



Aplicação subsidiária do novo Código de Processo Civil ao processo administrativo

Autor: César Augusto Martins Carnaúba

Estudante de Direito – Universidade de São Paulo, membro do Observatório da Justiça

publicado em 16.12.2016

[✉ \[enviar este artigo\]](#) [🖨 \[imprimir\]](#)

Resumo

O presente artigo pretende tecer algumas considerações a respeito da aplicação das disposições do novo Código de Processo Civil nas demandas administrativas, possibilidade prevista no artigo 15 desse diploma legal. Isso porque, embora já fosse um recurso utilizado pela jurisprudência, não havia previsão semelhante no antigo código, de modo que se faz interessante analisar com cuidado as possíveis implicações de seu uso. Assim, por meio de um estudo da doutrina produzida sobre essa matéria, buscaremos fornecer alguns parâmetros básicos para a correta aplicação do disposto na norma legal.

Palavras-chave: Direito Processual. Novo Código de Processo Civil. Aplicação subsidiária. Processo administrativo.

Sumário: Introdução. 1 Panorama jurídico anterior e a nova previsão do Código de Processo Civil. 2 Justificativas à aplicação subsidiária do CPC em processos administrativos. 3 Elementos para a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. 3.1 A especialidade da lei. 3.2 Direito Processual Constitucional e devido processo legal. 3.3 Respeito à separação de poderes, princípio da legalidade e pacto federativo. Considerações finais. Referências.

Introdução

O ano de 2016 será lembrado como importante ponto de inflexão na evolução do Direito Processual Civil brasileiro por ser o ano de início da vigência do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

Desse modo, como principal fonte normativa do direito processual, é natural que os primeiros tempos de sua aplicação sejam incertos e suscitem inúmeras dúvidas acerca do procedimento adequado. Como didático e paradigmático exemplo disso, recentemente o governador do Rio de Janeiro ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.492, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, questionando diversos dispositivos do novo CPC, entre eles(1) a aplicação do CPC aos processos administrativos estaduais (art. 15). Essa impugnação guarda estreita relação com o objeto de nosso trabalho, que é a aplicação subsidiária do CPC a demandas administrativas. Desde logo, é importante colacionar a redação integral do art. 15 do Código, que assim prevê:

“Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.”

Todavia, pretendemos realizar uma análise um pouco mais abrangente do que a

proposta pelo governador do Rio de Janeiro: além de analisar sua conformidade com relação ao pacto federativo e a outros princípios constitucionais, queremos nos aprofundar em como dar concretude a essa aplicação subsidiária, fornecendo alguns subsídios para sua interpretação.

Obviamente, a diversidade de procedimentos típicos da atividade administrativa condiciona tal pretensão a regras gerais, que em alguma medida poderão ser mitigadas por normas especiais. Assim, os dispositivos do CPC aplicáveis às decisões dos Tribunais de Contas não serão necessariamente os mesmos aplicáveis no bojo da ação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), do Tribunal de Impostos e Taxas (TIT), ou de processos administrativos diversos regidos pela Lei nº 9.784/1999. Não obstante, é possível traçar diretrizes a partir da jurisprudência e da abalizada doutrina para, no estudo *in concreto* de eventuais antinomias, podermos descobrir até que ponto as normas processuais civis interferem nas condutas das partes de processos administrativos.

1 Panorama jurídico anterior e a nova previsão do Código de Processo Civil

É mister assinalar que o Código de Processo Civil anterior não albergava disposição correspondente à que no momento se analisa (BUENO, 2015, p. 51). Contudo, as lacunas normativas que inevitavelmente surgiam nos mais variados procedimentos fizeram com que a legislação extravagante e a jurisprudência se encarregassem de estabelecer alguns parâmetros.

Essa necessidade decorreu, outrossim, da insuficiência normativa dos demais diplomas legais. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por exemplo, trata de maneira assaz tímida os ritos processuais pertinentes à competência da Justiça do Trabalho (ARAÚJO, 1997, p. 87-94). O Direito Eleitoral, de outro lado, também apresenta um número pequeno de possibilidades de aplicação de normas processuais, dado o rol minudente da legislação de regência (RODRIGUES, 2010, p. 53-67).

O vácuo legislativo assim observado constitui lacunas que originam três diferentes perspectivas e, dessarte, três diferentes problemas a serem enfrentados. São elas: **lacunas normativas**, quando a lei pertinente (tomando como exemplo o direito trabalhista, a CLT e sua legislação extravagante) não contém previsão para o caso concreto; **lacunas ontológicas**, quando a norma não é mais compatível com os fatos sociais, ou seja, está desatualizada; e **lacunas axiológicas**, quando a norma processual existente leva a uma solução injusta ou insatisfatória (SCHIAVI, 2008, p. 1415-1422).

Frente a essas lacunas, algumas soluções, ainda que paliativas, podiam ser encontradas no direito positivo.

A CLT, em seu artigo 769, dispõe que, nos casos omissos, “o direito processual comum será fonte subsidiária do direito processual do trabalho, exceto naquilo em que for incompatível com as normas deste Título”. Inferem-se dois requisitos para a aplicação subsidiária do CPC: a uma, que a legislação especial seja omissa; a duas, que essa aplicação não seja contrária às normas pertinentes à Justiça do Trabalho. Na seara administrativa são muitas as possibilidades análogas à descrita acima. À guisa de exemplo didático dessa afirmação, podemos mencionar o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, **(2)** em que, conforme seu art. 180, “nos casos omissos e quando cabível, em matéria processual, aplicar-se-ão subsidiariamente às normas do presente regimento as disposições do Código de Processo Civil”. **(3)** Novamente, uma aplicação do CPC condicionada à sua compatibilidade com a situação concreta.

Compreendendo o miasma jurídico provocado pelas lacunas normativas, o novo Código de Processo Civil foi elaborado com vistas a colmatá-las, a fim de trazer maior calculabilidade e cognoscibilidade (ÁVILA, 2014, p. 136-140) aos procedimentos especializados regidos por legislação específica. Nesse sentido, temos hoje o seu artigo 15, compreendido na Parte Geral do código – outra

inovação em relação ao CPC/73 – e em relação ao qual cabe a devida observância.

Vale dizer, o art. 15 do CPC prevê a aplicação **supletiva** e **subsidiária** de suas normas a processos administrativos. Valeria apontar, portanto, a diferença conceitual entre essas duas modalidades de aplicação. Em apertada síntese, a aplicação **supletiva** ocorre quando, apesar de haver lei processual especial disciplinando determinado instituto, esta não for completa; de outro lado, a aplicação **subsidiária** surge quando a norma especial não prevê a existência do instituto. Todavia, para os fins deste ensaio – e quiçá para os fins práticos de qualquer estudo sobre a matéria –, não se vislumbra uma diferença verdadeiramente substancial na aplicação de uma ou de outra maneira; as diretrizes que pretendemos expor são adequadas a ambas. Assim, escolhemos utilizar apenas o termo “aplicação subsidiária” no decorrer do trabalho, mas é importante alertar desde já que tudo o que for dito a seguir deve ser estendido também à aplicação supletiva.

Resta, nessa senda, buscar elementos que auxiliem a identificar a correta aplicação subsidiária do CPC, em consonância com os ditames do ordenamento jurídico pátrio.

2 Justificativas à aplicação subsidiária do CPC em processos administrativos

A complexidade da sociedade contemporânea, a todo momento, desafia a estrutura sobre a qual se funda o Estado de Direito. Postulados normativos como a legalidade, a proporcionalidade e a segurança jurídica (ÁVILA, 2015) requerem mais e mais a adaptação do poder estatal a situações novas, no mais das vezes atropelando o receio vindo das posições mais conservadoras. Essa vicissitude é visível também na atividade administrativa: de um lado, o Judiciário não é capaz de conhecer de todos os conflitos decorrentes da vida moderna; de outro, é inviável supor que o Legislativo consiga dedicar-se a um gerenciamento normativo da realidade em graus mínimos de abstração (SUNDFELD, 2006, p. 28-31). Assim, essa nova forma de argumentar no Direito faz o poder jurisdicional passar por uma fase de adaptação.

Com efeito, podemos observar uma mudança na Administração Pública, uma readaptação da interpretação de suas competências – ainda que sem extrapolá-las *contra legem*. Patente exemplo disso é a recente implementação, no ordenamento jurídico brasileiro, da figura das agências reguladoras (ALMEIDA, 2005, p. 69-94), que fiscalizam a atividade dos particulares, comandam, por meio de instruções normativas, portarias e outros atos, e controlam o segmento de mercado a elas pertinente. Logo, decorre que os processos geridos pelo ente estatal pertencente a essa Administração Pública recebam maior atenção e sejam objeto de estudo quanto à sua regulamentação.

Em outras palavras: entendemos que a nova conformação da atividade administrativa brasileira possui contornos que, devido à complexidade da sociedade moderna, empregam instrumentos de autoridade e influem na esfera dos particulares (SUNDFELD, 2006, p. 18), em uma realidade que apresenta muitos paralelos com a relação jurídico-processual estudada no âmbito da Teoria Geral do Processo.

Na espécie, há um sem-número de procedimentos administrativos que podem ser tomados como exemplo. Os processos julgados pelos Tribunais de Contas em muito se assemelham com o processo civil (obediência ao contraditório, fase instrutória, recorribilidade...). Procedimentos internos do próprio ente estatal, como sindicâncias e PADs, da mesma maneira, não fogem à analogia feita. Mesmo os procedimentos licitatórios devem obediência a inúmeros mandamentos constitucionais, admitindo, inclusive, a interposição de recursos. Sem embargo, não é possível realizar uma integral junção entre esses dois universos. O processo administrativo, *in abstracto*, não segue muitas das regras caras ao processo civil (p. ex., juiz com investidura), não possui prerrogativas próprias desse último (aptidão de fazer coisa julgada) etc. Contudo, isso não é

razão suficiente para erodir o fundamento que respalda nosso posicionamento anteriormente exarado: o processo administrativo possui raízes fortemente fincadas na Teoria Geral do Processo.

Assim, ao menos em parte, as disposições normativas processuais – que, em larga monta, são encontradas no Código de Processo Civil – servem de importante fonte para esses processos administrativos. Por essa razão, parece não apenas lógico, mas necessário, que a Administração Pública aplique, ainda que subsidiariamente, o Código de Processo Civil a seus processos.

Outro ponto importante que justifica essa aproximação entre os ritos levados a efeito no bojo da atividade administrativa e no da atividade jurisdicional são as eventuais colaborações e interpenetrações entre ambas. Em outras palavras, a relação entre demandas judiciais e administrativas.

Não são poucos os casos concretos que ensejam a tutela jurisdicional e também a administrativa; exemplo disso são os atos de improbidade administrativa, regrados pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.⁽⁴⁾ Em tais contextos, é comum que o julgamento de uma demanda seja prejudicial ao de outra, razão pela qual, a fim de evitar decisões conflitantes, o Código de Processo Civil prevê a suspensão do feito prejudicado:

“Art. 313. Suspende-se o processo:

[...]

V – Quando a sentença de mérito:

a) depender do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente;

b) tiver de ser proferida somente após a verificação de determinado fato ou a produção de certa prova, requisitada a outro juízo. [...]”

Isso é observável também em processos administrativos. Se for instaurada uma sindicância contra determinado servidor público, em decorrência do sumiço de um bem, mas uma ação penal decidir que o culpado por esse desaparecimento é um terceiro, o processo administrativo se queda impertinente. Essa relação de prejudicialidade existente entre demandas administrativas, ou entre demandas judiciais e administrativas, demonstra a necessidade de uma mais efetiva e aproximada conversação entre os procedimentos no bojo da Administração Pública e as lides apreciadas pelo Poder Judiciário. O novo Código, portanto, é uma importante ferramenta para trazer concretude a essa conversação e dinamizar a eficácia das decisões estatais.

Ademais, apesar da autonomia de que gozam a “justiça administrativa” e aquela exercida pelo Poder Judiciário, ambas estão submetidas ao controle último do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. As cortes de precedentes estabelecem interpretação adequada da lei (não invadem competências constitucionalmente estabelecidas, uma vez que o legislador não possui *expertise* suficiente para abarcar todos os casos possíveis ao exercer seu poder legiferante), traçando contornos condizentes com a realidade social que vinculam todos os atos decisórios emanados (MITIDIERO, 2016; MARINONI, 2015; MARINONI, 2010).

Fechando este ponto, acreditamos que, pelas razões acima expostas – e por outras várias que igualmente poderiam ser abordadas, – ficam sedimentadas algumas justificativas para a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos processos administrativos.

3 Elementos para a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil

3.1 A especialidade da lei

O critério mais comumente aceito para solucionar as lacunas precitadas é aquele pelo qual, de duas normas incompatíveis, uma geral e uma especial (ou excepcional), prevalece a segunda: *lex specialis derogat generali*. Nesse sentido, a acertada lição de Norberto Bobbio (1995, p. 96):

“A passagem de uma regra mais extensa (que abrange um certo *genus*) para uma regra derogatória menos extensa (que abrange uma *species* do *genus*) corresponde a uma exigência fundamental de justiça, compreendida como tratamento igual das pessoas que pertencem à mesma categoria. [...] Entende-se, portanto, por que a lei especial deva prevalecer sobre a geral: ela representa um momento ineliminável do desenvolvimento de um ordenamento. Bloquear a lei especial frente à geral significaria paralisar esse desenvolvimento.”

Na esteira desse entendimento doutrinário, a jurisprudência pátria também passou a entender que, na presença de uma lei especial sobre o tema tratado, o Código de Processo Civil só seria trazido à luz quando na necessidade de se colmatar alguma lacuna da legislação de regência (em atenção ao princípio do *non liquet*). É prudente colacionar, nesse ponto, alguns julgados a respeito. O primeiro enfrenta a questão da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980), enquanto o segundo cinge-se ao âmbito da Justiça trabalhista.

“A LEF é norma especial em relação ao CPC, de sorte que, em conformidade com as regras gerais de interpretação, havendo qualquer conflito ou antinomia entre ambas, prevalece a norma especial. Justamente em razão da especialidade de uma norma (LEF) em relação à outra (CPC) é que aquela dispõe expressamente, em seu art. 1º, que admitirá a aplicação desta apenas de forma subsidiária aos procedimentos executivos fiscais, de sorte que as regras do CPC serão utilizadas nas execuções fiscais apenas nas hipóteses em que a solução não possa decorrer da interpretação e da aplicação da norma especial. O regime da Lei de Execução Fiscal difere da execução de títulos extrajudiciais, pois regula o procedimento executivo de débitos inscritos na dívida ativa, ou seja, constantes de títulos constituídos de forma unilateral.” (STJ, 1ª T., REsp 1291923, rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 01.12.2011)

“A referida inovação do processo civil, introduzida pela L. 11.232/05, não se aplica ao processo do trabalho, já que tem regramento próprio (CLT 880 e ss.), e a nova sistemática do processo comum não é compatível com aquela existente no processo do trabalho, no qual o prazo de pagamento ou penhora é de apenas 48 horas. Assim, inexistente omissão justificadora da aplicação subsidiária do processo civil, nos termos do CLT 769.” (TST, RR 74200-95.2009.5.08.0201, rel. Min. Maria Doralice Novaes, j. 07.12.2010)

Parece-nos bastante prudente acatar tal posicionamento. A melhor justificativa para se impor a observância do critério da especialidade no que tange às normas processuais reside na própria instrumentalidade do processo, que implica, naturalmente, um direito processual (instrumental) produzido e utilizado com vistas à satisfação do direito material pertinente, consoante escorreito entendimento já exarado na doutrina (BEDAQUE, 2011, p. 23):

“A natureza instrumental do direito processual impõe sejam seus institutos concebidos em conformidade com as necessidades do direito substancial. Em outras palavras, como o processo é meio, a eficácia do sistema processual será medida em função de sua utilidade para o ordenamento jurídico material e para a pacificação social. Não interessa, portanto, uma ciência processual conceitualmente perfeita, mas que não consiga atingir os resultados a que se propõe. **Menos tecnicismo e mais justiça, é o que se pretende.**”

Da fase instrumental do processo, aliada ao viés cooperativo do formalismo-valorativo constitucional democrático, na qual “a nova lei institui um verdadeiro sistema de princípios que se soma às regras instituídas e, mais do que isso, lhes determina uma certa leitura, qual seja, uma leitura constitucional do processo”

(THEODORO JR.; NUNES; FRANCO BAHIA; PEDRON, 2015, p. 46), extrai-se que o corolário do direito processual, seja ele civil, seja administrativo, eleitoral ou trabalhista, é a pacificação social de modo a atingir a justiça mais adequada com base na colaboração e no diálogo que será construído no decorrer do trâmite processual entre partes e Estado-juiz de modo paritário (MITIDIERO, 2009, p. 72). Nesse sentido, a instrumentalidade processual seria capaz de pacificar a crise de certeza instaurada pelo processo da forma mais justa possível, como ensina Dinamarco (2013, p. 190-191):

“(...) Existe a predisposição a aceitar decisões desfavoráveis na medida em que cada um, tendo oportunidade de participar na preparação da decisão e influir no seu teor mediante observância do procedimento adequado (princípio do contraditório, legitimação pelo procedimento), confia na idoneidade do sistema em si mesmo. E, por fim: psicologicamente, às vezes a privação consumada é menos incômoda que o conflito pendente: eliminado este, desaparecem as angústias inerentes ao estado de insatisfação, e esta, se perdurar, estará desativada de boa parte de sua potencialidade antissocial. Isso não significa que a missão social pacificadora se dê por cumprida mediante o alcance de decisões, quaisquer que sejam e desconsiderado o teor das decisões tomadas. Entra aqui a relevância do valor **justiça. Eliminar conflitos mediante critérios justos** – eis o mais elevado escopo social das atividades jurídicas do Estado.”

Isso porque, sendo o nosso sistema jurídico fundado no direito escrito – diversamente do *common law* –, o direito processual especializado é criado sob a influência do cenário social típico da relação jurídico-material que tutela. Assim, tem, necessariamente, que acompanhar o sentido, a índole do direito material a que se vincula (ARAÚJO, 1997, p. 87-94). *A contrario sensu*, não pode o Código de Processo Civil imiscuir-se nas especialidades de uma determinada legislação, exatamente porque estabelece normas gerais, cujo elevado grau de abstração pode obstar a prestação jurisdicional se aplicado sem essas devidas ressalvas.

3.2 Direito Processual Constitucional e devido processo legal

É inegável o paralelo existente entre a disciplina do processo e o regime constitucional em que o processo se desenvolve (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2014, p. 97).

Os pressupostos constitucionais, caros a todos os ramos do Direito, informam as diretrizes principalmente do direito público, como o administrativo, o penal, o tributário e quejandos. Não poderia ser diferente com o direito processual, que encontra na Carta Magna sua fonte primordial de produção do direito e fundamento de validade de todas as normas inferiores.

Não por acaso, a Constituição Federal, de clara índole garantista (LENZA, 2013, p. 98), arrola em seu texto diversas disposições próprias do direito processual, como a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV), o devido processo legal (art. 5º, LIV), o princípio do contraditório (art. 5º, LV), as competências dos órgãos do Judiciário (arts. 102, 105, entre outros) etc. Em razão disso, a doutrina tem passado a tratar de um **Direito Processual Constitucional** que, por seu *status* constitucional, alberga todos os ramos do processo – inclusive o administrativo. Essa teoria já foi bem recebida no âmbito do direito do trabalho, consoante Mauro Schiavi (2007, p. 85-92):

“Desse modo, atualmente, os princípios e normas do direito processual do trabalho devem ser lidos em compasso com os princípios constitucionais do processo, aplicando-se a hermenêutica da interpretação conforme a constituição, também denominada por alguns autores de filtragem constitucional. Sendo assim, havendo, no caso concreto, choque entre um princípio do processo do trabalho previsto em norma infraconstitucional e um princípio constitucional do processo, prevalece este último.”

Com efeito, encontra respaldo na Constituição formal a tutela constitucional dos princípios fundamentais de toda a organização judiciária e do processo (CINTRA;

GRINOVER; DINAMARCO, 2014, p. 98), de forma tal que todo e qualquer procedimento(5) deve respeito às garantias processuais previstas na Constituição Federal, as quais são corolário do princípio processual por excelência, o **devido processo legal**.

O princípio do devido processo legal,(6) que ganha *status* constitucional com inspiração na Carta Magna inglesa,(7) deve ser entendido como um direito do cidadão de receber uma prestação jurisdicional adequada, com formas instrumentais suficientes para tanto, e “isso envolve a garantia do contraditório, a plenitude do direito de defesa, a isonomia processual e a bilateralidade dos atos procedimentais” (MARQUES apud SILVA, 2016, p. 435). Isso porque a formulação original do princípio está contida na máxima do “*due process of law*” do direito inglês. O termo “*law*”, como é cediço, não deve ser interpretado simplesmente como lei (a qual os falantes do idioma inglês denominam “*statute*”), mas como Direito, o ordenamento jurídico como um todo.

Nesse sentido, o “legal” do devido processo legal impõe ser este um processo em conformidade com todo o Direito que orbita à sua volta, incluindo-se nisso seus princípios, seus valores, suas garantias e sua adequação à vida social observável no momento. Devido processo legal, assim, é o direito que todos têm a uma prestação jurisdicional esmerada, realizada com justiça, equidade, eficácia. Devido processo legal “confere a todo sujeito de direito, no Brasil, o **direito fundamental a um processo devido (justo, equitativo etc.)**” (DIDIER JR., 2016, p. 65).

De outra banda, o “processo” do devido processo legal merece receber acepção mais abrangente. O processo existe porque a sociedade é altamente conflitiva, do que decorre a premente necessidade de um sujeito que, sobreposto ao conflito, emita a norma a ser obedecida no caso em comento (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2014, p. 31). Dessarte, o processo existe porque existe a **lide**, há um conflito de interesses entre sujeitos de direito diversos. Nessa seara, ensinou Carnelutti (apud MARQUES, 2000, p. 2) que lide é “um conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida”. Desse conceito, extraem-se dois elementos, consoante explicado por Theodoro Jr. (2001, p. 31):

“Explica Carnelutti que interesse é a ‘posição favorável para a satisfação de uma necessidade assumida por uma das partes’, e pretensão, ‘a exigência de uma parte de subordinação de um interesse alheio a um interesse próprio.’”

Ora, seria um descalabro considerar que essas conclusões tiradas pelo festejado mestre italiano não se aplicam aos mais diversos cenários e ramos do direito. No direito trabalhista, possui clareza solar a configuração da lide entre trabalhador e empregador; no âmbito administrativo, podemos justificar a existência de uma lide entre a pretensão estatal persecutória do interesse público e o interesse contrário do particular; mesmo na seara penal, em que pese haver um pronunciado debate sobre o tema, entendemos existir uma lide formada pela pretensão punitiva do Estado e pelo interesse do indivíduo em não sofrer tal sanção.

Dessarte, na consecução do objetivo do processo – a solução da lide – se observa a criação de uma norma jurídica, um comando, seja ele individualizado, seja geral (DIDIER JR., 2016, p. 65). Tal o é porque é caracterizado pelo exercício de poder por parte de um dos sujeitos da relação processual, o Estado-juiz, em uma relação assimétrica de sujeição à determinação superveniente.

É em razão disso que o devido processo legal se aplica à vera, extrapolando o processo judicial. Com efeito, ele não está apenas no **devido processo legal jurisdicional** caracterizado pela prolação de normas individualizadas no caso concreto. Existe também o **devido processo legal legislativo**,(8) porque também a criação de normas gerais e abstratas – as leis – deve respeitar as garantias advindas desse princípio. Há quem fale mesmo de um **devido processo legal negocial** (BRAGA, 2007), porque também as relações entre particulares, os negócios jurídicos estudados no âmbito do direito civil, devem respeito a disposições como o dever de boa-fé e a autonomia da vontade, que, umas mais, outras menos, informam o processo. E, por fim, existe o **devido processo legal**

administrativo, porque o exercício da atividade administrativa, enquanto “aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na lei” (DI PIETRO, 2007, p. 46), cerceando as liberdades individuais, indubitavelmente possui o dever de se curvar às diretrizes do processo devido, sob pena de afronta aos valores mais caros à Constituição Federal. É esse, aliás, o entendimento doutrinário que merece prevalecer (LUCON, 2002):

“Por não estar sujeito a conceituações apriorísticas, o devido processo legal revela-se na sua aplicação casuística, de acordo com o método de ‘inclusão’ e ‘exclusão’ característico do *case system* norte-americano cuja projeção já se vê na experiência jurisprudencial pátria. Significa verificar *in concreto* se determinado ato normativo ou decisão administrativa ou judicial está em consonância com o devido processo legal.”

Feitas essas considerações, restou claro que não apenas o processo civil, mas também todos os ramos especializados de processo (trabalhista, eleitoral, administrativo, executivo fiscal, penal, negocial, legislativo...) estão coercitivamente compelidos a observarem as disposições processuais constitucionais. Nessa quadra, passamos a fazer algumas digressões a respeito dos princípios que, junto do devido processo legal, a nosso ver, compõem a tríade máxima das garantias processuais: a **inafastabilidade da jurisdição** e o **contraditório e a ampla defesa**.(9)

Consoante o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Trata-se da pretensão estatal de prover aos sujeitos de direito o exame da lide em que eles porventura se encontrem, bem como fornecer a estes a sua satisfação, quando devida. Entretanto, o conteúdo dessa disposição, novamente, não pode ser interpretado com pouca profundidade. O direito à prestação jurisdicional se traduz, em grande monta, no direito de acesso à Justiça, de modo que é o direito a uma prestação jurisdicional **adequada** e **satisfatória**.

Com isso em mente, é decorrência lógica que, para a escorreita aplicação do princípio precitado, diversos outros subprincípios surgem e se fazem observar. Prestação jurisdicional deve ser feita **a)** em tempo razoável; **b)** imparcialmente; **c)** respeitando a legalidade; **d)** em regra, publicamente; **e)** com paridade de armas entre as partes e de acordo com diversos outros imperativos direcionados à consecução da ordem jurídica justa.

Já o princípio do contraditório apresenta uma dimensão cuja importância já é bem aceita por todos. Desde os tempos dos romanos clássicos, havia as máximas *audiatur et altera pars* e *nemo inauditus damnari potest*. Assim, “todos sabem que não se concebe a atividade jurisdicional sem o respeito ao direito de ser oportunamente ouvido” (MALLET, 2014, p. 389-414). O contraditório funciona como essencial ferramenta à adequada aplicação do Direito – inclusive no bojo da atividade administrativa – porquanto o dever de ouvir todos os participantes da relação jurídico-processual resulta na maior cognição possível, na melhor formação da *ratio decidendi* do órgão com poder decisório. Nesse sentido, a lição de Antonio do Passo Cabral (2011, p. 193-210):

“O princípio do contraditório representa a garantia máxima de informação e manifestação dos interessados no litígio, que se podem nele arvorar contra decisões arbitrárias que sejam proferidas sem a participação daqueles que podem sofrer seus efeitos. [...] Nesse novo formato, o princípio do contraditório deixa de significar contraposição de interesses e prejuízos potenciais, para encampar a argumentação e a influência, e traduzir o direito de indignar-se e, em última análise, de ser ouvido.”

Uma vez mais, justifica-se *per se* a necessidade de os procedimentos administrativos atentarem ao dever de contraditório. Isso porque ele representa a concretude do debate público entre os diversos interessados na situação do caso concreto e, assim, proporciona um **direito de influência** a estes, que conseguem ser ouvidos pelo Estado enquanto detentor do poder decisório.

Nessa quadratura, da aplicação correta dos princípios do devido processo legal e do contraditório temos como consequência a fundamentação adequada, baseada nos fundamentos determinantes do caso *in concreto*. A *ratio decidendi* (MARINONI, 2010, p. 221-233), como já mencionado, mostra-se essencial para a boa construção do processo (civil, administrativo, eleitoral e trabalhista) na medida em que ela é fruto dos princípios constitucionais positivados pelo novo CPC. Estabelecer o nexo de causalidade entre fatos e fundamentação, dessarte, mostra-se de extrema importância para garantia do devido processo legal, haja vista o jurisdicionado, em qualquer seara em que estiver sendo tutelado, necessitar de uma resposta coerente e condizente com o desenvolvimento processual que se deve dar pelo bom andamento do contraditório.

Fechando este item do presente trabalho, precisamos ainda fazer uma última ligação, entre o **direito processual constitucional** e o **novo Código de Processo Civil**. Nesse ponto, dita o artigo 1º do novo CPC que "O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código".

Se, de um lado, a Constituição Federal (na esteira de diversas outras Constituições do pós-Guerra) consagra em seu corpo diversos princípios processuais, de outro, passa-se a interpretar cada vez mais as disposições infraconstitucionais – no caso, o novo Código – como instrumentos de concretização dos ditames constitucionais (MITIDIERO, 2009). Assim, não é por acaso que o novo Código, sobremaneira em sua Parte Geral, reproduz normas já previstas na Constituição, como **a**) a inafastabilidade da jurisdição (art. 3º), **b**) a duração razoável do processo (art. 4º), **c**) o princípio da boa-fé (art. 5º), **d**) a isonomia (art. 7º), **e**) a dignidade da pessoa humana (art. 8º), entre outros. Com isso, o novo Código de Processo Civil representa o meio mais completo de oferecer concretude aos dispositivos constitucionais. Nessa senda, os procedimentos administrativos, que não prescindem de observância à Constituição, podem (e devem) escorar-se no CPC para procurar e aplicar as normas complementadoras da *mens legis* da Constituição Federal.

3.3 Respeito à separação de poderes, princípio da legalidade e pacto federativo

Tratando de aplicação subsidiária do CPC aos procedimentos administrativos, surge importante indagação referente a uma eventual afronta à separação dos poderes, cláusula pétrea da atual Constituição (art. 60, § 4º, III). Abordá-la-emos sob o seguinte enfoque: **como justificar que a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos processos administrativos não configure intromissão do Poder Legislativo na esfera de atuação do Poder Executivo?**

É cediço, nos Estados optantes pela divisão tripartite do poder, que é de fundamental importância a existência de um sistema de freios e contrapesos, no qual as diferentes esferas do poder recebem competências suficientes para prevenir ações umas das outras, com vistas a evitar o arbítrio por parte de uma ou de outra. **(10)** Esse sistema de freios e contrapesos possui, em análise última, a função de garantir as liberdades individuais, por meio da intermitente busca pela redução da aglomeração do poder em um único indivíduo (LAPORTA; LOPEZ-DE-SILANES; POP-ELECHES; SHLEIFER, 2003, p. 445-470):

"At the broadest level, our results provide strong empirical support for ideas going back to Locke, the Federalist papers, and Hayek, and enthusiastically revived in recent popular writings (Ferguson 2003, Zakaria 2003), which see the Anglo-American institutions of checks and balances as important guarantees of freedom. [...] The present paper shows that some of the central features of government, features that have profound consequences for human freedom and welfare, have common constitutional roots." (destaque nosso)

Nada obstante tais considerações, entendemos não ser a melhor maneira de encarar a questão proposta. Isso em razão de a Constituição Federal, conquanto

consagre a independência e a harmonia entre os poderes em seu artigo 2º, prever expressamente a atribuição de **funções atípicas** às diferentes esferas do poder, medida que tem fulcro na preocupação com o sistema de freios e contrapesos. Citem-se, como exemplos, a competência do Executivo para expedir medidas provisórias e vetar projetos de lei, como atos de natureza legislativa; de outro lado, a competência do Legislativo para julgar o presidente da República por crime de responsabilidade (função jurisdicional) e aprovar a indicação de determinados titulares de cargos públicos (função executiva), ou, indo além, a competência do Judiciário para elaborar concursos públicos para o seu quadro de pessoal.

Na espécie, entretanto, o que se observa é o Poder Legislativo atuando em sua **função típica**, por meio da edição de uma lei, norma geral e abstrata. A fim de clarificar esse ponto, reproduz-se a seguir a percuciente lição de José Afonso da Silva a respeito das funções que, juntas, compõem o poder político (SILVA, 2016, p. 110):

“A **função legislativa** consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas **leis**. A **função executiva** resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples **execução das leis**, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue em **função de governo**, com atribuições políticas, colegislativas e de decisão, e **função administrativa**, com suas três missões básicas: **intervenção, fomento e serviço público**. A **função jurisdicional** tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesse.”

Concluindo: não cabe tratar de aplicação subsidiária do CPC sob o prisma do sistema de *checks and balances* porquanto não se observa o exercício de função atípica pelo Legislativo, mas sim a elaboração de lei em sentido formal. Isso implica, portanto, a influência na atividade administrativa, uma vez que esta se encontra adstrita ao que costumeiramente se denomina de princípio da legalidade estrita da lei. Nesse ponto, é importante colacionar o ensinamento do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles (2016, p. 93):

“A **legalidade**, como princípio da administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.”

Por certo, é salutar que a Administração seja fiel no cumprimento da legislação de regência. Trata-se de medida que informa o Estado de Direito, e, daí, confere um sentido de garantia, certeza jurídica e limitação do poder (MEDAUAR, 1998, p. 133). Reflexo disso é a chamada **reserva de lei**, isto é, a impossibilidade de se delegar ao Poder Executivo a competência para regulamentar determinadas matérias.

Nessa seara, a Carta Magna de 1988 dispõe, em seu art. 22, I, que compete à União **legislar** sobre direito processual. Da mesma maneira, consoante seu art. 24, XI, compete à União, aos estados e ao Distrito Federal **legislar** concorrentemente sobre procedimentos em matéria processual. Infere-se dessas disposições que as normas processuais e procedimentais são fixadas em lei: cabe à Administração – logo, no curso de processos administrativos – respeitar o princípio da legalidade e, na ausência de lei especial, no respeito aos princípios processuais, aplicar, ainda que subsidiariamente, o Código de Processo Civil. Esse, aliás, é o posicionamento de Carlos Ari Sundfeld (2014, p. 37-38):

“E os **princípios**? Atualmente muitos princípios estão previstos na própria Constituição (exemplo: a Administração deve seguir o **princípio da moralidade**) e nas leis (exemplo: os serviços de Telecom serão organizados pelo **princípio da livre e justa competição**). Afora a peculiaridade de serem normas de caráter bastante indeterminado, impreciso, esses princípios, estando na Constituição ou nas

leis, não se distinguem de tudo o mais que nelas se contém – e, portanto, devem, obviamente, ser atendidos pela Administração.”

Ultrapassada a discussão acerca da independência entre os poderes, podemos ainda fazer alguma digressão sobre o respeito ao pacto federativo – isto é, como justificar a interferência de uma lei federal em processos administrativos no bojo das esferas estadual ou municipal? Este foi, inclusive, o aspecto impugnado na ADIn mencionada no início do trabalho.

Nessa quadratura, façamos alusão ao quanto dito anteriormente a respeito do direito processual constitucional. É mister entender que algumas normas de direito processual e muitos de seus princípios se encontram albergados na Constituição Federal. Essas normas, porquanto previstas na Constituição desde sua redação inicial, representam manifestação do poder constituinte originário.

Poder constituinte originário é aquele que instaura uma nova ordem jurídica, rompendo por completo com a ordem jurídica precedente. É, assim, incondicionado e juridicamente ilimitado (LENZA, 2013, p. 199). De outro lado, tem-se o poder constituinte derivado ou de segundo grau, que deve obedecer às regras colocadas e impostas pelo originário. As Constituições estaduais – e, portanto, todo o regime jurídico a que o estado-membro se submete – são manifestações do poder constituinte derivado, na modalidade decorrente. Sobre o tema, a lição de Celso Bastos (apud LENZA, 2013, p. 204):

“O poder constituinte originário, o que elabora a Constituição Federal, é soberano, enquanto o poder constituinte estadual é autônomo. O primeiro não está subordinado a nenhuma limitação jurídica. O segundo atua dentro de uma área de competência, delimitada pela Constituição Federal.”

Ora, se está demonstrado que a Constituição estadual não pode guerrear os mandamentos da Lei Maior federal, naturalmente decorre disso que os estados do país não podem deixar de observar os princípios do direito processual constitucional. Ao contrário: o poder constituinte dos estados destina-se a institucionalizar coletividades, com caráter de estados; ele respeita os princípios explícitos e implícitos fixados no âmbito do poder originário (FERREIRA FILHO, 1997, p. 28). Em outras palavras: no âmbito estadual (e, pelos mesmos motivos, incluem-se aqui municípios, Distrito Federal e territórios) também deve ser realizada a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.

Desse modo, embasando-se na exposição precedente, concluímos que o Código de Processo Civil merece ser observado nos processos administrativos, haja vista a necessidade de a Administração Pública se curvar ao princípio da legalidade estrita; entendimento diferente desse seria defender a atuação administrativa *contra legem*. Essa ilação, ademais, aplica-se indiferentemente a todos os entes da Federação, porquanto a aplicação subsidiária do CPC possui raiz constitucional, de modo que, enquanto expressão do poder constituinte originário, não é passível de ser derogada pelo poder reformador.

Considerações

finais

Ao longo deste trabalho, buscamos analisar um panorama geral da aplicação supletiva e subsidiária do novo Código de Processo Civil aos processos administrativos, conforme o previsto em seu art. 15. Essa aplicação é uma medida necessária aos atuais contornos da Administração Pública, uma vez que sua atividade, buscando sempre a conformação à sociedade e os ideais da administração gerencial, possui grande paralelismo com os institutos estudados no bojo da Teoria Geral do Processo, seja em relação ao procedimento, seja em relação aos fundamentos e aos princípios dessa atividade. Ainda, admitindo-se que a atividade administrativa, tal qual a jurisdicional, também é responsável pela resolução de problemas concretos, ela deve preocupar-se com os efeitos de suas decisões – induzindo comportamentos, criando precedentes, entre outras consequências. Por isso, é justificada a adoção de regras voltadas à mais segura e eficaz consecução da atividade pacificadora de conflitos.

Entretanto, a aplicação do CPC é apenas subsidiária, do que decorre existirem limites a ela. Isto é, a aplicação subsidiária do CPC precisa ter um método para ser aplicada, hipóteses em que ela é válida.

Nessa quadratura, demonstramos que o primeiro grande impedimento a tal aplicação é a existência de uma norma especial sobre o tema – que, portanto, possui menor grau de abstração e generalidade, tornando-se mais próxima da realidade concreta. Já na hipótese de existirem lacunas no bojo do processo administrativo – sejam elas normativas, sejam ontológicas ou axiológicas –, devem ser observados os princípios processuais consagrados no Direito Processual Constitucional, porquanto a Constituição Federal, fundamento de validade de todo o restante do sistema jurídico, vincula também a atividade administrativa, e não só a jurisdicional. Assim, ainda que procedimentos diversos possuam matizes diversas (p. ex., inquéritos dentro de um determinado órgão a fim de apurar improbidade administrativa, hipótese na qual se mitiga em expressiva monta o princípio da publicidade), os núcleos dos princípios constitucionais devem sempre se fazer presentes. Aliás, ressaltamos que esse direito processual constitucional se aplica indiscriminadamente a todas as esferas do poder, a todos os entes da Federação, sempre com respaldo na Lei Maior.

Com isso, esperamos ter demonstrado, ainda que sem a devida exaustividade, alguns parâmetros que a autoridade estatal deve observar, a fim de aplicar o novo Código de Processo Civil às lides administrativas. Dessarte, ansiamos fervorosamente para que, por meio da escorreita interpretação desses parâmetros, essa mencionada autoridade contribua para uma prestação da atividade estatal justa, equânime, eficaz e condizente com os ditames constitucionais de nossa República.

Referências

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Considerações sobre a “regulação” no direito positivo brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, a. 3, n. 12, p. 69-94, out./dez. 2005.

ARAÚJO, Francisco Tarcísio Almeida de. Aplicação subsidiária do CPC no processo do trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região**, Belém, v. 30, n. 59, p. 87-94, jul./dez. 1997.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo: influência do direito material sobre o processo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Traduzido por Maria Celeste C. J. Santos. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BRAGA, Paula Sarno. **Aplicação do devido processo legal às relações jurídicas particulares**. 2007. 234 f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CABRAL, Antonio do Passo. Contraditório. In: TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio (orgs.). **Dicionário de princípios jurídicos**. São Paulo: Elsevier, 2011. p. 389-414.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO,

- Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 18. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- _____. **Do processo legislativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- LAPORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; POP-ELECHES, Cristian; SHLEIFER, Andrei. Judicial checks and balances. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 112, n. 2, p. 445-470, abr. 2003.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Devido processo legal substancial. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, Buenos Aires, v. II, 2002.
- MALLET, Estêvão. Notas sobre o problema da chamada "decisão-surpresa". **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 109, p. 389-414, jan./dez. 2014.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **Julgamento nas cortes supremas**: precedente e decisão do recurso diante do novo CPC. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- _____. **Precedentes obrigatórios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Millennium, 2000.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no Processo Civil**: pressupostos sociais, lógicos e éticos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- _____. **Precedentes**: da persuasão à vinculação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. Panorama geral do processo civil eleitoral e a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, a. 12, n. 62, p. 53-67, jul./ago. 2010.
- SCHIAVI, Mauro. Novas reflexões sobre a aplicação subsidiária do CPC ao processo do trabalho à luz dos princípios da duração razoável do processo e da função social do processo do trabalho. **Revista LTr**, São Paulo, v. 72, n. 12, p. 1415-1422, dez. 2008.
- _____. Os princípios do direito processual do trabalho e a possibilidade de

aplicação subsidiária do CPC quando há regra expressa da CLT em sentido contrário. **Revista LTr**: suplemento trabalhista, São Paulo, v. 43, n. 21, p. 85-92, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

THEODORO JR., Humberto. **Curso de direito processual civil**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

_____; NUNES, Dierle; FRANCO BAHIA, Alexandre Melo; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo CPC: fundamentos e sistematização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

Notas

1. Os dispositivos questionados na ADIn, a saber, foram **a)** aplicação do CPC aos processos administrativos estaduais (art. 15); **b)** aplicação do foro de domicílio do autor quando réu o Estado (art. 52, parágrafo único); **c)** o foro de domicílio do réu na execução fiscal (art. 46, § 5º); **d)** a Administração estadual e a atribuição para receber citação (art. 242, § 3º); **e)** a concessão liminar de tutela da evidência fundada em precedente vinculante (arts. 9º, parágrafo único, II, e 311, parágrafo único); **f)** os depósitos judiciais e a definição da instituição financeira (arts. 535, § 3º, II, e 840, I); **g)** a vinculação da Administração Pública para a “efetiva aplicação” de tese firmada em julgamento de casos repetitivos (arts. 985, § 2º, e 1.040, IV); e **h)** a repercussão geral presumida quando declarada inconstitucional lei federal (art. 1.035, § 3º, III). Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/4516790/governador-do-rio-propoe-adin-para-questionar-dispositivos-do-novo-cpc>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

2. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/regimento-interno>>. Acesso em: 10 maio 2015.

3. Mencionamos o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro porque foi desse estado-membro que surgiu a ADIn que motivou o presente ensaio. Contudo, essa previsão de aplicação subsidiária pode ser encontrada nos regimentos internos de diversas outras cortes de contas, tais como o próprio Tribunal de Contas da União (Regimento Interno do TCU, art. 298). Inclusive, determina a Súmula nº 103 do TCU que, “na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil”.

4. “Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [...]”

5. É assente na doutrina que existe uma diferença sensível entre os conceitos de “processo” e “procedimento”. Longe de qualquer pretensão de exaustividade – uma vez que a literatura sobre tal assunto ocupa toda uma biblioteca –, assumimos aqui que processo refere-se à relação jurídica processual voltada à solução de um conflito. De outro lado, entenderemos o procedimento simplesmente como o aspecto externo dessa relação jurídica, a sequência de atos praticados dentro de modelos previstos em lei com vistas à consecução do objetivo do processo. Assim,

em sendo o procedimento um aspecto do processo, caracterizado pela presença de um agente que se sobrepõe aos demais, podemos concluir que os fundamentos do direito processual constitucional aplicam-se a ele – razão pela qual, considerando o fim deste trabalho, dirigir-nos-emos a ambos sem a preocupação com essa diferenciação entre os conceitos.

6. Elucida Alexandre de Moraes (2012, p. 111), tratando da matéria, que o devido processo legal entabulado pela Carta Magna em seu art. 5º “configura dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto no âmbito material de proteção ao direito de liberdade quanto no âmbito formal, ao assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado-persecutor e plenitude de defesa (direito a defesa técnica, à publicidade do processo, à citação, de produção ampla de prova, de ser processado e julgado pelo juiz competente, aos recursos, à decisão imutável, à revisão criminal)”.

7. A Magna Carta de 1215, em sua Cláusula 39, previu que “*no free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgement of his equals or by the Law of the land*”. Disponível em: <<http://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>>. Acesso em 12 abr. 2016.

8. Já no século XVIII, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu art. 6, afirmava que “*La loi est l’expression de la volonté générale*”. “Os homens de 1789 queriam o governo das leis, como recusa ao arbítrio do homem. Se a modernidade luta hoje contra uma supremacia da vontade do legislador, tal consequência adveio da lógica interna das instituições adotadas nesse episódio. Portanto, a fim de evitar o arbítrio dos homens por intermédio da lei, faz-se necessário um sistema de garantias constitucionais contra tal vicissitude” (FERREIRA FILHO, 1995).

9. Não é a pretensão do artigo realizar uma análise extensa do conteúdo e da abrangência dessas normas. Nosso objetivo é apenas demonstrar algumas diretrizes detectáveis a partir delas que – como fundamentado *supra* – deverão informar também os procedimentos administrativos.

10. Conforme definição da Enciclopédia Britânica: “**Checks and balances**, principle of government under which separate branches are empowered to prevent actions by other branches and are induced to share power”. Disponível em: <<http://global.britannica.com/topic/checks-and-balances>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

CARNAÚBA, César Augusto Martins. Aplicação subsidiária do novo Código de Processo Civil ao processo administrativo. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 75, dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao075/Cesar_Martins_Carnauba.html> Acesso em: 19 dez. 2016.