

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 01/09/2011

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/32090-delimita-es-da-compet-ncia-no-processo-administrativo-delimitation-of-competence-at-the-administrative-process>

Autori: Natália Silva Mazzutti , Luiz Carlos Figueira de Melo

Delimitações da competência no processo administrativo
delimitation of competence at the administrative process

DELIMITAÇÕES DA COMPETÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

DELIMITATION OF COMPETENCE AT THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Natália Silva Mazzutti Almeida¹
Prof. Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo²

RESUMO

Diante da necessidade de teorização dos elementos que compõem o processo administrativo, o presente estudo visa contribuir com o tema através da exploração do instituto da competência. Tendo em vista que num Estado Democrático de Direito a competência é meio legítimo para distribuição das atribuições estatais e o processo administrativo é instrumento promotor da democracia na Administração Pública. O presente trabalho buscará delimitar a competência no processo administrativo a fim de que o cidadão tenha mais clareza para identificar o legitimado para apreciar seu requerimento e para que os juristas alcancem maior domínio da processualística administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Processo administrativo. Competência. Determinação. Delegação. Avocação.

ABSTRACT

Given the necessity of theorizing the elements which compose the administrative process, this study aims to contribute to the subject by exploring the competence issue, considering that in a Democratic Rule-of-Law State, competence is the legitimate means for distributing the State assignments and that the administrative process is an instrument destined to promote democracy in the Public Administration. This paper will try to delimitate the competence at the administrative process so that citizens may be more aware to determine the council responsible for considering his applications and so that jurists may be more skilled concerning the administrative proceedings.

KEYWORDS: Administrative process. Competence. Determination. Delegation. "Call-back".

¹ Acadêmica do 5º ano da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia

² Docente da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia

INTRODUÇÃO

Num Estado Democrático de Direito, todos os elementos que compõe a estrutura estatal são regados de democracia advindos da manifestação da soberania popular em que a vontade da lei é manifestação do querer do povo, e a essa o Estado e a sociedade se submetem. Nesse cenário, a competência se manifesta como instituto jurídico legítimo para distribuir as atribuições do Estado, apresenta-se regida pelo princípio da legalidade e manifesta-se em todas as funções estatais. Diante disso, o presente trabalho visa explorar a competência no âmbito da processualidade administrativa, a fim de contribuir para construção teórica desse instrumento promotor de diálogo entre a Administração Pública e o cidadão.

Para tanto, primeiramente, apresentar-se-á o conceito de competência no processo administrativo. Como a competência é elemento visto no processo jurisdicional, legislativo e legislativa, far-se-á inicialmente explanação genérica aplicável a todos os processos e posteriormente específica do processo administrativo.

Em seguida, abordar-se-ão os critérios para fixação da competência, através do apontamento da competência legislativa para legislar sobre competência no processo administrativo, dos critérios gerais para fixação da competência e ainda os trazidos pela lei nº 9.784/99.

Posteriormente, falar-se-á sobre os principais vícios relativos à competência administrativa: usurpação de função, excesso de poder e função de “fato”.

Por último, tratar-se-á da alteração da competência administrativa por meio da exploração do princípio da irrenunciabilidade e das exceções suportadas pelo sistema jurídico brasileiro: delegação e avocação.

1 CONCEITO DE COMPETÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Competência é elemento tratado em toda espécie processual, sua regulamentação é vista no processo judicial, no processo legislativo e no processo administrativo. Por isso, antes de se traçar o conceito de competência específico da processualidade administrativa, apresentar-se-á conceito genérico de competência aplicável a qualquer espécie processual. Para tanto, refutar-se-ão os conceitos

empregados nos manuais de processo judicial por serem fechados à esfera jurisdicional, como o de Liebman: “chama-se competência essa quantidade de jurisdição cujo exercício é atribuído a cada órgão ou grupo de órgãos”³.

Nohara e Marrara apontam que competência

É termo proveniente do latim *competentia* (capacidade, habilidade, aptidão), que significa, do ponto de vista jurídico, a atribuição (poder-dever) que a lei confere a agente público, juiz ou tribunal, para decidir determinadas questões.⁴

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro competência é o “conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixados pelo direito positivo”⁵. Carvalho filho conceitua competência como “instituto jurídico através do qual a norma jurídica atribui a determinado órgão ou agente um círculo que limita sua atuação [...] significa que nenhum agente é juiz de sua própria competência”.⁶ Logo, genericamente, competência é a delimitação legal de quem (pessoas jurídicas, órgãos e agentes) exercerá certo quanto das diversas funções (jurisdicional, administrativa, legislativa) do Estado.

Ao tratar-se de competência no processo administrativo, fala-se de delimitação legislativa para o exercício da função administrativa. Segundo Marrara, “a compreensão desse conceito, bem como de suas formas de distribuição, transferência e exercício, é fundamental para a análise da validade de atos administrativos e da Administração”.⁷ No entendimento de Carvalho Filho, competência no processo administrativo é “a quantidade de poderes atribuídos a um órgão ou agente da Administração Pública para o desempenho da função administrativa”. Por sua vez, Ferraz e Dallari denominam que competência é “a atribuição, por lei, em senso estrito, do poder-dever de decidir o processo administrativo ou de praticar certos atos para os

³ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria geral do processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.229.

⁴ NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo. Lei 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009, p.129.

⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.114-115

⁷ MARRARA, Thiago. Competência, delegação e avocação na lei de processo administrativo. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxides de (Org). **Processo administrativo: Temas polêmicos da Lei nº 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2001, p.239.

quais a lei (ainda em sentido estrito) consigne disciplina apartada”.⁸ E ainda, Lucia Valle Figueiredo conceitua que competência administrativa é “o plexo de atribuições outorgadas pela lei ao agente administrativo para consecução do interesse público postulado pela norma”⁹.

Perante essas exposições conceituais, pode-se delimitar as principais características que compõem a competência administrativa. Primeira é a necessária decorrência normativa, Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta que a competência “**decorre sempre da lei**, não podendo o próprio órgão estabelecer por si, as suas atribuições”¹⁰, como consequência só há de se falar de incompetência quando há infringência a competência prevista em lei. Segunda característica é que a norma de competência impõe dever à pessoa jurídica, órgão ou agente público ao instituir a obrigação do exercício funcional. Sobre esse elemento, Di Pietro observa que a competência “é **inderrogável**, seja pela vontade da Administração, seja por acordo com terceiros; isto porque a competência é conferida em benefício do interesse público”¹¹, com isso visualiza-se a característica da obrigatoriedade no exercício da competência. Por último, observa-se que a competência administrativa é voltada para o desenvolvimento das atribuições da Administração Pública, ou seja, se limita ao exercício de uma das funções do Estado: a administrativa.

A partir do conceito de competência percebe-se a clara regência do princípio da legalidade. A competência só é instituída por meio de previsão legal, apenas pelo comando normativo é que uma pessoa jurídica, órgão ou agente se torna competente para o exercício de determinada função. Outra observação a ser feita é a comparação do papel da competência no processo administrativo com o princípio do juiz natural do processo judicial. Sabe-se que esse é norma que promove a imparcialidade no processo judicial ao vedar tribunais de exceção por estabelecer previamente o magistrado competente para o julgamento da causa. Aquela também é promotora de imparcialidade por estabelecer previamente o agente público legitimado para o julgamento de determinado processo administrativo. Tais preceitos são direitos fundamentais dispostos, no art. 5º, incisos XXXVII e LIII, da CF respectivamente: “não

⁸ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu Dallari. **Processo administrativo**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.141.

⁹ FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.149.

¹⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.193

¹¹ *Ibidem*. p.93

haverá juízo ou tribunal de exceção” e “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”. Nesse sentido, Marcos Porta aponta que

O princípio do administrador competente ou administrador natural significa que o administrador é aquele previamente determinado pelo ordenamento jurídico como o competente para processar e julgar determinado processo administrativo complexo. Antes que o fato imputável venha a ocorrer, segundo se abstrai do Direito posto, é possível saber qual será a autoridade administrativa competente para instaurar e julgar o processo administrativo complexo a ser instaurado.¹²

Percebe-se aqui evidente entrelaçamento principiológico, pois o princípio do administrador competente ou administrador natural deriva do princípio da legalidade. Apenas a norma é meio legítimo para se distribuir as funções às pessoas jurídicas, órgãos ou agentes públicos atuantes no processo administrativo. Tais princípios compõem os fundamentos do princípio do devido processo legal, norma inerente à existência de um Estado Democrático de Direito.

2 CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Buscar-se-á nesse momento estabelecer os critérios de fixação da competência no processo administrativo com base no entendimento doutrinário e na consulta legislativa.

A lei elegida para se trabalhar os critérios de fixação será a nº 9.784/99 que regulamenta o processo administrativo federal. Infelizmente, ao contrário do processo judicial que é regulamentado por códigos de incidência nacional, o processo administrativo não possui codificação, cada pessoa jurídica da Administração Pública Direita (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) tem autonomia de legislar sobre essa matéria. Por isso, o subitem seguinte tratará da competência legislativa devido à importância da questão na processualidade administrativa.

¹² PORTA, Marcos. **Processo administrativo e o devido processo legal**. São Paulo: Quartien Latin, 2003, p.117.

2.1 Competência para legislar sobre processo administrativo

A competência legislativa para o processo administrativo gera intensa discussão doutrinária e um dos principais pontos de divergência é a dupla interpretação que pode ser dada ao art. 22, I e art. 24, XI da Constituição Federal. O art. 22, I enuncia que é competência privativa da União legislar sobre direito processual, já o art. 24, XI dispõe que é competência concorrente legislar sobre procedimento administrativo. Dessas disposições legais surgem dois posicionamentos: defensores da não codificação e defensores de uma Lei Geral de processo administrativo.

A advogada Marília Lourido dos Santos¹³ aponta as seguintes fundamentações para defesa da não codificação: o termo “direito processual” empregado no art. 22, I diz respeito apenas ao processo judicial e que o art. 24, XI refere-se a procedimento administrativo dentro do processo judicial referido no art. 22, I. Com isso, nem se traria a esses dispositivos a discussão sobre a processualidade administrativa. Afinal, tal posicionamento entende que a autonomia legislativa deve ser preservada em respeito ao princípio federativo implícito na estrutura estatal traçada na Constituição de 1988.

Outros doutrinadores também adotam a rejeição pela codificação como Hely Lopes Meirelles¹⁴ ao apontar que a unicidade legislativa do processo administrativa feriria a estrutura federativa do Estado brasileiro. Nesse sentido, Welligton Pacheco Barros afirma que “a criação de regras processuais administrativas por todos os entes federados obedece ao princípio federativo”.¹⁵

Todavia, segundo a visão do posicionamento que defende a unificação legislativa do processo administrativo, o texto constitucional não pode ser interpretado de modo restritivo devido ao risco de suprimir direitos fundamentais. Como já foi trabalhado inicialmente, o conceito de processo evoluiu no ordenamento jurídico para atender as necessidades do Estado Democrático de Direito e o direito processual é gênero instrumental para realizar as funções do Estado. Nesse sentido, Francisco Xavier da Silva Guimarães afirma que “as regras que informam o processo têm que ser,

¹³SANTOS, Marília Lourido dos. **Noções gerais acerca do processo administrativo e da Lei 9784/99**. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=410>. Acesso em 23 de agosto de 2010 às 16 horas.

¹⁴ MEIRELLES apud MEDAUAR, Odete. **Processualidade no direito administrativo**. São Paulo: RT, 1993, p. 156.

¹⁵ BARROS, Welligton Pacheco. **Curso de processo administrativo**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005, p.33

necessariamente, uniformes e aplicadas nacionalmente, perante qualquer ente federativo”¹⁶.

Diante dessa discussão, faz-se resgate histórico necessário quanto à concorrência legislativa que já existiu para o processo jurisdicional no Brasil. Sobre essa questão Pontes de Miranda traz a seguinte observação “adveio o erro, imitativo dos Estados Unidos da América, que deu aos estados-membros a competência de legislar sobre direito processual. Houve muitos Códigos até que a Constituição de 1934 pusesse fim a isso”¹⁷. Hodiernamente, o sistema legislativo brasileiro repete erro vivenciado na esfera processual jurisdicional e como já comprovado por essa experiência, a codificação nacional da matéria promover mais efetividade ao processo e em se tratando do tema da competência, seria mais eficaz a fixação de critérios com incidência nacional.

2.2 Critérios existentes para fixação de competência no processo administrativo

Para que seja possível ao cidadão alcançar a tutela administrativa, é preciso inicialmente que ele saiba a quem se dirigir, é necessária a identificação da competência administrativa para o alcance do direito buscado. Logo, a competência é preceito para efetivação dos direitos dos cidadãos.

No processo jurisdicional, no âmbito civil, por exemplo, a competência pode ser determinada em razão do valor da causa, da matéria, da pessoa ou do território. A competência em razão do valor é aquela fixada a partir do quantum estabelecido na inicial como valor da causa. A competência em razão da matéria é a determinada de acordo com a natureza do objeto do processo. Competência em razão da pessoa é a estabelecido em razão do sujeito que pleiteia o direito e ainda a em razão do território é a fixada em virtude do lugar. Tais, regras de fixação de competência são claramente apresentadas pelo Código de Processo Civil e aplicam-se ao processo civil em todo âmbito jurisdicional.

No processo administrativo, devido à falta de codificação, não há regulamentação normativa que contemple toda processualidade administrativa, além das leis esparsas existentes ainda serem tímidas e não muitas claras na regulamentação. Por

¹⁶ Francisco Xavier da Silva Guimarães. **Direito processual administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p, 31.

¹⁷ Miranda, Pontes de. **Comentários ao código de processo civil**. V. I. São Paulo: Forense, 1975, p. 4-5

isso, para esclarecer a teorização dos critérios de competência no processo administrativo recorrer-se-á, primeiramente, a doutrina.

No processo administrativo, o cidadão poderá determinar a competência em razão da matéria, da hierarquia, do lugar e do tempo. Carvalho Filho explica que

[...] o critério relativo à matéria envolve a especificidade da função para sua melhor execução. Esse é o critério que preside à criação de diversos Ministérios e Secretarias Estaduais ou Municipais”¹⁸. “Em relação à hierarquia, o critério encerra a atribuição de funções mais complexas ou de maior responsabilidade aos agentes situados em plano hierárquico mais elevado. O critério do lugar inspira-se na necessidade de descentralização territorial das atividades administrativas. É o que sucede com as circunscrições territoriais de certos órgãos, como as delegacias regionais de algum órgão federal. Por fim, pode a norma conferir a certo órgão competência por período determinado. É o critério em razão do tempo, adotado, por exemplo, em ocasiões de calamidade pública¹⁹

Assim, quando um indivíduo desejar requerer perante a Administração Pública, deverá inicialmente identificar o objeto que anseia para determinar a matéria pleiteada e assim respectivamente, a pessoa jurídica, o órgão e o agente público competente para tutela. Maria Silvia Zanella di Pietro explica que

A competência tem que ser analisada em relação a três aspectos: em primeiro lugar, em relação à pessoa jurídica, para definir se a competência é da União, dos Estados ou dos Municípios; a distribuição de competência, no caso, consta da Constituição Federal. Em segundo lugar, a competência tem que ser analisada em relação aos órgãos administrativos; dentro de cada pessoa jurídica, a Administração Pública é organizada, estruturada, por meio de lei, com a distribuição de competências entre os vários órgãos que compõem a estrutura administrativa. Finalmente, a competência tem que ser vista em relação ao agente público a que a lei confere a atribuição.²⁰

Na Administração Pública, pelo fenômeno da desconcentração, o ente público pode realizar distribuição funcional, por exemplo, em razão da matéria a ser administrada. No âmbito federal, a União a fim de melhor desenvolver suas funções cria

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 103.

¹⁹ *Ibidem*. p.103.

²⁰ PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Pressupostos do ato administrativo – vícios, anulação, revogação e convalidação em face das leis de processo administrativo**. Disponível em http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/4Maria_Silvia1.htm. Acesso em 12 de julho de 2011 às 07h29.

os Ministérios que se distinguem em razão da matéria e esses por sua vez se subdividem em vários outros órgãos em razão do lugar, da hierarquia.

Assim, se certo cidadão desejar querer seu seguro desemprego, identificará que seguro-desemprego integra a matéria do âmbito trabalhista e que o responsável por tutelar esse benefício é a União. Por sua vez a União constituiu o órgão Ministério do Trabalho e Emprego para exercer essa competência.

Após determinada a competência em razão da matéria, o cidadão deve observar o critério do lugar, ou seja, verificar em seu âmbito territorial qual órgão constituído para tratar da matéria. Retomando ao exemplo da Administração Pública da União, devido à amplitude do território brasileiro, além das sedes dos Ministérios constituídas em Brasília é necessário que esses órgãos tenham representações em todo território brasileiro para que seja viabilizada a administração pública.

Por exemplo, o cidadão que desejava requerer seu seguro-desemprego já identificou que o objeto do seu pleito é trabalhista e o órgão responsável por essa matéria é o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Em seguida, deverá identificar se em seu Município há unidade do MTE para que possa apresentar o requerimento e se não houver qual o município que contempla a sua cidade ou ainda a existência de convênio com outro órgão competente para receber o requerimento do seguro-desemprego.

Depois, deve-se observar o critério da hierarquia, já que um órgão pode subdividir-se em graus hierárquicos de acordo com a complexidade da atividade desenvolvida. O cidadão que se dirigiu a unidade do Ministério do Trabalho e Emprego em seu município para requerer o seguro-desemprego, se por ventura posteriormente não recebê-lo e desejar apresenta recurso, será dirigido à instância superior, assim apesar dos critérios de matéria e lugar não se alterarem, aqui deverá ser observado à questão da hierarquia, pois o recurso apesar de ser apresentado na unidade de seu município, será apreciado por autoridade superior.

2.3 Critérios de fixação de competência da Lei nº 9.784/99

A lei nº 9.784/99 apresenta dois dispositivos que determinam critérios de fixação de competência no processo administrativo federal: os artigos 16 e 17. A parte inicial do art. 16 da lei traz o critério de fixação em razão do lugar ao estabelecer que “os órgãos e entidades administrativas divulgarão publicamente os locais das

respectivas, sedes e, quando conveniente, a unidade fundacional competente em matéria de interesse especial”²¹. Inicialmente, é necessário identificar-se erro redacional desse dispositivo, Carvalho Filho observa que

No texto do Diário Oficial de 1/2/1999, empregou-se o termo “**fundacional**” ao invés de “**funcional**”. Parece-nos que se trata de erro material, e por mais de uma razão. Primeiramente, porque o dispositivo fala em **sede** e, logicamente, ao estender competência, deve preferir-se a unidade funcional, ou seja, aquela unidade que não fique na sede. Depois, “**fundacional**” refere-se a “**fundações**”, entidade específica que nada tem a ver com a regra contida no dispositivo, alusiva apenas à matéria de competência administrativa. Por fim, registra-se que no Projeto de Lei Original nº. 2.464/96, publicado no Diário do Senado Federal de 8/1/1999 (p.322), consta corretamente a expressão “**unidade funcional**”²².

Assim, na exploração desse dispositivo legal abordar-se-á o termo já com a devida correção: unidade funcional.

Ao se realizar interpretação literal do art. 16, depara-se com a regra do critério básico quanto à competência territorial: o lugar da sede. Todavia, tratando-se de uma lei federal, é inviável a regra de competência na sede, devido à extensão do território brasileiro. Em se tratando de órgãos de âmbito federal suas sedes estão localizadas no Distrito Federal, mas, apresentam unidades funcionais espalhadas por toda território brasileiro. Com isso, em regra, a maioria dos cidadãos dirigir-se-ão à unidade funcional mais perto de seu domicílio e não à sede. Com isso, na prática, a regra, ao se tratar de órgãos de âmbito federal é a competência da unidade funcional.

Para visualizar-se melhor a questão toma-se, por exemplo, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), esse é órgão federal que tem dentre outras a competência de zelar para o cumprimento do respeito aos direitos trabalhistas dos empregados e tem sua sede situada na Esplanada dos Ministérios em Brasília-DF, todavia, tal órgão atua constantemente em todo Brasil e para viabilização de sua atuação apresenta diversas unidades funcionais distribuídas em todo país. Cada estado-membro possui uma unidade funcional macro denominada Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE) e outras unidades funcionais espalhadas dentro do próprio estado-membro que são as Gerências Regionais do Trabalho e Emprego (GRTEs) e

²¹ Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999.

²² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.177.

cada Gerência administra unidade funcionais micro, Agências do Trabalho e Emprego, situadas em municípios menores. No Estado de Minas Gerais, por exemplo, possui a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Minas Gerais (SRTE-MG), GRTEs-MG e Agências do Trabalho e Emprego. Assim, apenas os cidadãos que tem domicílio em Brasília é que se dirigirão à Sede do órgão, os demais procurarão a unidade funcional mais próxima de seu domicílio. Nesse sentido, Carvalho Filho aponta que “torna-se muitas vezes inexequível o deslocamento do interessado para a sede do órgão ou entidade quando se trata de grandes distâncias, o que é perfeitamente previsível em país de grandes proporções territoriais como o nosso”²³.

Outro aspecto a ser trabalho no critério da competência territorial é a exigência de publicidade trazida pelo art. 16, tal regra decorre do princípio da publicidade previsto no art. 2º, inciso V da lei 9.784/99. Carvalho Filho aponta que “o que o princípio da publicidade reclama que as atividades da Administração devem ser transparentes, sem subterfúgios, omissões ou artifícios ardilosos, sendo seu objetivo alcançar o conhecimento dos administrados”²⁴. Importante esclarecer que tal exigência recai tanto para publicação do local da sede quanto do local das unidades funcionais e é de decorrência lógica já que a falta de divulgação tornaria inviável o exercício do direito do cidadão. Para se demonstrar como a Administração Pública pode fazer essa divulgação, se volte novamente ao exemplo do Ministério do Trabalho e Emprego. Quando uma empresa é autuada pelo MTE pelo cometimento de alguma infração trabalhista, no auto de infração recebido pelo empregador há informação no rodapé do endereço da sede ou unidade funcional para qual poderá dirigir sua defesa. Desse modo, a Administração Pública realiza a exigência de publicidade do art. 16.

Assim, pelo critério de fixação de competência em razão do lugar, o cidadão deve buscar se dirigir a sede ou unidade funcional mais próxima de seu domicílio e é dever da Administração divulgar esses endereços de modo a viabilizar o acesso da população.

A parte final do art. 16 traz redação que leva ao questionamento sobre a existência ou não de outro critério de fixação ao se falar de competência em matéria de interesse especial. Para Carvalho Filho “não ficou bem clara a intenção do legislador ao usar a locução **matéria de interesse especial**. [...] Mais razoável é que a locução seja

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 117.

²⁴ *Ibidem*. p.69.

interpretada no sentido de que **especial é a competência da unidade funcional, ainda que a matéria seja comum**”²⁵. Portanto, para o citado jurista, não há que se falar em fixação de critério em razão da matéria nesse artigo, mas apenas em razão do lugar.

Já o critério do art. 17 estabelece que quando a lei não regulamenta especificamente qual órgão administrativo é competente, a regra geral é que o cidadão deve se dirigir ao órgão de menor grau hierárquico. Para Fortini, Pereira e Camarão

Nada mais quis o legislador do que garantir o princípio da ampla defesa ao interessado, objetivando primordialmente resguardar a aplicabilidade dos recursos, pois, dessa forma, haverá mais possibilidade de recurso às instâncias administrativas superiores e, conseqüentemente, mas chance de a Administração Pública rever a decisão tomada.²⁶

Segundo Carvalho Filho, o art. 17 estabelece a competência genérica do processo administrativo “que ocorre normalmente quando não está bem definida a autoridade dotada de poderes específicos para determinada providência, a instauração deve ser efetivada perante a autoridade de menor grau decisório”²⁷. Aqui se deve ressaltar que o art. 17 estabelece a competência genérica ao se tratar de competência em razão da hierarquia, visto que quando o cidadão não souber qual grau hierárquico competente dirigir-se-á ao menor, todavia, antes de observar o critério da hierarquia, deve determinar a competência em razão da matéria e do lugar, por questão lógica, como já exposto anteriormente.

Por fim, observa-se que a Lei do Processo Administrativo Federal limitou-se a apresentar critério de fixação em razão do lugar e da hierarquia e, ainda não foi clara nas suas regulamentações. Assim, os critérios são insatisfatórios, primeiro pela obscuridade redacional e segundo, pela falta de contemplação de outros critérios essenciais como o em razão da matéria.

²⁵ ²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.118.

²⁶ FORTINI, Cristina; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. **Processo administrativo. Comentários à Lei nº 9.784/1999**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.121.

²⁷ *Ibidem*. p.119.

2.4 O princípio do formalismo moderado na competência administrativa

O princípio do formalismo moderado é norma regente do processo administrativo e encontra fundamento legal no art. 2º, parágrafo único, IX da Lei nº 9.784/99 que postula sobre a adoção de forma simplificada suficiente para promover certeza, segurança e respeito aos direitos dos cidadãos. Assim, o princípio do formalismo moderado preceitua que a forma no processo administrativo deve ser tomada apenas como meio de garantia do desenvolvimento dos atos processuais, sendo os vícios quanto à forma sanáveis quando não comprometerem o ato.

Sobre a competência administrativa, o princípio do formalismo moderado é claramente incidente. No item acima, visou-se apresentar os critérios que o cidadão pode se valer para determinar a competência e vale ressaltar que em momento algum se falou na intermediação do advogado para que o cidadão possa acessar à Administração. Por que no processo administrativo a fim de se facilitar o diálogo entre o cidadão e a Administração a presença do advogado é dispensável. Logo, como o cidadão não tem o domínio técnico das questões processuais, a Administração que atua tão próxima do cotidiano do cidadãos tem o dever de não se prender a forma, sob pena de tornar o processo administrativo um instrumento inócuo.

Assim, quando o cidadão falhar na identificação da competência, o que pode ser comum, é dever do agente público orientá-lo. Nesse sentido, preceitua o legislador quanto a falhas no requerimento, impondo ao servidor o dever de orientar o cidadão para o suprimento das falhas, o que deve se aplicar a competência. Ao contrário do processo judicial que exige o domínio técnico pela própria regra da presença do advogado para postular e quando esse apresenta, por exemplo, uma inicial identificando autoridade incompetente, o juiz poderá apenas declarar inepta a petição. No processo administrativo, o agente público tem o dever de orientar o cidadão, não deve se prender a forma, mas buscar que o processo administrativo atinja seu fim: promover o diálogo entre a Administração Pública e os cidadãos.

3 VÍCIOS RELATIVOS À COMPETÊNCIA

O sistema jurídico brasileiro reconhece a existência de circunstâncias que maculam a competência. Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro²⁸, os principais vícios relativos à competência administrativa são usurpação de função, excesso de poder e função de “fato”.

A usurpação de função constitui crime previsto no art. 328 do Código Penal, o tipo penal ocorre quando sujeito pratica ato do âmbito da competência administrativa sem ter investidura em cargo, emprego ou função, ou seja, exerce atribuições de agente público, sem sê-lo. Suponha-se que um empresário visando desestabilizar a empresa de seu concorrente, disfarça-se de Auditor Fiscal da Receita Federal, fiscaliza a empresa exercendo atribuições como se estivesse investido no cargo de fiscal e autua a referida empresa completando a prática de atos de que não tem competência: estar-se perante um exemplo de usurpação de função. Para maioria da doutrina o ato praticado pelo usurpador é tido como inexistente.

Galba Veloso²⁹ ensina que o vício denominado abuso de poder teve seu reconhecimento pela primeira vez no mundo jurídico no caso *Lesbats* dirigido pelo Conselho de Estado da França, onde atestou-se a nulidade por abuso de poder da decisão do Prefeito de Fontainebleau que para privilegiar certa empresa em detrimento de outra, sob o pretexto de executar a lei, proibiu a empresa recorrente de entrar e estacionar seus carros no estacionamento de ônibus da estação ferroviária. A partir desse precedente a Teoria do abuso de poder disseminou-se em vários países democráticos como no Brasil. Assim, pode-se denominar abuso de poder como ato praticado por agente público que excede ou desvia os limites de sua competência.

Tal vício se desdobra em duas modalidades: excesso de poder e desvio de poder. Di Pietro define o primeiro como “vício do ato administrativo que ocorre quando o agente público exorbita de suas atribuições” e o segundo como “prática do ato com finalidade diversa da que decorre implícita ou explicitamente da lei”³⁰.

Carvalho Filho aponta que no excesso de poder “o agente invade atribuições cometidas a outro agente, ou se arroga o exercício de atividades que a lei

²⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.225.

²⁹ VELLOSO, Galba. **Desvio de poder**. São Paulo: Malheiros, 2007.p.14.

³⁰PIETRO. Op. Cit. p.226.

não lhe conferiu”. Já no desvio de poder o autor explica que “a finalidade da lei está sempre voltada para o interesse público. Se o agente atua em descompasso com esse fim, desvia-se de seu poder e pratica, assim conduta ilegítima”³¹, daí o emprego também da nomenclatura desvio de finalidade.

Segundo Galba Velloso, “o abuso do poder pode revestir a forma comissiva como a omissiva, porque ambas são capazes de afrontar a lei e causar a lesão a direito individual do administrado”³². Assim o agente público está vinculado tanto na ação quanto na omissão devido à incidência do princípio da legalidade.

Se o agente público incidir nas infrações previstas na lei 4.898/65, as modalidades de abuso de poder podem configurar crime de abuso de autoridade. Nesse caso, o agente público além de estar sujeito à responsabilidade administrativa, também deverá responder penal e civilmente.

Vale lembrar que o cidadão para se proteger dos abusos de autoridade tem a seu dispor o remédio constitucional do mandado de segurança, que segundo o art. 5º, inciso LXIX da Constituição Federal é cabível contra ato de qualquer autoridade, além do direito de representação contra abusos de autoridade.

A função de fato ocorre quando apesar da aparência de legalidade, a situação da investidura do agente público é irregular. Por exemplo, decisão proferida em processo administrativo para apuração de infração trabalhista por analista processual (agente público devidamente empossado em cargo público por meio de concurso público) do Ministério do Trabalho e Emprego. Aparentemente, tal decisão está revestida de legalidade, todavia, existe vício de competência, pois o agente público que emitiu a decisão apesar de estar investido em cargo público e ser do âmbito de sua competência a prolação de decisões, exerce função após a idade-limite para aposentadoria compulsória, o que vicia a competência. Todavia, os atos praticados por funcionário de fato estão sujeitos a convalidação a fim de se preservar a boa-fé do cidadão atingi

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.42.

³² VELLOSO, Galba. **Desvio de poder**. São Paulo: Malheiros, 2007, p.15.

4 A TRANSFERÊNCIA DA COMPETÊNCIA NO PROCESSO

4.1 A irrenunciabilidade da competência

No âmbito do Direito administrativo brasileiro, a competência se caracterizada pela irrenunciabilidade. O art. 2º, parágrafo único, inciso II da Lei de Processo Administrativo Federal estabelece que à Administração Pública não é permitido a renúncia total ou parcial de competências. Assim, pela irrenunciabilidade tem-se a exigência do mínimo de atuação do agente público, sendo vedado o esvaziamento de suas atribuições.

No processo administrativo, segundo o art. 11 da Lei nº 9.784/99, em regra, a pessoa jurídica, órgão ou agente público competente não podem renunciar ao exercício da competência, não há possibilidade de alteração do círculo de atribuições previsto legalmente. A irrenunciabilidade é norma que visa resguardar o devido desenvolvimento do processo administrativo, não deve haver manifestação da vontade do agente público, mas fiel cumprimento de suas funções a fim de que o Estado desempenhe seu papel perante a sociedade.

Nesse sentido, Wellington Pacheco Barros observa que

é princípio de processo administrativo que a competência para processar e julgar um processo administrativo não pode ser renunciado. [...] Em respeito ao poder hierárquico que detém a Administração Pública, adquire o servidor ou órgão um dever funcional e dele não pode dispor.³³

Pode-se apontar como fundamento da irrenunciabilidade da competência, o princípio da indisponibilidade do interesse público. Celso Antônio Bandeira de Mello explica que o princípio da indisponibilidade do interesse público

³³BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de processo administrativo**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005, p.97.

significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. [...] as pessoas administrativas não têm portanto disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização.³⁴

Assim, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, o agente público deve zelar pelo exercício da competência que lhe foi atribuída, afinal o interesse público não pode se render às vontades particulares do agente.

Nesse sentido, Nohara e Marrara³⁵ justificam a irrenunciabilidade da competência devido ao fato dos poderes conferidos pela lei aos agentes públicos serem meios para efetivação de interesses públicos indisponíveis, por isso, devem ser tratados como obrigação e não direitos subjetivos dos agentes públicos.

Assim, em regra, apenas o Poder Legislativo detém legitimidade para alterar a competência. Todavia, tal disposição, comporta no processo administrativo, duas exceções: a delegação e a avocação, que consistem em mecanismos de transferência das atribuições previstas na competência, tendo em vista, em regra, um primado hierárquico e com a finalidade de melhor atingir o interesse público.

4.2 Delegação da competência

4.2.1 Conceito de delegação

Delegação consiste na transferência parcial de especificadas atribuições de certa esfera de competência para outra, em regra, inferior, a fim de melhor se desempenhar a função administrativa. Assim, o fenômeno da delegação surge pela necessidade de adequação do exercício de competência para maior efetividade administrativa.

Nesse sentido, Nohara e Marrara, explicam que a delegação objetiva

aliviar provisoriamente o órgão superior quando houver acúmulo de atribuições e ele tiver de se concentrar nos assuntos mais importantes para o melhor desempenho das atividades; repassar atribuições a órgãos técnicos que tenham melhores condições de decidir determinados assuntos; aproximar os serviços territorialmente do

³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.69.

³⁵ NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo. Lei 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009, p.134.

público-alvo ou mesmo questões de economia – sendo todas essas hipóteses associadas à busca de eficiência”³⁶

Segundo Carvalho Filho, delegação é a autorização “que um agente transfira a outro, normalmente de plano hierárquico inferior, funções que originariamente lhe são atribuídas”³⁷. Miguel Florestano Neto aponta que “a delegação pode ser definida como ato administrativo (previsto em texto normativo) que desloca a competência para a prática de determinado ato para outro órgão da Administração Pública”³⁸.

Pelos conceitos apresentados observa-se que em regra a delegação é determinada pelo sob arquétipo hierárquico, ou seja, existência de subordinação entre do delegado e o delegante. Todavia, o art. 12 da lei 9.784/99 excepciona essa regra ao prever que “um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte de sua competência, **ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial**”³⁹ (grifo nosso).

Florestano Neto entende pela inviabilidade de aplicação da previsão legal que excepciona o primado hierárquico ao apontar que “[...] se não há vínculo de mando, não há em tese, possibilidade de sanção ao agente que deixa de cumprir uma determinação que provenha de autoridade administrativa à qual não seja subordinada”⁴⁰, o autor conclui que como não há possibilidade de sanção, não há como se exigir legalmente a prática do ato.

Em sentido contrário, Regis Fernandes de Oliveira⁴¹ defende que a delegação não deve ser enxergada apenas sobre o parâmetro da hierarquia. O conceito de delegação não deve ser construído com menção à relação hierárquica, pois a primeira pode ocorrer independente da segunda como preconiza o art. 12 da lei 9.784/99.

³⁶ NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo. Lei 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.p.135.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 120.

³⁸ FLORESTANO NETO, Miguel. Da competência no processo administrativo. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.101.

³⁹ Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999.

⁴⁰ FLORESTANO NETO, Miguel. Op. Cit. p.100.

⁴¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Delegação e avocação administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.106.

Tal entendimento acompanha o presente trabalho, visto que se o objetivo da delegação é melhor desempenhar a função pública administrativa pode haver situações que a delegação pelo primado hierárquico não alcançará essa finalidade, sendo possível recorrer-se a outros órgãos por questões de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial como permitiu a lei. Logo, o conceito de delegação não deve restringir-se a existência de hierarquia, mas pode contemplar também as hipóteses previstas no art. 12 da lei 9.784/99.

4.2.2 Conflito aparente dos artigos 11 e 12 da Lei 9.784/99

Existe discussão doutrinária sobre a existência ou não de contradição entre as normas dispostas nos artigos 11 e 12 da lei 9.784/99 no que tange a regulamentação da possibilidade de delegação, já que o art. 11 permiti a delegação desde que legalmente admitida e o art. 12 autoriza a delegação desde que não haja impedimento legal. Com isso, apresenta-se o seguinte questionamento: a delegação depende de previsão legal expressa ou pode ser exercida desde que não haja proibição legal.

Para resposta de tal indagação, deve-se primeiramente analisar o fenômeno da antinomia. Segundo as lições de Tércio Sampaio Ferraz Jr.⁴², o termo antinomia já é contemplado desde a antiguidade, todavia, seu sentido de relevância para o âmbito jurídico data do século XVII. O jurista atesta a existência de três espécies de antinomia: a lógica-matemática, a semântica e a pragmática. A antinomia lógico-matemática debruça-se sobre uma falácia, segundo o princípio de Russell “tudo o que envolve a totalidade de um conjunto não deve ser parte do conjunto”⁴³. Já a antinomia semântica “advém de algumas incoerências, ocultas na estrutura de níveis do pensamento e da linguagem”⁴⁴, Ferraz Jr. exemplifica como antinomia semântica, o homem que diz a respeito de si mesmo: eu estou mentindo. Tal preposição só é verdadeira se for falsa ou só é falsa se for verdadeira, afinal o homem só estará mentido se estiver dizendo a verdade e só estará dizendo a verdade se estiver mentindo. Para explicação desse problema Carnap e Tarski desenvolveram, inspirados no Princípio de Russell, a teoria dos níveis da linguagem que atesta a existência de enunciados sobre

⁴² FERRAZ JR. Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994.p.206

⁴³ Ibidem. p. 206

⁴⁴ Ibidem. p. 207.

objetos (língua-objeto) e enunciados sobre enunciados (meta-língua), com isso, estabelece-se o princípio que “o que vale para uma língua-objeto não pode valer ao mesmo tempo para a meta-língua”, por isso conclui-se que, “o enunciado eu estou mentindo é meta-língua para todos os demais enunciados do mentiroso, mas não pode referir-se a si próprio sob pena de carência de sentido”⁴⁵.

Perante, a definição das duas primeiras espécies de antinomia, Ferraz Jr. afirma que “ao adotarmos a definição lógica ou a semântica, somos levados a um beco sem saída, pois uma antinomia jurídica, em termos lógicos ou semânticos, equivaleria sempre a uma falácia ou a um sem-sentido”⁴⁶. Com isso, o Jurista observa que as antinomias jurídicas não deverão ser tratadas como lógico- matemática ou semânticas mas sim segundo a teoria da antinomia pragmática.

Na antinomia pragmática, o primeiro esclarecimento a ser feito é que toda antinomia é uma contradição, mas nem toda contradição é uma antinomia, o fator contradição não é o único elemento para caracterização de uma antinomia jurídica. Ferraz Jr. explica que é preciso que “as normas que expressam as ordens ao mesmo sujeito emanem de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo” e “exige que as instruções dadas ao comportamento do receptor se contradigam, pois, para obedecê-las, ele deve também desobedecê-las”⁴⁷.

Ao analisar-se a primeira condição proposta por Ferraz Jr. Verifica-se que o art. 11 e o art. 12 preenchem tal requisito por serem normas que emanam do mesmo âmbito normativo por estarem ambos contidos na mesma lei federal e atingirem o mesmo objeto que é a possibilidade de delegação.

Quanto ao segundo requisito para estabelecimento da antinomia, observa-se que os art. 11 e art. 12 também o preenchem visto que o primeiro estabelece a obrigação de previsão legal para delegação enquanto o segundo estabelece a permissão da delegação como regra, independente de lei, apenas com a ressalva da observância das vedações legais, estabelecendo que aquilo que não é proibido delegar é permitido. Logo, pelo traçar de Ferraz Jr., se está perante uma antinomia jurídica.

Todavia, o jurista observa que as antinomias jurídicas devem ser classificadas como reais ou aparentes, sendo que as reais só existem no caso de lacuna de regras de solução. Assim, para determinar-se se entre os artigos apontados há

⁴⁵ FERRAZ JR. Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994, p.207.

⁴⁶ Ibidem. p.208

⁴⁷ Ibidem. p.209.

antinomia real ou aparente, deve analisar a existência de norma para solução desse conflito. Veja-se o entendimento da doutrina.

Miguel Florestano Neto aponta sobre as normas do art. 11 e 12 que

Enquanto para a primeira é necessário comando jurídico expresso possibilitando sua utilização, para a segunda basta que não haja, no sistema jurídico, qualquer norma que a desautorize. Percebe-se, com certa facilidade, que a primeira decorre do primado da legalidade, e a segunda tem por fundamento um juízo de discricionariedade.⁴⁸

Em seguida, o jurista posiciona-se no sentido de que deve prevalecer o comando jurídico do art. 11, visto que o princípio da legalidade deve imperar no âmbito da Administração Pública, pois o agente público não possui vontade própria mas é apenas executor da soberania popular. Observa ainda que a previsão do art. 12 não deve ser aplicada já que “o sistema jurídico nacional [...] não comporta tal patamar de discricionariedade, fato que impõe a interpretação de que somente com espécie normativa autorizada poderá o administrador público lançar mão daqueles institutos”⁴⁹.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello⁵⁰ expressa sua discordância do emprego do termo “se não houver impedimento legal” para delegação e observa que quanto à avocação a redação do art. 15 da lei 9.784/99 só admitiu sua ocorrência nos casos previsto em lei, por isso é redundante a menção da norma ao caráter excepcional e por motivos relevantes, pois, isso já estará resoluto em lei.

Seguindo tal entendimento, Regis Fernandes de Oliveira aponta que “não se pode alterar, ainda que apenas o exercício, através de ato administrativo, o que foi fixado em nível legal”⁵¹, para o autor, a delegação apenas é possível por expresso comando legal.

Logo, tais doutrinadores, elegem a norma do princípio da legalidade como solução para antinomia entre o art. 11 e o art. 12, o que a torna apenas aparente, já que inexiste lacuna na solução.

⁴⁸ FLORESTANO NETO, Miguel. Da competência no processo administrativo. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.107

⁴⁹ Ibidem. p.108.

⁵⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.503.

⁵¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Delegação e avocação administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.78.

Em contrapartida, Di Pietro ⁵²entende que no ordenamento jurídico existe, em regra, a possibilidade da delegação, visto que a impossibilidade apresenta-se como exceção. Nohara e Marrara, seguindo esse entendimento, esclarecem que

A regra é a possibilidade de delegação, derivada dos poderes hierárquicos, o que não significa que a regra da administração é a delegação e a exceção é o desempenho normal das atribuições. Indica apenas que no desempenho do poder hierárquico o superior a possibilidade da delegação, se houver alguma circunstância que a demande para melhor desempenho das importantes atribuições que lhe são cominadas ⁵³.

Em consonância, Oswaldo Aranha Bandeira entende que “o superior hierárquico, salvo lei que o proíba tem, implicitamente, a prerrogativa de delegar ao inferior hierárquico, a sua competência” ⁵⁴.

Assim, para os referidos autores, a antinomia também será aparente, já que existe norma de solução, todavia, aqui a norma de solução eleita é o poder hierárquico, diversa do posicionamento acima. Tal fenômeno leva a soluções diversas para o conflito visto que, ao adotar-se o princípio da legalidade como norma de solução, os efeitos do art. 11 prevalecerão, já se a norma de solução adotada for a do poder hierárquico, o conflito se soluciona pela prevalência é do art. 12.

4.2.3 Requisitos do ato de delegação

A delegação como ato administrativo apresenta todos os requisitos gerais de validade dos administrativos em geral, competência, forma, objeto, motivo, finalidade. Todavia, a lei nº 9.784/99 em seu art. 14, caput, §1º apresenta modelagem especial para esses requisitos, tais como a especificação das matérias e poderes transferidos, limitação da atuação do delegado, duração, objetivos da delegação e recurso cabível.

A especificação das matérias e poderes transferidos e a limitação da atuação do delegado integram o objeto do ato de delegação. Tal exigência é necessária

⁵² PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 190.

⁵³ NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, **Thiago**. **Processo administrativo. Lei 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009, p.139.

⁵⁴ MELLO. Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 197, p.122.

para o controle de legalidade, visto que se o delegado exerce atribuições que não foram especificadas no ato de delegação poderá estar-se diante de nulidade.

A duração é prevista nos casos de ato de delegação de caráter provisório, visto que a atuação do delegado só terá validade se estiver dentro do prazo estabelecido.

Os objetivos integram a finalidade do ato administrativo. Além do interesse público que a delegação deve sempre atingir, deve-se também especificar os objetivos peculiares daquele ato de delegação.

Quanto à exigência do apontamento do recurso cabível, Carvalho Filho aponta que

[...] se o ato fosse praticado pelo delegante, o recurso interposto contra ato seu seria apreciado por outra autoridade, certamente de nível hierárquico mais elevado. Mas como foi praticado pelo agente delegado, é preciso saber qual autoridade deve dirigir-se eventual recurso⁵⁵.

Assim, a delegação exige reestruturação das vias recursais. Como houve alteração na hierarquia de exercício de atribuição, deve haver devida adequação para interposição de recurso.

4.2.4 A motivação do ato de delegação

A motivação é princípio inerente ao Estado Democrático de Direito. Elke Mendes Cunha explica que nessa estrutura estatal “cumpra explicar ao cidadão porque determinada norma lhe é imposta, devendo ser tal justificativa convincente, razoável e suficiente, permitindo-se, assim, o seu consenso”⁵⁶.

Consiste em norma que impõe ao agente público o dever de explicitar os fatos e fundamentos que levaram a prática do ato administrativo está prevista no art. 2º, caput, da Lei 9.784/99 e encontra também amparo constitucional.

A motivação não consiste em discricionariedade do agente público, mas é exigência de validade do ato. Wellington Pacheco Barros aponta que “[...] não basta o

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.124.

⁵⁶ CUNHA, Elke Mendes. O princípio da motivação e a Lei 9784/99. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). **Ato administrativo e devido processo legal**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.15.

delegante, por puro desígnio subjetivo, outorgar competência. É preciso que o ato administrativo de delegação seja motivado.⁵⁷

A Professora Shirlei Silmara de Freitas Mello observa que a obrigação de motivar advém de três exigências:

1. de democracia, uma vez que a fundamentação é o caminho para tornar legítimas as ações administrativas; 2. de boa administração, porquanto a obrigação de motivar favorece a autotutela administrativa (controle interno), tanto no tocante aos aspectos vinculados quanto aos discricionários do ato; 3. de controle externo da Administração, considerando que o conhecimento dos motivos das decisões viabiliza questionamento da legalidade.⁵⁸

Assim, tendo em vista que a competência é elemento essencial para o exercício dos direitos dos cidadãos pelo processo administrativo sua alteração pela delegação deve ser motivada a fim de controlar a legalidade do ato, legitimá-lo e efetivar a autotutela administrativa.

4.2.5 Características do ato de delegação

Segundo Ferraz e Dallari⁵⁹, a delegação caracteriza-se por ser parcial, explícita, emitida a título precário e pública.

O art. 12 da lei 9.784/99 dispõe que o órgão administrativo e seu titular podem delegar **parte** de sua competência. Carvalho Filho explica que

a verdade é que nos parece jurídica e logicamente inviável a transferência de todas as funções do delegante para o órgão delegado. Delegação total chega às raias de uma renúncia aos poderes administrativos⁶⁰.

Logo, não pode o agente público delegar totalmente suas atribuições, pois se assim o fizesse estaria esvaziando o círculo de funções que lhe foi conferido. Assim, por razoabilidade a delegação pode ser apenas parcial.

⁵⁷ BARROS, Welligton Pacheco. **Curso de processo administrativo**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005, p.98.

⁵⁸ MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. **Tutela cautelar no processo administrativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p.356.

⁵⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu Dallari. **Processo administrativo**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.144.

⁶⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.121.

A explicitação consiste na exigência da exposição formal no ato dos limites da atuação do delegado, dos objetivos, do recurso cabível, a fim de se viabilizar o controle.

O art. 14, §2º da lei 9.784/99 dispõe que a delegação é revogável a qualquer tempo, disso retira-se a característica de ser emitida a título precário. O delegante quando identificar que inexistente o interesse público que justificava a delegação poderá revogá-la.

Por último, o art. 14 da lei 9.784/99 prevê que a delegação e sua revogação deverão ser publicadas em meio social. O princípio da publicidade impera na delegação visto que é preciso que a coletividade conheça a alteração da competência, já que essa é essencial para o exercício de seus direitos.

4.2.6 Hipóteses de impossibilidade de delegação

A lei nº 9.784/99 apesar de trazer o permissivo legal da delegação como exceção ao princípio da irrenunciabilidade da competência, prevê no art. 13 exceção da exceção ao dispor três hipóteses em que não se é possível delegar, ou seja, onde o princípio da obrigatoriedade impera-se absoluto. Sobre essa previsão, Florestano Neto observa que “a lei 9.784/99 não tratou, em absoluto, somente do processo administrativo. Pretendeu, pode-se dizer, estatuir normas jurídicas para o desenvolvimento de boa parte das manifestações da Administração Pública.” Assim, a norma que dispõe sobre impossibilidade de delegação, aplica-se aos atos administrativos em geral e não apenas aos do processo administrativo.

A primeira vedação à delegação é quanto à competência para editar atos de caráter normativo. Segundo Carvalho Filho, “tais atos, como regra, visam disciplinar situações fáticas específicas e, por isso mesmo, são adequadas à competência de autoridade de maior estatura na escala hierárquica”⁶¹. Aqui se deve fazer interpretação restritiva para limitar a vedação aos atos normativos editados pela Administração Pública, os quais consistem no estabelecimento de preceitos abstratos e genéricos sem caráter de novidade, por se tratarem de fonte normativa secundária.

A segunda vedação é a trazida pelo art. 13, II da lei 9.784/99 e atinge a competência da decisão de recursos administrativos, tal proibição visa preservar a

⁶¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 124.

própria lógica do direito recursal, afinal, se a delegação fosse possível a autoridade competente para julgar seria a mesma que emitiu a decisão objeto do recurso.

A respeito dessa vedação, Florestano Neto questiona se poderia haver delegação de outros atos decisórios do processo que não fossem recurso. Para o autor a resposta é negativa, devido ao entendimento que “não se coaduna com o primado da autoridade competente a faculdade de uma autoridade administrativa delegar para um seu par a atribuição decisória a ser tomada em processo administrativo”⁶². Em contrapartida, Ferraz e Dallari entendem que a “delegação de competência pode abranger, inclusive, a edição de atos decisórios (no primeiro grau)”⁶³.

Em terceiro e por último, a lei veda a delegação de competência exclusiva do órgão ou autoridade. Para interpretação da referida proibição a doutrina recorre à diferença classificatória entre competência exclusiva e competência privativa ao dizer que apesar de ambas poderem ser exercidas apenas por um ente público, somente na primeira a delegação é vedada.

Carvalho Filho entende competência exclusiva como sinônimo de indelegabilidade de modo a afirmar que

se a norma jurídica já estabelece previamente que certa competência é indelegável, há que se admitir que esse intuito precede à vontade do administrador competente de modo que a esse não cabe senão respeitar o conteúdo da norma⁶⁴.

Nohara e Marrara, por sua vez, apontam que “nem sempre a mencionada classificação é útil para o Direito Administrativo” e que “nem mesmo no Direito Constitucional essa classificação é aplicada em sua inteireza”⁶⁵ apresentam como exemplo as competências privativas do Senado Federal, que estão dispostas no art. 52 da CF em que são vedadas a delegação. Todavia, a maioria da doutrina debruça-se sobre o traço de apenas a competência exclusiva ser indelegável.

⁶² FLORESTANO NETO, Miguel. Da competência no processo administrativo. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.102.

⁶³ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu Dallari. **Processo administrativo**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 114.

⁶⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 124.

⁶⁵ NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo. Lei 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009

4.2.7 Exercício da delegação

Quanto ao exercício da delegação, o art. 14, 3 da lei 9.784 dispõe que nas decisões emanadas pelo delegado é necessária a explicitação dessa qualidade, além do que todas as decisões emanadas por exercício da delegação serão consideradas editadas pelo delegado.

Giorgio Colzi apud Oliveira explica que

O órgão delegado, por força do ato de delegação, adquire poder jurídico de exercício de uma função, que compõe a competência do órgão delegante, pelo qual o ato de delegação amplia esfera de competência do órgão delegado, atribuindo-lhe um poder que institucionalmente não lhe pertence ⁶⁶.

Devido à ampliação da esfera de competência do delegado e sua responsabilização pelos atos emitidos no exercício da delegação. O Supremo Tribunal Federal sumulou que “praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial” ⁶⁷.

Nesse sentido, Florestano Neto aponta que “uma vez delegada a prática de um ato administrativo, a autoridade pública delegada passa a ser responsável pela sua prática e também por possíveis efeitos danosos que de seus atos possam ocorrer” ⁶⁸. Deve-se ressaltar que apesar do delegado responder pelos atos praticados nessa condição, a titularidade da competência ainda continua com o delegante. O ato de delegação deve ser temporário, seu exercício deve ser realizado apenas enquanto houver interesse público. Deve ser extinto assim que não atender seu fim, visto que a exceção não pode virar regra.

⁶⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Delegação e avocação administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.62.

⁶⁷ Súmula nº. 510 do Supremo Tribunal Federal.

⁶⁸ FLORESTANO NETO, Miguel. Da competência no processo administrativo. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.106

4.2.8 Formas de extinção da delegação

O ato de delegação pode ser extinto por termo final do prazo, por revogação ou anulação.

A extinção por termo final do prazo é forma natural de extinção do ato administrativo. Assim, quando o ato de delegação prevê prazo para findar o exercício da competência transferida, chegado o momento previsto, o ato sem necessidade de manifestação pela Administração Pública, cessará seus efeitos e o exercício da competência retornará ao delegante.

A extinção por nulidade pode ocorrer quando identificado vício insanável em algum dos elementos do ato administrativo. Poderá ser declarada de ofício pela própria Administração no exercício da autotutela ou por provocação. O próprio delegado pode denunciar à Administração Pública quando identificar que o delegante valeu-se da delegação não para atingir o interesse público como o ato assim o requer, mas visando fim ímprobo.

Quanto à revogação, sabe-se que é forma de extinção do ato administrativo por questão de conveniência e oportunidade, está no âmbito da discricionariedade da Administração sua declaração.

Wellington Pacheco Barros aponta que

a delegação não cria direitos para o delegado. A qualquer momento, desde que entenda conveniente, pode a autoridade ou órgão processante revogá-la, evidentemente justificando os motivos dessa cessão⁶⁹.

Logo, o ato de delegação não transfere permanentemente o exercício da competência a outrem. O delegado não adquire o direito/dever permanente da competência, por isso é passível de ser revogado.

⁶⁹ BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de processo administrativo**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005, p.100.

4.3 Avocação

4.3.1 Conceito de Avocação

Avocação é ato administrativo pelo qual autoridade hierarquicamente superior transfere para si atribuições inerentes à competência de agente público hierarquicamente inferior.

Wellington Pacheco Barros apresenta a origem terminológica de avocação “do latim *avocacione*, significa chamamento de uma causa a um juízo superior”⁷⁰.

Pacheco Barros explica que

Enquanto na delegação de competência ocorre apenas repasse momentâneo das atribuições do poder exercido pela autoridade ou órgão responsável pelo processo administrativo a outra autoridade ou órgão administrativo por circunstâncias típicas de impossibilidade de execução, na avocação a competência é subtraída para a autoridade hierarquicamente superior por motivos essencialmente subjetivos⁷¹.

Florestano Neto define que “avocação pode ser encarada como a possibilidade de o órgão administrativo de maior hierarquia arrogar-se competência de órgão hierarquicamente inferior”⁷². Para Ferraz e Dallari, “denomina-se “avocação de competência” a atração de um processo, inicialmente da competência de órgão hierarquicamente inferior, por um órgão hierarquicamente superior (que dele somente conheceria em grau recursal), para decidi-lo originariamente”⁷³.

Delpino e Del Giudice conceituam avocação como o fato pelo qual “o órgão superior atrai para si a competência para cumprir determinado ato atribuído a outro inferior”⁷⁴.

Perante, as diversas conceituações trazidas de avocação, percebe-se com clareza, a consonância entre as definições apresentadas pelo jurista. Logo, pode-se

⁷⁰ BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de processo administrativo**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005, p.101.

⁷¹ *Ibidem* .p.101.

⁷² FLORESTANO NETO, Miguel. Da competência no processo administrativo. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.101.

⁷³ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu Dallari. **Processo administrativo**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.145.

⁷⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.104.

identificar com facilidade os elementos que integram o conceito de avocação: primeiro, transferência de competência; segundo: ocorrência no primado hierárquico do inferior para o superior, ou seja, em sentido contrário ao da delegação.

Diferente da previsão legal já explorada, que excepciona a regra da necessidade da transferência da competência se dar nas relações hierárquicas, quanto à avocação não há previsão dessa excepcionalidade. Logo, o ato de avocação se dará no primado hierárquico já que a delegação foi o ato elegido para suprir as necessidades de transferência de competência fora das relações hierárquicas.

4.3.2 Requisitos da avocação

Quanto aos requisitos da avocação percebe-se uma repetição dos já explorados na delegação. Segundo o art. 15 da Lei 9.784/99, a avocação apenas é permitida mediante os requisitos da excepcionalidade, motivação, temporalidade. A excepcionalidade é característica dos atos administrativos que contrariam a regra geral da inalteração da competência. O agente público deve avocar competência de outro hierarquicamente inferior apenas quando for de fato necessário para alcançar a efetividade do exercício da atribuição.

Como ato que excepcional a motivação é elemento essencial para legitimação da avocação, apenas pela exposição das justificativas que levaram à prática do ato é possível analisar se esse se desenvolveu segundo os permissivos legais.

Quanto à temporalidade da avocação, é exigido que tal ato não seja permanente visto que só deve permanecer enquanto existir o interesse público que o sustenta.

Na exploração teórica da avocação para não ser redundante por se apresentar os mesmos fatores da delegação, acaba-se por se fazer uma construção mais simplória. Inclusive o legislador assim também o fez, ao disponibilizar apenas único artigo para tratar da avocação, ao contrário da delegação que é tratada em quatro artigos, diversos incisos e parágrafos.

Além da grande semelhança teórica dos institutos, outra justificativa a ser apontada sobre a pouca expressão da avocação na Lei 9.784/99 seja o fato de esse ato não ser o mais usual pela Administração Pública, mas sim a avocação, que tende a atender melhor as necessidades de transferência de competência, até mesmo por não estar presa ao primado hierárquico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após apresentação do conceito de competência onde se delimitou que em aspectos gerais a competência é distribuição legal imperativa das funções estatais e no âmbito administrativo especifica-se pela atribuição de círculos de atribuições da Administração Pública. Observou-se que a norma de competência cria o sujeito de sua previsão uma obrigação, visto que o ente, órgão ou agente competente tem o dever de exercer as atribuições que a lei lhe atribuiu.

Em seguida, exploraram-se os critérios de fixação de competência. Apontou-se que no Brasil não existe código de processo administrativo que incide em todo território nacional, sendo que as pessoas político-administrativas do Estado têm liberdade para legislar sobre a matéria e logo sobre competência no processo administrativo. Assinalou-se pela necessidade da criação dum Código de Processo Administrativo por ser meio legislativo mais eficaz para regulamentação da matéria.

Falou-se ainda que devido essa dispersão legislativa, os critérios de determinação de competência tinham como importante fonte a doutrina. Ensinou-se os critérios que o cidadão deveria se valer para determinar a competência administrativa para apreciar seu requerimento. Tendo em vista que como no processo administrativo o advogado é dispensável, deve-se buscar orientar o cidadão e ainda observar o império do princípio do formalismo moderado. Apresentaram-se os critérios de fixação de competência trazidos pela lei nº 9.784/44, observando a obscuridade e insuficiência legislativa.

Tratou-se dos vícios que podem ocorrer no exercício da competência administrativa: usurpação, desvio de poder e funcionário de “fato”. Aqui se mostrou como cada vício é identificado e quais seus efeitos jurídicos.

Falou-se da alteração de competência no processo administrativo. Apontando-se que em regra não pode haver alteração da competência, pois sobre essa vigora o princípio da irrenunciabilidade. Todavia, o sistema suporta duas exceções, delegação e avocação, já que em certas situações a alteração da competência é necessária para se atender ao interesse público. Ainda, exploraram-se as regras trazidas pela lei nº 9.784/99 sobre delegação e avocação

Por fim, alerta-se pela necessidade de reeducação da sociedade e da comunidade jurídica quanto ao processo administrativo. Deve-se despir do preconceito de que o processo administrativo não é instrumento hábil para garantir direitos. Para isso, primeiro passo é buscar conhecê-lo melhor, dominar seus elementos e cobrar da Administração Pública sua devida utilização. Espera-se assim, que o presente estudo tenha contribuído para o desenvolvimento do tema. Que os cidadãos tenham mais clareza para determinar a competência para apreciação de seu requerimento e que passem a se valer mais do processo administrativo. E ainda que a Administração Pública esteja preparada para essa demanda, sabendo que é seu dever dialogar com a sociedade. Afinal, assim exige o Estado Democrático de Direito.

BIBLIOGRAFIA

BARROS, Welligton Pacheco. **Curso de processo administrativo**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005.

CARVALHO, Iuri Mattos de. Do impedimento e suspeição no processo administrativo. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários à lei 9.784/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CUNHA, Elke Mendes. “O princípio da motivação e a Lei 9784/99” In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). **Ato administrativo e devido processo legal**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu Dallari. **Processo administrativo**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FLORESTANO NETO, Miguel. Da competência no processo administrativo. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FORTINI, Cristina; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. **Processo administrativo. Comentários à Lei nº 9.784/1999.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Direito processual administrativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Pressupostos do ato administrativo – vícios, anulação, revogação e convalidação em face das leis de processo administrativo.** Disponível em http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/4Maria_Silvia1.htm. Acesso em 12 de julho de 2011 às 07h29.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Ampla defesa e conhecimento de argüições de inconstitucionalidade e ilegalidade no processo administrativo.** Revista Dialética de Direito Tributário 25/68-79. São Paulo: Dialética, 1997.

Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999.

MARRARA, Thiago. Competência, delegação e avocação na lei de processo administrativo. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxides de (Org). **Processo administrativo: Temas polêmicos da Lei nº 9.784/99.** São Paulo: Altas, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Processualidade no direito administrativo.** São Paulo: RT, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 18 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.p.143.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. **Tutela cautelar no processo administrativo.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

MELLO. Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MELO, Luiz Carlos Figueira de. **Novos paradigmas da processualidade administrativa.** Belo Horizonte, 2001. Tese (Doutorado – área de concentração: Direito Administrativo). Orientador: Prof. Paulo Neves de Carvalho.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao código de processo civil.** V. I. São Paulo: Forense, 1975.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2008

MOREIRA, Egon Bockmann . **Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784.** São Paulo: Malheiros, 2000.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo. Lei 9.784/99 comentada.** São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Delegação e avocação administrativas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PORTA, Marcos. **Processo administrativo e o devido processo legal.** São Paulo: Quartien Latin, 2003

SANTOS, Marília Lourido dos. **Noções gerais acerca do processo administrativo e da Lei 9784/99.** Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=410> 23 de agosto de 2010 às 16 horas.

SANTOS, Alexandre Magno Borges Pereira. **O princípio do contraditório como do Franca,** 2004. Dissertação (Mestrado Stricto Sensu – área de concentração: Direito do Estado no Estado Democrático de Direito). Orientador: Prof. Dr. Antônio Cláudio da Costa Machado

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.p. 60

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria geral do processo.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

VELLOSO, Galba. **Desvio de poder.** São Paulo: Malheiros, 2007.