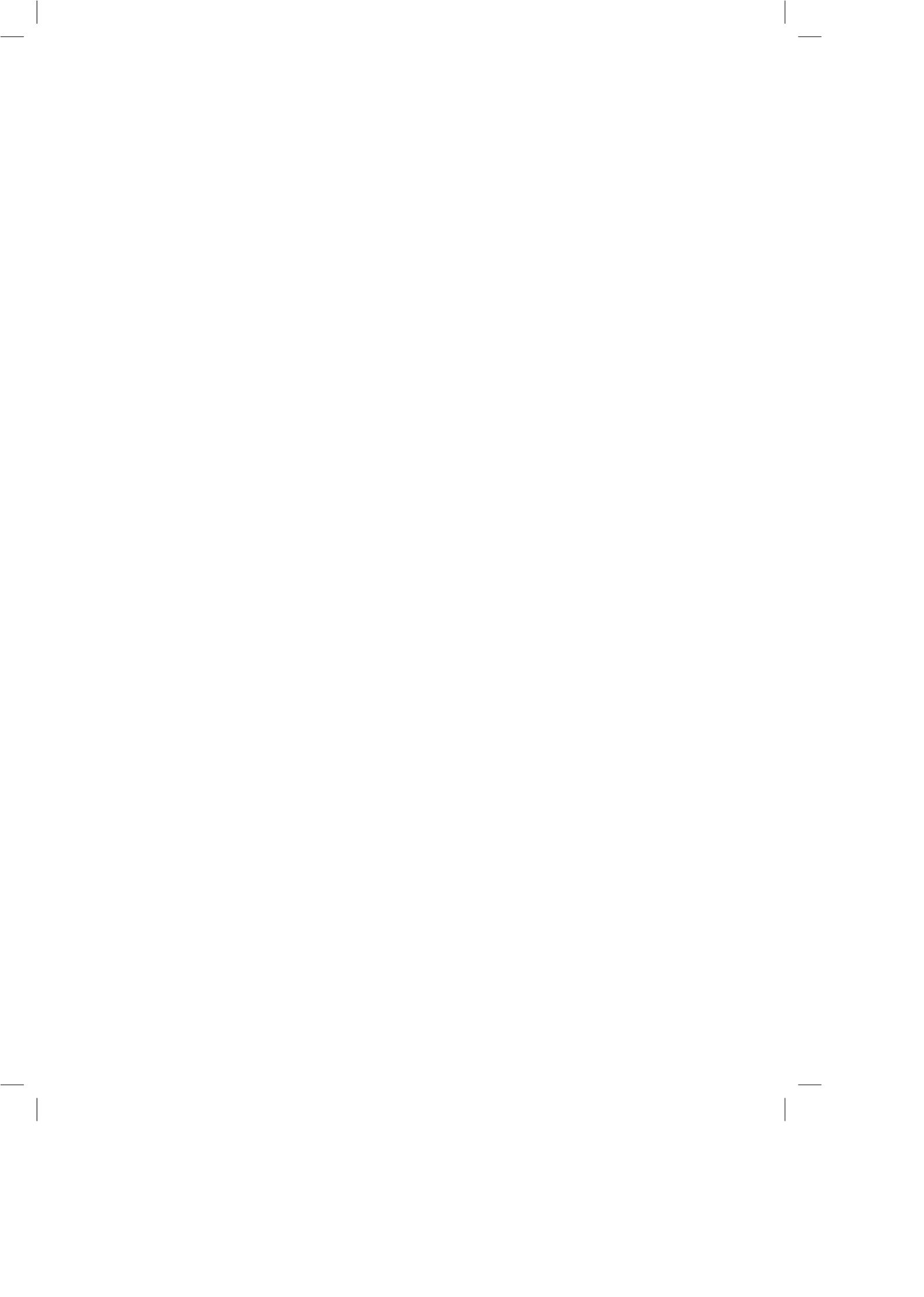
A decomposição dos elementos do conceito, indispensável ao desenvolvimento do seu estudo, não lhe retirou a essência. Em escrito revestido de atualidade, inclusive e principalmente cronológica, Dromi⁴ assinala ser indispensável que o ordenamento jurídico processual facilite tanto os meios para o efetivo exercício dos direitos constitucionais, sobressaindo o procedimento administrativo como o instrumental mais idôneo contra os abusos da atuação administrativa.

-
1. *Teoría general del derecho administrativo*. Granada: Editorial Colmares, 2004. p. 272. A conclusão do livro, contudo, recua a maio de 1927.
 2. “En el fondo, toda administración es procedimiento administrativo, y los actos administrativos se nos presentan como meros productos del procedimiento” (Loc. cit., p. 272).
 3. “È quindi possibile constatare che l’attività amministrativa delle amministrazioni contemporanee si svolge mediante procedimenti amministrativi: cio costituisce un principio del diritto amministrativo contemporaneo” (*Diritto amministrativo*. 3. ed. Milão: Doott. A. Giuffrè Editore, 1993. v. 2. p. 100).
 4. *Derecho administrativo*. 5. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996. p. 759.



**B) Processo
administrativo**

***B) Administrative
proceedings***



A LEI 9.784/99 E O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO: 20 ANOS DE UM PARADIGMA

*LAW 9,784/99 AND THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE:
20 YEARS OF A PARADIGM*

EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR

Professor da Faculdade de Direito do Recife – UFPE, inclusive do respectivo programa de pós-graduação em Direito. Doutor em Direito Público.
edilsonnobre@trf5.jus.br

Recebido em: 09.10.2018.
Aprovado em: 29.10.2018.

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Processual

RESUMO: O artigo se destina a ressaltar os 20 anos de vigência da nossa Lei de Procedimento Administrativo Federal (Lei 9.784/99). Para esse fim, discorreu-se, inicialmente, sobre uma ideia de procedimento administrativo, a sua recepção pelos ordenamentos estrangeiros, suas transformações perante o transcurso do tempo e aspectos funcionais. Após abordagem sobre a recepção do instituto no ordenamento brasileiro, enfatiza-se, em seguida, os avanços e deficiências do diploma legal, com sugestões para o aperfeiçoamento sobre sua aplicação.

PALAVRAS-CHAVE: Administrativo – Procedimento – Lei federal – Vigência.

ABSTRACT: The article intends to highlight the 20 years of validity of our Federal Administrative Procedure Law (Law 9.784/99). For this purpose, it's initially discussed an idea of administrative procedure, as well as its reception by foreign legal systems, its transformations over time and functional aspects. Moreover, after approaching the topic of this institute's reception by the Brazilian order, it's then emphasized about the advances and deficiencies of this legal diploma, also addressing suggestions for the improvement of its application.

KEYWORDS: Administrative – Procedure – Federal law – Validity.

SUMÁRIO: I. Uma ideia e sua aceitação. II. O modelo procedimental administrativo: uma funcionalidade em aberto. III. A adesão do sistema jurídico pátrio. IV. A Lei 9.784/99: aspectos positivos, insuficiências e potencialidades. V. Palavras finais (à feição de remate). Referências.

Assim, propõe a bipartição do procedimento administrativo em dois departamentos conciliáveis e não estanques, disciplinando tanto o exercício das prerrogativas públicas, pelo que é instrumento de governo, quanto a garantia dos direitos subjetivos e liberdades públicas, o que lhe confere o perfil de instrumento de controle do poder.

Tem-se, numa feliz síntese, que: “O procedimento administrativo é, em suma, um instrumento de *governo e de controle*. Cumpre uma dupla missão republicana: o *exercício do poder* pelos caminhos da segurança e da legalidade e a *defesa dos direitos* pelas vias processuais recursais e reivindicativas”⁵.

A concepção, que se pretendeu demonstrar, de que o procedimento administrativo condensa o modo de atuar da Administração, não teve a sua elaboração iniciada nos dias que correm. Na realidade, recua a meados do século XIX, envolto na perspectiva de se estender ao novo ramo jurídico o fenómeno da codificação, o qual grassara exitosamente no direito privado.

Mesmo com dificuldades próprias a afrontar – decorrentes das peculiaridades do direito administrativo, baseadas na sua natureza instável, dependente da variação das circunstâncias que se encontram na base dos conflitos políticos e sociais, bem como da incerteza e não limitação dos fins do Estado –, houve quem, entre nós, como foi o caso de Themístocles Brandão Cavalcanti⁶, defendesse uma regulação codificada circunscrita a determinadas matérias que, por seu caráter geral e de maior importância, mostram-se suscetíveis de usufruir de maior estabilidade.

Não obstante, parcela da doutrina aponta para um pioneirismo austríaco, decorrente das Leis de Procedimento Administrativo de 21 de julho de 1925, para

-
5. “El procedimiento administrativo es, en suma, un instrumento de *gobierno y de control*. Cumple una doble misión republicana: el *ejercicio del poder* por lós carriles de la seguridad y la legalidad y la *defensa de los derechos* por las vias procesales recursivas y reclamativas” (loc. cit., p. 760).
 6. Merecem destaque as palavras do autor: “Há, porém, um terreno em que as normas devem ser fixadas, em que a rigidez não prejudica a ação do poder público. É naquilo que diz com os direitos individuais, com a estrutura do regime administrativo, das normas penais e processuais que presidem à atividade do Estado na ordem estritamente burocrática e administrativa” [...] A solução sugerida, está na Codificação das normas gerais abrangendo somente a matéria de maior importância, deixando de lado as minúcias, os detalhes que não interessam à codificação. Assim, esta abrangeria os princípios e as normas *fundamentais* da organização administrativa do Estado (*Tratado de direito administrativo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960. v. I. p. 75-76. A primeira edição data de 1942).

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. A Lei 9.784/99 e o procedimento administrativo: 20 anos de um paradigma. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, n. 8, ano 3, p. 129-143. São Paulo: Ed. RT, jan.-mar. 2019.

Prova disso está, por exemplo, que o conteúdo dos preceitos recentemente introduzidos pela Lei 13.655/2018 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro deveria constar da Lei 9.784/99. Esta, embora de aplicação restrita à Administração Federal, representa diploma que faz às vezes de uma codificação, contendo as normas gerais e basilares do cotidiano administrativo³⁷.

Observando-se a disciplina do ato administrativo, tem-se que poderia ter-se ousado um pouco mais, principalmente se considerando o instante cronológico da elaboração do diploma. Por exemplo, interessante se afigurava – e se afigurava – a modelagem do procedimento eletrônico, tal como o fizeram recentes diplomas³⁸.

Da mesma forma, ao tratar dos atos administrativos, poderia a lei federal ter catalisado algumas tendências visualizáveis no estrangeiro. Especialmente quanto à revogação dos atos administrativo, teria sido salutar o tratamento do direito à indenização³⁹. Quanto ao aproveitamento dos atos administrativos, poderia admitir, a exemplo da lei alemã (§ 45, 2), a possibilidade de convalidação mesmo quando houver impugnação judicial, desde que não verificada a coisa julgada.

Apropriado um maior detalhamento – pela novidade como pela importância – dos temas relacionados à medida cautelar⁴⁰ e à colaboração dos particulares com os órgãos públicos e destes entre si⁴¹, salientando-se que, quanto a esta,

administrativos tem sido responsável pela má qualidade da Administração Pública brasileira, a qual se revelou carente de um texto básico, sendo, em consequência, de se notar a existência de uma multiplicidade de procedimentos, grande parte inseridos em regulamentos, apresentando má técnica de elaboração, bem assim sem correspondência com os princípios da Lei Maior de 1988.

37. De evocar observação de Alberto Ramón Real (*Procedimiento administrativo comparado*. Arquivos do Ministério da Justiça, ano 38, n. 158, abr.-jun. 1981. p. 74), para quem as leis de procedimento fazem as vezes de um código para o direito administrativo.
38. É o caso da Lei alemã de 1976, com a nova redação publicada em 23 de janeiro de 2003 (§ 3º), da Lei 1.437/2011 da Colômbia (arts. 53 a 64), do Decreto-lei 04/2015 de Portugal (arts. 61º a 63º) e da Lei 39/2015 da Espanha (arts. 12, 14 e 43).
39. Assim dispõem a Lei alemã (§ 49, 6) e o Decreto-lei 04/2015 (art. 167º, n. 5º).
40. Ver o Decreto-lei 04/2015 de Portugal (arts. 89º e 90º) e a espanhola Ley 39/2105 (art. 56).
41. Especialmente quanto à colaboração entre organismos públicos ou auxílio administrativo, destaque-se a lei alemã, a qual trata do tema no âmbito interno (Capítulo 2, §§ 4 a 8) e no que concerne a órgãos de outros Estados-membros da União Europeia (Capítulo 3, §§ 8a a 8e).

diminuir-se-ia a escusa – tão comum entre nós – a qual desconhece que o interesse público não se concentra num só ente político, nem num só segmento da Administração⁴².

Não se cuidou da regência do exercício da competência normativa da Administração, mais precisamente quanto ao procedimento de elaboração dos regulamentos, para os quais assegurada participação dos interessados, tal como fizeram outros diplomas, a exemplo do norte-americano (Administrative Procedure Act, *Section 553*), o lusitano (arts. 96º a 101 e 135º a 147º) e a espanhol (arts. 127 a 133), salientando-se que este se preocupou em cuidar da avaliação dos impactos das regras aprovadas. Da mesma forma, não há nenhuma disposição de carácter geral quanto aos contratos administrativos⁴³, tendo da tarefa se desincumbido a Lei 8.666/93.

Preciso deixar claro que deficiências legislativas podem ser corrigidas pelo laivo de aperfeiçoamento que se requer do labor interpretativo. Dois pontos pelos menos podem ser mencionados quanto à Lei 9.784/99.

O primeiro deles diz respeito à justiça na Administração, aspecto de que não tratou especificadamente o legislador federal. Nada impede – antes se recomenda – a adoção do rito da Lei 9.784/99 combinado com a Lei 13.140/ 2015, a fim de que se estimule a prática de resolução de conflitos pela autocomposição,

42. No que concerne ao laivo colaborativo, que se afigura de enorme valia para o procedimento transnacionais, tal como sucede na Comunidade Europeia, interessante o afirmado por Luca de Lucia: “Um primeiro dado relevante – constantemente sublinhado – reside na cooperação administrativa, a qual instaura uma relação de *‘fidúcia reciproca entre as autoridades dos Estados membros’*. A fidúcia, por sua vez, constitui um elemento essencial mediante o qual os cidadãos aceitam as decisões dos poderes públicos. A fonte de legitimação do procedimento transnacional se fundamenta também com base no art. 10º do Tratado que, estabelecendo a obrigação de cooperação entre os Estados e a Comunidade, refere-se também a relações horizontais e, portanto, à divisão do trabalho entre as administrações nacionais” (“Un primo dato rilevante – costantemente sottolineato – risiede proprio nella cooperazione amministrativa, che instaura un rapporto di *‘fiducia reciproca tra le autorità degli Stati membri’*. La fiducia, a sua volta, costituisce un elemento essenziale perché i cittadini accettino le decisioni dei pubblici poteri. La fonte di legittimazione del provvedimento transnazionale si fonda allora anche sull’art. 10 del Trattato che, stabilendo l’obbligo di cooperazione tra gli Stati e la Comunità, si riferisce anche a rapporti orizzontali e dunque alla divisione del lavoro tra le amministrazioni nazionali” (*Introduzione al provvedimento amministrativo transnazionale nel diritto europeo*. Turim: G. Giappichelli, 2009. p. 68-69).

43. Ver a lei alemã (§§ 54 a 62) e o Decreto-lei 04/2015 (arts. 200º a 202º).

afastando disputas judiciais desnecessárias. Para tanto, faz-se preciso mudança de pensamento nos órgãos de representação judicial da Administração Federal, potencializando, assim, a atividade consultiva⁴⁴.

Outro ponto reside na tutela dos direitos coletivos e difusos. Faz-se preciso, portanto, conferir um tratamento específico – máxime quanto aos seus efeitos – aos procedimentos administrativos sobre o tema. Por exemplo, se uma associação ou sindicato formula requerimento ao Poder Público, nos moldes do art. 4º do Decreto 20.910/32, a suspensão da prescrição há de ser vista sob o prisma coletivo, e não individual, pois, do contrário, estaria afetado o objetivo da tutela coletiva, com a exigência de que cada associado ou membro da categoria formalizasse individualmente o pleito.

V. PALAVRAS FINAIS (À FEIÇÃO DE REMATE)

Tecidas as considerações nos tópicos antecedentes, faz-se possível elaborar as conclusões seguintes:

a) decorrência inevitável da afirmação do Estado de Direito, a disciplina legal do procedimento administrativo, iniciada a partir de três ramos legislativo (austríaco, espanhol e norte-americano), expandiu consideravelmente pelos ordenamentos, inclusive de país da América Latina e da Ásia, tornando-se, assim, arquétipo que baliza a relação jurídico-administrativa;

b) tal como numa prodigiosa habilidade do acaso, o procedimento administrativo não se conserva imutável, mas constitui um instituto em perene e inesgotável transformação, ultrapassando a barreira do ato administrativo, para se manifestar noutras áreas, tais como a dos regulamentos, planos urbanísticos, contratos administrativos, inclusive de modo a envolver atuação dos particulares e de outras Administrações Públicas e organismos internacionais, o que faz com que possua um pluralidade indefinível de funções;

c) a ausência de um maior apego à concepção de que a atividade da Administração Pública se desenvolve mediante marcos procedimentais fez com que, num atraso cronológico diante de outros países latino-americanos, tivéssemos

44. A mudança de visão nesse sentido e proposta por Juarez Freitas (Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 276, set.-dez. 2007. p. 25-46), propugnando que, mesmo nas lides envolvendo a Administração Pública, possível privilegiar-se solução que não implique o recurso – quase sempre tormentoso – ao Judiciário.

nossas leis de procedimento administrativo, tendência que ganhou arroubo com a promulgação da Constituição de 1988, resultando na edição da Lei 9.784/99 e de diversos diplomas estaduais;

d) possível afirmar que a Lei 9.784/99 – cujo teor influenciou a elaboração das leis estaduais sobre o assunto – vem, *grosso modo* e paulatinamente, legando bons resultados, tendo versado sobre aspectos relevantes, tais como o dos valores básicos do nosso direito administrativo, de sorte a transferir ao intérprete a constante tarefa de seu aprimoramento no cotidiano das relações jurídico-administrativas.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Luis Felipe Colaço. *O direito administrativo sem Estado*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- CALÁ, Laura A. Reflexiones sobre la ética pública en perspectiva constitucional. In: LAMOGLIA, Marcelo; GARCÍA, Nicolás Rodríguez (Coord.). *Administración pública & corrupción*. Buenos Aires: Scotti Editora, 2017.
- CAVALCANTI, Francisco. Notas introdutórias. In: NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira et alli. *Comentários à Lei do Processo Administrativo Federal*. São Paulo: Saraiva, 2016.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960. v. I.
- DROMI, Roberto. *Derecho administrativo*. 5. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- ENTERRÍA, Eduardo García de. Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Común de 1992. *Revista de Administración Pública*, n. 130, jan.-abr. 1993.
- FERRIER, Jean-Pierre. El procedimiento administrativo em Francia. In: VASQUEZ, Javier Barnés (Coord.). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. Madri: Civitas, 1993.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Introdução ao direito processual administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.
- FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 276, set.-dez. 2007.
- GAMBOA, Jaime Orlando Santofimínio. *Procedimientos administrativos y tecnología*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.
- GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. 3. ed. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1993. v. 2.
- LUCIA, Luca di. *Introduzione al provvedimento amministrativo transnazionale nel diritto europeo*. G. Giappichelli Editore: Turim, 2009.



