

ISSN 1127-8579

Publicato dal 13/10/2011

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/32408-aspectos-formais-da-processualidade-administrativa-federal-brasileira>

Autore: Graziella Ferreira Alves

Aspectos formais da processualidade administrativa federal brasileira



ASPECTOS FORMAIS DA PROCESSUALIDADE ADMINISTRATIVA FEDERAL BRASILEIRA

Graziella Ferreira Alves*

RESUMO: A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um marco para a democracia brasileira, trazendo relevantes reflexos em todo ordenamento jurídico pátrio, inclusive no tocante à relação entre a Administração Pública e o cidadão. A visível hierarquia anteriormente percebida passa a ser cada vez mais atenuada, para uma relação de maior equilíbrio entre administrado e Administração. A Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, surge com o intuito de garantir ao cidadão brasileiro, em conformidade com o princípio democrático e demais princípios constitucionais, tratamento mais isonômico no âmbito do processo administrativo federal. Aspectos procedimentais e processuais dessa legislação refletem essa tendência, sobretudo no tocante à forma, tempo, lugar, comunicação e prazos do processo administrativo federal. Outrossim, o direito à razoável duração do processo, introduzido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional 45/2004, atual art. 5º, LXXVIII, é atualmente percebido como direito fundamental e deve ser respeitado e observado pela Administração em seus processos. O objetivo do presente trabalho é abordar sucintamente tais aspectos processuais e procedimentais trazidos pela Lei 9.784/99 e suas implicações jurídico-administrativas, através de pesquisa teórica, pelo método dedutivo, e através de pesquisa documental. Este estudo inicial revela que a referida legislação trouxe importantes institutos que pretendem a efetividade dos direitos e princípios estampados na Constituição vigente, sobretudo do devido processo legal e seus corolários. Todavia, ainda há caminhos a se percorrer em busca de uma melhor prestação por parte da Administração Pública nos processos administrativos, especialmente no que diz respeito à eficiência, celeridade e, num aspecto mais amplo, justiça. Espera-se que os estudiosos do Direito Administrativo sintam-se motivados à pesquisa dos temas afetos ao processo administrativo federal, posto que ainda há muito que se refletir nesta seara.

PALAVRAS-CHAVE: Forma, Tempo, Lugar, Comunicação, Contagem de Prazos, Processo Administrativo Federal

SUMÁRIO: Considerações iniciais – 1. Processo ou Procedimento – 2. A forma no Processo Administrativo Federal – 3. Do tempo e do lugar – 4. Comunicação e contagem dos prazos – Considerações finais – Referências.

* Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, bolsista CAPES. Professora Universitária na Faculdade de Direito da ESAMC, Uberlândia. Especialista em Processo Civil e Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho. Advogada.



CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O estudo da processualidade administrativa tem sido crescente no Brasil, sobretudo após o advento da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, da Lei 9.784/99, a lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. A temática é de indiscutível relevância, posto que intimamente ligada aos direitos e garantias do cidadão.

Com a Lei 9.784/99, especificamente, o legislador, imbuído do melhor espírito democrático, preocupou-se em trazer maior equilíbrio na relação entre o cidadão comum e a Administração Pública. Manifesta foi a preocupação do legislador em trazer, ao processo administrativo federal, institutos e garantias já consagrados ao processo judicial, sobretudo no tocante ao devido processo legal e seus corolários.

A antiga postura de superior hierarquia que mantinha a Administração Pública frente ao cidadão já não tem mais lugar em um Estado Democrático de Direito. O maior equilíbrio possível nessa relação sempre deve ser buscado, e é o objetivo preponderante da Lei 9.784/99.

Salvo melhor julgamento, a Lei 9.784/99 procura dar efetividade a princípios e garantias já estampados na Constituição Federal de 1988, que no art. 37 já obrigava a Administração Pública obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Verifica-se, no estudo dos aspectos formais da processualidade administrativa, que, apesar desse esforço em prol da democracia e da melhor relação entre cidadão e Administração, que muito ainda há que se fazer para uma concreta mudança de paradigma. A Lei 9.784/99, não obstante privilegiar o devido processo legal e segurança jurídica, deixa de tratar pontos importantes relacionados aos direitos e garantias do cidadão.



Por outro lado, o processo administrativo federal, em determinados aspectos formais, no tocante ao tempo, lugar, comunicação e contagem de prazos, é importante avanço no ordenamento jurídico brasileiro, conforme se verificará a seguir.

1. PROCESSO OU PROCEDIMENTO

Inicialmente, antes de se adentrar no estudo dos aspectos formais da processualidade administrativa federal, cumpre abordar o posicionamento doutrinário acerca da correta denominação do instituto: processo ou procedimento. A despeito de alguns autores se manifestarem pela irrelevância da discussão, o entendimento dominante é pela utilização do termo processo administrativo.

Necessário se faz a exposição do pensamento clássico acerca da teoria geral do processo, não obstante tais conceitos serem ligados sobremaneira ao processo judicial civil.

Segundo a aceção comum, processo, como procedimento (de procedere), indica uma série ou uma cadeia de atos coordenados para a obtenção de uma finalidade. Especialmente, existe processo sempre que o efeito jurídico não se alcança com um único ato e sim por meio de um conjunto de atos quando cada um deles não puder deixar de se coordenar aos demais para a obtenção da finalidade. (...). Neste sentido, pode-se, desde já, falar de um processo legislativo ou de um processo administrativo, como série de atos realizados para a formação de uma lei ou de um decreto. (CARNELUTTI, 2000, p. 98).

A teoria geral do processo expõe ainda que o processo típico necessita da presença de um organismo público que vai condicionar as partes à decisão, diferentemente do que ocorre na arbitragem.

Caratteristica del processo è la presenza di un organo pubblico (giudice, ufficiale diudiziario). Questa ci avverte che la sentenza obbliga come atto di volontà pubblica, indipendentemente dalla sua verità intrinseca e dal consenso delle parti. La presenza della persona pubblica differenzia il processo dall' arbitrato, il quale divien figura processuale solo in quanto la sentenza privata è sottoposta a convalidazione per parte della persona pubblica... (CHIOVENDA, 1980, p. 67-68).

No tocante à processualidade administrativa, Ferreira (2004, p. 12) defende a terminologia processo administrativo, ressaltando que o mesmo possui dupla função de



proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração.

Mello, S. (2003, p. 42) reforça a corrente da utilização do termo processo administrativo, salientando seu caráter finalístico e instrumental, informando ainda que o procedimento é gênero, posto que “o processo é o procedimento realizado pro meio de relação em contraditório entre seus sujeitos”.

No mesmo sentido, Gasparini (2009, p. 1002-1003) entende pela melhor terminologia a denominação processo administrativo, sendo que o procedimento corresponderia ao rito, ao modo de proceder do processo. E ainda

Assim, em acepção ampla, “processo administrativo” refere-se ao conjunto sistemático de atos dos órgãos da Administração que, em matéria administrativa, objetiva a concretização das relações jurídicas reguladas, anteriormente, pelo direito substantivo. (CRETELLA JR, 1998, p. 16).

Carvalho Filho (2005, p. 04) filia-se ao mesmo entendimento, salientando que o procedimento confere exterioridade ao processo, indicando um modo de fazer para se atingir o objetivo desejado na solução dos conflitos. Para Figueiredo (2006, p. 435) o processo seria o gênero, no qual se encartariam espécies de procedimentos.

Medauar (2008, p. 33-44), após discorrer sobre diversos critérios utilizados para distinguir processo e procedimento, entende que “a despeito do difundido uso do termo procedimento no âmbito da atividade administrativa, mais adequada se mostra a expressão processo administrativo”.

Em sentido contrário, minoritariamente, alguns autores preferem a utilização procedimento administrativo.

Os atos administrativos simples, complexos, compostos e simultâneos, na maioria das vezes, apresentam-se como integrados em um procedimento administrativo. Este tem aspectos análogos ao procedimento judicial. (...) O procedimento compreende várias manifestações de vontades sucessivas, de diferentes órgãos administrativos, exteriorizando atos jurídicos autônomos, que constituem etapas a anteceder a manifestação de vontade



consubstanciada no ato jurídico final, a que se ligam. (MELLO, O., 2007, p. 545.)

O presente estudo filia-se à corrente que defende a utilização do termo processo administrativo, sobretudo pela terminologia expressa na Lei 9.784/99. Ademais, impossível negar que o procedimento está de certa forma integrado ao processo, sendo modo de proceder, de “caminhar”, do processo administrativo, à semelhança do que se dá no processo judicial.

2. A FORMA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Adentrando-se especificamente no estudo do tema proposto, verifica-se que a Lei 9.784/99, em seu art. 22, prevê que os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente a exigir.

Em regra, quando se trata de temas afetos ao Direito Público, sobretudo no que diz respeito a interesses coletivos, a formalidade (ou solenidade das formas) é requisito presente, posto que reflete garantia de controle dos atos do administrador público. Todavia, tal formalismo perde a força quando se trata do processo administrativo federal, conforme se interpreta do dispositivo citado.

Saliente-se que a mitigação das formalidades não significa ausência total de forma, (NOHARA; MARRARA, 2009, p. 196), posto que o art. 2º, VIII, da Lei 9.784/99, expressamente prevê a adoção de ritos e formas essenciais à garantia dos direitos dos administrados, sendo que o inciso IX do mesmo artigo reza que a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados. Segundo a doutrina pátria

Vê-se, pois, toda uma preocupação do legislador em não mais se permitir aqueles entendimentos ritualistas e consuetudinários de antanho, por vezes prepotentes, calcados no vezo maroto de que o cidadão, frente à Administração Pública, só tem deveres e nenhum direito. (PASCUM, 2004, p. 251).

Fica evidente a intenção do legislador de positivizar e trazer ao processo administrativo federal o direito ao devido processo legal e seus corolários (FRANCO, 2008, p. 23), como



forma de dar efetividade às questões democráticas e de respeito aos direitos e garantias do cidadão.

O devido processo legal, desde sua origem, representa um óbice ao exercício arbitrário do poder estatal. Seu objetivo é impedir a arbitrariedade estatal, missão que, do ponto de vista formal, é exercida através da concessão de certas garantias processuais aos particulares, que assegurem apreciação legal, justa e razoável da questão em discussão no processo. (MELLO, R., 2002, p. 92).

No dizer de Braga

Quanto à aplicação do princípio do devido processo legal no âmbito da Administração Pública, este deve ser adotado da forma mais ampla possível e em todas as situações de controvérsia ou conflitos de interesses, tanto em relação aos servidores públicos quanto aos administrados, sem exceção. (BRAGA, 2009, p. 8).

É em cumprimento ao citado devido processo legal que a Lei 9.784/99 regulamenta algumas formalidades específicas no processo administrativo federal. É o caso, por exemplo, da exigência de que os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável, conforme preceitua o parágrafo primeiro do art. 22. Tal dispositivo preconiza segurança da Administração e também administrados.

Caso determinado documento esteja em idioma estrangeiro, deverá haver sua tradução, sendo que para determinados teóricos, como Nohara e Marrara (2009, p. 197), Ferraz e Dallari (2001, p. 125), a tradução deve ocorrer por tradutor juramentado. Em sentido diverso, Carvalho Filho (2007, p. 154) afirma que não se há de atender a rigor formal excessivo – se o interessado não puder providenciar a tradução, deve a Administração fazê-lo.

Outrossim, o parágrafo segundo do art. 22 dispensa, salvo por imposição legal, o reconhecimento de firma, demonstrando claramente a mitigação do formalismo no processo administrativo federal (BRUNO, 2005, p. 169). Registre-se, apenas, que, se por um lado dispensa-se o reconhecimento de firma no caso da assinatura pelo administrado, é recomendável a identificação da assinatura da autoridade administrativa



produtora do ato, para fins de responsabilização por eventual dano (CARVALHO FILHO, 2007, p. 154).

Registre-se que, no tocante é dever do administrado (art. 4º, da Lei de Processo Administrativo – LPA) agir de boa-fé, com lealdade, urbanidade e não agir de modo temerário. A exigência de reconhecimento de firma por parte da Administração deve ser fundamentada, podendo o administrado se insurgir, tendo em vista o art. 6º da legislação: proibição da recusa imotivada dos documentos. No mesmo sentido, o art. 3º, I, da LPA determina que as autoridades facilitem o exercício dos direitos e cumprimento das obrigações pelos administrados. O art. 29, § 2º, por sua vez, informa que os atos dos interessados devem ser produzidos do modo menos oneroso para estes.

O art. 22, § 4º, da LPA, prevê que o processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas. Mais uma vez, o legislador traz ao processo administrativo o direito ao devido processo legal. É a garantia de que não se extraiam do processo documentos ou partes relevantes. Todavia, a ausência da numeração é mera irregularidade, não ensejando anulação, salvo se efeitos prejudiciais ao interessado ou à Administração. Por outro lado, a retirada de documentos pode dar ensejo a ilícito funcional por parte do servidor, sob pena de representação; e por parte do administrado violação dos deveres do art. 4º da LPA (CARVALHO FILHO, 2007, p. 155-156).

Ainda no tocante à numeração de páginas do processo administrativo federal, Guimarães (2008, p. 102) entende que “trata-se de formalidade que milita não só em favor da garantia dos jurisdicionados, mas em especial da própria Administração”, sendo desejável à segurança e lisura do processo.

Pelo exposto, percebe-se que a Lei 9.784/99 dispensa o formalismo desnecessário, exigindo apenas o suficiente ao devido processo legal, à segurança jurídica e a um maior controle dos atos da Administração Pública, em busca de um maior equilíbrio na relação entre as partes.

A independência do processo administrativo em relação à forma determinada exige do servidos que conduz a sua instrução, postura que se antepõe à solenidade dos atos e a ritos sacramentais. O essencial do processo administrativo não reside na formalidade dos



atos, mas na sua concentração lógica e ordenada, relacionados entre si, e que se prestem a informar aquilo que se propõe. (...). O processo administrativo não se submete, pois, a emperramentos burocráticos que decorram de desnecessárias formalidades rituais que prejudicam a conclusão célere e segura do processo. (GUIMARÃES, 2008, p. 100-101).

É em cumprimento ao princípio da legalidade, do qual a Administração Pública não pode se afastar:

Os poderes administrativos não são abstratos, utilizáveis em nome de qualquer finalidade; são poderes funcionais, conferidos à Administração pelo ordenamento jurídico em razão de determinado fim. Distanciar-se do fim significa, para o administrador, caminhar em sentido contrário à legitimidade. (...). A legalidade não se esgota na subsunção da Administração à lei. Importa, de modo amplo, na sujeição ao ordenamento jurídico como um todo. Poderia chamar-se, assim, “juridicidade” ou “conformidade”. (MELLO, S., 2003, p. 100).

Igualmente, o processo administrativo deve trazer os recursos mínimos para garantir segurança jurídica aos interessados, aos cidadãos em geral, e à própria Administração Pública.

Se a justiça ainda é mais ideal que real, cumpre estabelecer e garantir aquilo que seja o direito, o jurídico. Segurança jurídica significa a institucionalização da separação jurídico/antijurídico, para que se faça possível a convivência em sociedade. A certeza de que se cogita é a transparência e a ciência prévia dos efeitos dos atos praticados, de acordo com o direito. (...). O princípio de segurança jurídica, no Direito Administrativo, destina-se a garantir conseqüências normativas estáveis e previsíveis, favoráveis ao desenvolvimento das atividades de exercício da função administrativa em consonância com princípios de legalidade ampla, de isonomia e de proteção ao interesse público. (MELLO, S., 2003, p. 123).

Significa dizer que as formalidades previstas na Lei 9.784/99 são benéficas e devem ser observadas por todos os atores participantes do processo administrativo federal, sob pena de responsabilidade inclusive, posto que descumprir tais requisitos é ameaçar a segurança jurídica e ferir o devido processo legal e seus corolários.

3. DO TEMPO E DO LUGAR

O Art. 23 da LPA reza que os atos do processo devem realizar-se em dias úteis, no horário normal de funcionamento da repartição na qual tramitar o processo. O parágrafo



único desse dispositivo prevê ainda que serão concluídos depois do horário normal os atos já iniciados, cujo adiamento prejudique o curso regular do procedimento ou cause dano ao interessado ou à Administração.

Cumpra esclarecer que dias úteis são aqueles em que há expediente e atividade da repartição, no horário normal de funcionamento do órgão. Significa dizer que se o órgão administrativo funcionar sábado, será considerado dia útil. Igualmente se funcionar em dia de “ponto facultativo”, também será considerado dia útil.

O art. 24 da Lei 9.784/99 estipula que, inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior. O parágrafo único do mesmo dispositivo informa que o prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

Ressalte-se que há duas situações descritas no dispositivo que podem provocar a dilação do prazo: a primeira refere-se a motivo de força maior, sem limite temporal para a dilação do prazo; a segunda refere-se à dilação ao limite temporal do dobro do prazo, mediante justificação. Sem adentrar ao mérito da conceituação do que seja força maior, andou bem a legislação em não fixar limite temporal específico nesta situação. Basta imaginar uma hipótese de catástrofe natural na localidade onde deva ser praticado o ato. Possivelmente a dilação em dobro do prazo de 5 dias seria insuficiente.

Segundo Carvalho Filho (2007, p. 160) a Lei 9.784/99 não estabelece conduta obrigatória para a autoridade, tendo em vista que o prazo pode ser estendido em favor do interessado, sendo faculdade da Administração, discricionariedade. Salvo melhor juízo, o presente estudo ousa discordar em parte, tendo em vista que se solicitada, justificadamente, a dilação do prazo por parte do administrado, a decisão da administração está sujeita aos critérios de proporcionalidade e razoabilidade. Se a justificativa for razoável, o administrador deverá e não poderá dilatar o prazo.

Registre-se que tal dispositivo remonta ao direito à razoável duração do processo administrativo, expressamente incluído no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional 45/2004. Significa dizer que a observância dos prazos



previstos na legislação é obrigatória não apenas ao administrado, mas também à Administração Pública, podendo ensejar até infração funcional ante o descumprimento.

O exercício regular da função administrativa deve voltar-se para a satisfação do interesse social, reclamando-se de todo agente público que possua qualidades de honestidade, lealdade e imparcialidade. A fim de evitar que se inicie caminho sem retorno viciado pelo descrédito e pela ineficiência, surgem normas preventivas assecuratórias da punição exemplar dos agentes que enveredarem por vias tortuosas dissonantes da ética administrativa. (MELLO, S., 2003, p. 114).

No mesmo sentido

Sob essa perspectiva, é correto afirmar que a mora do poder público na emissão de uma decisão administrativa de interesse do cidadão, em virtude de um processo devidamente instaurado, consubstancia-se em um atentado ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, por submeter o administrado a protelações injustificáveis, acarretando situações de incerteza, angústia e aflição, acabando, também, por atingir outros valores relevantes do homem. (SOUZA, 2007, p. 8).

Por outro lado, não se está a defender a rapidez nas decisões e na prática dos atos processuais a despeito de qualquer possível prejuízo. Os processos administrativos podem trazer certa complexidade, trazendo dificuldade quando se tenta estipular um tempo de tramitação razoável, sem violação do princípio do devido processo, e, outrossim, sem violação dos direitos neles tutelados. Nem por isso poder-se-á admitir que tramitem indefinidamente.

O tempo é uma dimensão inseparável do processo. Há mesmo certa tensão dialética entre os dois vocábulos: o tempo razoável possibilita a plena realização de todos os princípios processuais; o exíguo a dificulta; o excessivo a frustra o próprio processo. Celeridade e precipitação se espreitam, reciprocamente. No reverso da moeda, a morosidade esfacela a respeitabilidade do processo, quando não o próprio direito ou interesse nele em jogo. (...). Até mesmo teoricamente o tema é inçado de dificuldades. (...) Dessa sorte, se é possível invocar os da finalidade, do interesse público e da eficiência em prol de uma solução pronta, na outra banda também caberia o apelo aos princípios da motivação, da ampla defesa e da segurança jurídica para uma certa delonga na atividade processual. (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 39-40).



Conclui-se, portanto, que razoável duração do processo não é sinônimo idêntico de processo rápido. Todavia, há de se valer de critérios de razoabilidade e proporcionalidade para que se dê ao processo administrativo, um tempo de tramitação condizente com os direitos nele subjacentes, sem trazer prejuízos às decisões, à Administração e aos interessados.

No que diz respeito ao lugar da prática dos atos do processo administrativo federal, o art. 25 da Lei 9.784/99 prevê que os atos do processo devem realizar-se preferencialmente na sede do órgão, cientificando-se o interessado se outro for o local de realização. O art. 16 da LPA, por sua vez, informa 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.

Significa dizer que, se eventualmente o interessado não for cientificado do lugar, a prática do ato não terá eficácia: o interessado terá direito a requerer a repetição do ato, caso a prática do ato seja de relevância e possa atingir seus interesses.

Percebe-se, mais uma vez, que o legislador, ao disciplinar o tempo e o lugar da prática dos atos do processo administrativo federal, procurou trazer efetividade aos princípios democráticos e aos direitos e garantias dos cidadãos brasileiros (COSTA, 2007, p. 13-19).

4. COMUNICAÇÃO E CONTAGEM DOS PRAZOS

O art. 26 da Lei 9.784/99 reza que o órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências. O art. 28 do mesmo instituto prevê que devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.

Percebe-se pela leitura dos dispositivos que não há, no processo administrativo federal, distinção entre os institutos citação, notificação e intimação. A legislação faz apenas referência ao termo intimação, tanto para dar ciência ao interessado sobre a



existência do processo administrativo, chamando-o, tanto para cientificá-lo sobre eventual decisão, ou ainda para que possa o interessado tomar determinadas providências ou diligências na instrução processual.

Segundo Carvalho Filho (2007, p. 166-168), as intimações podem ter objeto genérico, conforme disposto no art. 26 da LPA, ou objeto específico, no tocante ao art. 28 da lei. Ressalta que deveres, ônus, sanções e restrições são institutos diferentes: deveres seriam obrigações que não podem deixar de ser cumpridas, sob pena de sanção, como a boa-fé; ônus seria a faculdade de poder de agir ou não agir, como a produção de prova; sanção, em regra, seriam atos punitivos, como a multa pecuniária; por fim, a restrição seria a limitação ou perda temporária de exercício de um direito, como a consulta ao processo somente na presença de um servidor.

A ausência da intimação, quando esta deveria ocorrer, pode significar a invalidação dos atos posteriores, em atendimento aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Por outro lado, atos de mero expediente não exigem notificação, não ensejando a invalidade do ato por ausência de notificação do interessado.

O art. 26 da LPA traz os requisitos que devem estar presentes na intimação, quais sejam: identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa; finalidade da intimação; data, hora e local em que deve comparecer; se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar; informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento; e a indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes. Tais elementos são considerados requisitos de validade, tendo em vista a finalidade ou objetivo da intimação.

Depreende-se do dispositivo que a intimação não pode ser genérica, não fazendo referência ao fim que se destina. Caso contrário, o interessado ficaria impossibilitado de providenciar a diligência cabível ou exigida. Ressalte-se que não há, no processo administrativo federal, a confissão ficta do processo judicial, nos termos do art. 236 do CPC.

O § 2º do art. 26 da LPA informa que a intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento. O objetivo do dispositivo é



propiciar ao interessado condições de tempo para o cumprimento da intimação. O termo a quo será a partir do momento em que o destinatário foi realmente intimado.

Já o § 3º do mesmo dispositivo reza que a intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado. A intimação será considerada válida quando atinge seu objetivo, ou seja, quando chega ao seu destinatário.

Pela via postal, recomenda-se a juntada do Aviso de Recebimento – AR – no processo, mas os prazos se dão a partir do recebimento, e não da juntada, conforme se dá, em regra, no processo judicial. A assinatura deve ser do interessado e não de pessoas estranhas ao processo administrativo, todavia há mitigação dessa formalidade, para se admitir o recebedor que tenha relação intrínseca com o destinatário, cabendo-lhe provar a ausência dessa condição (CARVALHO FILHO, 2007, p. 172). Para Nohara e Marrara (2009, p. 206) é cabível notificação eletrônica, mediante regulamentação, conforme já ocorre no processo judicial.

O art. 26, § 4º, da Lei 9.784/99, prevê que, havendo interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial. Segundo Carvalho Filho (2007, p. 173), a publicação também deve ser utilizada para a intimação de interessado em domicílio inacessível, conforme acontece no processo judicial, nos termos do art. 231, CPC.

O Art. 26, § 5º, da LPA, por sua vez, informa que as intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade. Ressalte-se que, só se pode considerar que o comparecimento supre a falta da intimação se esses fatos não lhe tiverem causado prejuízo. Só não serão prejudicados os atos que sejam independentes, no que tange à intimação, ou seja, não ensejariam a intimação.

Se, por outro lado, o interessado “foge” da intimação, deve-se observar o princípio da boa-fé e lealdade processual: se a intimação for nula, não poderá o interessado que se furta ser intimado postular a nulidade que ele próprio deu causa.



De importante relevância é o conteúdo do art. 27 da Lei de Processo Administrativo, o qual expressamente dispõe que o desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado. Significa dizer que, no processo administrativo federa não há confissão ficta nem renúncia tácita no desatendimento da intimação. Saliente-se, por outro lado, que a decisão do processo poderá ser-lhe prejudicial ante a ausência do interessado, o qual arcará com o ônus de sua própria inércia.

No âmbito do processo administrativo, predomina o princípio da busca da verdade material ou real. Significa dizer que, ao contrário do que ocorre, por exemplo, no processo civil, que se pauta na verdade formal ou no princípio dispositivo, o processo administrativo aproxima-se mais do processo penal, em que o julgador não se contenta única e exclusivamente com a versão apresentada pelas partes, devendo tomar postura mais ativa quando intuir que há um descompasso desta com a realidade, tendo em vista os interesses protegidos. (NOHARA; MARRARA, 2009, p. 207-208).

O art. 27 da LPA deve ser interpretado sistematicamente em conjunto com o art. 38 da mesma lei, o qual prevê que o interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo. Portanto, além da ausência do interessado não produzir os efeitos da revelia, ele poderá integrar ao processo na fase em que se encontra, tendo ainda oportunidade de eventualmente se defender, isso porque o processo administrativo atua em busca da verdade material.

No tocante aos prazos, não é objetivo do presente estudo colecionar todos os prazos previstos na legislação, mas apenas e tão somente fazer referência à metodologia de sua contagem. Inicialmente, cumpre esclarecer que a legislação é incapaz de dispor sobre todos os prazos, em todas as situações. Deve, então, haver proporcionalidade e razoabilidade na fixação de prazos não previstos em lei, considerando-se curtos o suficiente para atendimento da razoável duração do processo, mas longos o suficiente para a prática do ato.

O art. 66 da Lei 9.784/99 reza que os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do



vencimento. A contagem se dá a partir do momento do recebimento da intimação, pelo interessado, e a partir do recebimento dos autos na repartição, pela Administração.

Em regra, os prazos são peremptórios, ou seja, não podem ser modificados pela vontade das partes. Excepcionalmente pode-se requerer a dilação dos prazos, conforme já exposto anteriormente. A contagem é feita nos moldes do Código de Processo Civil, a exemplo do art. 184, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do final. É mais uma demonstração que o legislador trouxe ao processo administrativo recursos do processo judicial, objetivando cumprimento ao devido processo legal, ampla defesa, contraditório e razoável duração do processo.

O art. 66 § 1º, da LPA, informa que se considera prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal. Portanto, se em dia de ponto facultativo houver funcionamento, será considerado dia útil. Dia não útil é dia sem expediente na repartição. Por outro lado, se o horário normal de funcionamento foi reduzido, nesse caso haverá prorrogação, mesmo que a Administração tenha dado publicidade a esse fato, em atendimento ao princípio da ampla defesa e devido processo legal (NOHARA; MARRARA, 2009, p. 423-424).

Verifica-se, portanto, que o processo administrativo federal coaduna-se com o processo judicial, bem como com a Súmula 310 do Supremo Tribunal Federal

Quando a intimação tiver lugar na sexta-feira, ou a publicação com efeito de intimação for feita, neste dia, o prazo judicial terá início na segunda-feira imediata, salvo se não houver expediente, caso em que começará no primeiro dia útil que se seguir.

Outro critério afeto à contagem dos prazos está expresso no art. 66, § 2º, da Lei 9.784/99: os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo. Em regra não há interrupção ou suspensão dos prazos, em razão de finais de semana ou feriados, salvo o disposto no art. 67 – suspensão de prazos em casos de força maior. Os prazos serão contados em dias úteis apenas quando a lei especificar ou determinar, como no caso do art. 26, § 2º. A LPA não traz prazo em minutos ou horas.



O art.66 § 3º, por sua vez, informa que os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês. A contagem, no caso de meses ou anos, deve ser “data a data”, por exemplo: se o prazo for de 1 ano e o termo a quo for dia 04 de julho, o prazo se dará no dia 04 de julho do ano seguinte.

Situação que pode ocorrer é a ausência de dia correspondente, caso em que o prazo será antecipado para o primeiro dia anterior ao que seria do vencimento. Segundo Carvalho Filho “destoou do regime previsto no Código Civil em vigor, pelo qual, em hipótese como a referida, a extinção do prazo ocorre no dia imediato se faltar exata correspondência (art. 132, § 3º).” (2007, p. 345). Haverá perda, no mínimo, de um dia em relação ao critério estabelecido na lei civil.

A Lei 9.784/99, não obstante ser um avanço no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista o objetivo de melhor atendimento ao princípio democrático, foi objeto de críticas por não avançar em determinados aspectos, como a questão do silêncio administrativo, dentre outros.

É evidente, porém, que mesmo um diploma tão respeitado pela excelência dos seus elaboradores, como é a Lei 9.784/99, ainda merece alguns reparos que poderão ser corrigidos, não devendo a mesma ser objeto de simples cópia servil. (BORGES, 2001, p. 185).¹

A despeito de eventuais falhas e omissões na Lei 9.784/99, deve-se reconhecer a importância da legislação para a democracia brasileira, na busca da melhor prestação da atividade administrativa do Estado, que deve atender aos direitos e garantias do cidadão constitucionalmente positivados. O Estado, mediante a atividade administrativa, não está acima do cidadão comum e da sociedade, mas a serviço desta.

De fato, a constatação de que o Estado não poderia mais se capitalizar através da obtenção de novas receitas tributárias, e a baixa eficiência da prestação direta de serviços pelo Poder Público, trouxeram as

¹ A autora faz referência à ausência na Lei 9.784/99, dentre outras questões, de tratamento no tocante à responsabilização disciplinar das autoridades administrativas que deixam de decidir os processos, sem razão justificada, nos prazos legalmente previstos, bem como a questão da atribuição de efeitos comportamentais quando ocorrer o silêncio administrativo.



concessões de serviços públicos de volta à “ordem do dia” do Direito Administrativo brasileiro. (GUEDES, 2007, p. 83).²

Infelizmente se observa que a LPA não tem o poder de conter todos os desvios da atividade administrativa. Basta verificar que o Estado continua contribuindo sistematicamente para o afogamento do judiciário brasileiro (MARTINS FILHO, 2006, p. 71-78). Mas é necessário admitir-se a importância da legislação à democracia brasileira, ainda imatura em determinados aspectos. Mais relevante ainda é observar a crescente constitucionalização do Direito Administrativo brasileiro (BACELLAR FILHO, 2003, p. 145). No mesmo sentido

A passagem da Constituição para o centro do ordenamento jurídico representa a grande força motriz da mudança de paradigmas do direito administrativo na atualidade. A supremacia da Lei Maior propicia a impregnação da atividade administrativa pelos princípios e regras naquela previstos, ensejando uma releitura dos institutos e estruturas da disciplina pela ótica constitucional (BINENBOJM, 2008, p. 25).

Igualmente importante é a facilitação do diálogo entre a Administração Pública e o cidadão (FRANGETTO, 2004, p. 139-150), o que é buscado, ainda que timidamente, pela Lei 9.784/99. A importância do processo administrativo é relatada por Harger

Nas últimas décadas, o estado tem aumentado a sua ingerência nas mais diversas áreas da vida social e assumido atribuições que antes não possuía. Esse fato ocasionou uma atividade administrativa mais intensa e diversificada do que a existente anteriormente. Com a ampliação da área de atuação da Administração Pública, surgiu a necessidade de uma maior observância dos aspectos procedimentais, para garantir o controle dos atos administrativos e isso acabou por alcançar o tema do processo administrativo a um novo patamar. (HARGER, 2001, p. 78).

De tudo exposto, pode se concluir a relevância da Lei 9.784/99 para a democracia brasileira, ainda que muito deva ser feito para a maior isonomia na relação entre cidadãos e Administração Pública.

² O autor afirma que a legislação brasileira se inspirou na lei de processo administrativa federal norte-americana, fazendo uma comparação com a regulação do processo administrativo em vigor no Brasil.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela ampla democracia, no Brasil, ainda é tarefa das mais espinhosas. Outrossim, um maior equilíbrio entre Administração Pública e cidadãos é objetivo crescente de toda a sociedade brasileira.

Os direitos e garantias estampados na Constituição Federal de 1988 revelam que a Administração não é hierarquicamente superior ao cidadão comum. Ao contrário, a prestação da atividade administrativa está submetida aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, informação e transparência, dentre outros.

Nesse diapasão, a Lei 9.784/99 integra ao ordenamento jurídico brasileiro com o intuito de dar maior efetividade a tais princípios e maior isonomia na relação do cidadão com a Administração Pública. Não está isenta de críticas, posto que silenciou sobre temas importantes, como o do silêncio administrativo, mas não deixa de ser um importante instrumento democrático.

Os aspectos formais abordados no presente estudo da processualidade administrativa revelam ainda a busca pela razoável duração do processo administrativo, importante direito positivado na Constituição Federal pela Emenda Constitucional 45/2004. O cumprimento dos prazos para decisão e conclusão do processo administrativo, por parte da Administração Pública, deve ser impreterivelmente observado, sendo obrigação de cada cidadão fiscalizar a atividade pública neste aspecto.

Por fim, conclui-se que ainda há caminhos a se percorrer em busca de uma melhor prestação por parte da Administração Pública nos processos administrativos, especialmente no que diz respeito à eficiência, celeridade e, num aspecto mais amplo, justiça. Espera-se que os estudiosos do Direito Administrativo sintam-se motivados à pesquisa dos temas afetos ao processo administrativo federal, posto que ainda há muito que se refletir nesta seara.



REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. **Temas de direito administrativo e constitucional – artigos e pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BORGES, Alice Gonzalez. Processo administrativo e controle. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 226:I-VI, p. 179-186, out./dez. 2001.

BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **O princípio da verdade material no processo administrativo**. Disponível em: <<http://www.rocadvogados.com.br/artigos/artigo2.pdf>>. Acesso em 04 jul. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 310. Quando a intimação tiver lugar na sexta-feira, ou a publicação com efeito de intimação for feita, neste dia, o prazo judicial terá início na segunda-feira imediata, salvo se não houver expediente, caso em que começará no primeiro dia útil que se seguir. **Imprensa Nacional**, Brasília, DF, Imprensa Nacional, 1964, p. 138.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de direito processual civil**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. São Paulo: Classic Book, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal (comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999)**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. **Processo administrativo federal (comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999)**. 3. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Principii di diritto processuale civile**. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1980.

COSTA, Nelson Nery. **Processo administrativo e suas espécies**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Prática do processo administrativo**. 2. ed. rev. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

FERRAZ, Sérgio. DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. Princípios do processo administrativo e a importância do processo administrativo no estado de direito (arts. 1º e 2º). In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coord.). **Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99)**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 11-36.



FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

FRANCO, Fernão Borba. **Processo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.

FRANGETTO, Flavia Wikowski. Da facilitação do diálogo entre Administração e Administrados (arts. 26 a 28). In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coord.). **Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99)**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 139-150.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

GUEDES, Demian. Breve análise do processo administrativo nos Estados Unidos: a Suprema Corte e as garantias dos administrados. **Revista de Direito Administrativo**. São Paulo, v. 243:I-X, p. 83-102, jan./abr. 2007.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Direito processual administrativo: comentários à Lei nº 9.784/99, com as alterações da Lei nº 11.417/06**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

HARGER, Marcelo. **Princípios constitucionais do processo administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. A garantia constitucional da celeridade processual e os recursos protelatórios. **Revista de Direito Administrativo**. São Paulo, v. 243:I-X, p. 71-78, set./dez. 2006.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei n. 9.784/99. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 227:I-V, p. 83-104, jan./mar. 2002.

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

NOHARA, Irene Patrícia. MARRARA, Thiago. **Processo administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

PASCUIM, Luiz Eduardo. Dos prazos, sanções e outras disposições finais (arts. 66 a 70). In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coord.). **Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99)**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 261-285.

SOUZA, Márcio Luís Dutra de. Direito à razoável duração do processo administrativo . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1460, 1 jul. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10056>>. Acesso em: 02 jul. 2010.