

ODETE MEDAUAR

A PROCESSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

3ª edição revista, ampliada e atualizada

Belo Horizonte

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

2021

© 1993 Editora Revista dos Tribunais.

2008 2ª edição

© 2021 3ª edição Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinora Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do *e-mail* editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

M488p	Medauar, Odete A processualidade no Direito Administrativo / Odete Medauar. - 3. ed. - Belo Horizonte : Fórum, 2021. 323p. ; 14,5cm x 21,5cm. Inclui bibliografia. ISBN: 978-65-5518-271-2 1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. 3. Direito Processual Civil. I. Titulo.	CDD 341.3 CDU 342.9
2021- 3375		

Elaborado por Wagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 323p. ISBN 978-65-5518-271-2.

SUMÁRIO

NOTA À 3ª EDIÇÃO	
Odete Medauar	11
NOTA À 2ª EDIÇÃO	
Odete Medauar	13
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I	
A PROCESSUALIDADE AMPLA	17
1 O monopólio jurisdicional do processo	17
2 A ideia da processualidade nos poderes estatais	20
3 A processualidade ampla na doutrina processual	22
4 A processualidade ampla na doutrina administrativa	24
4.1 Doutrina estrangeira	24
4.2 Doutrina brasileira	27
CAPÍTULO II	
O NÚCLEO COMUM DA PROCESSUALIDADE	29
5 Considerações preliminares	29
6 <i>Fieri e factum</i>	30
7 Sucessão encadeada	30
8 Sucessão necessária.....	31
9 Figura jurídica diversa do ato	31
10 Correlação com o ato	32
11 Obtenção de resultado unitário	32
12 Pluripessoalidade necessária.....	32
13 Interligação dos sujeitos.....	33
14 Pertinência ao exercício do poder	34

CAPÍTULO III

PROCESSO OU PROCEDIMENTO

ADMINISTRATIVO	35
15 Controvérsia terminológica e substancial	35
16 O critério da amplitude	36
17 O critério da complexidade	37
18 O critério do interesse	37
19 O critério do concreto e do abstrato	38
20 O critério da lide	39
21 O critério da controvérsia	40
22 O critério do teleológico e do formal	40
23 O critério do ato e da função	40
24 Procedimento como gênero e processo como espécie	41
24.1 O critério da colaboração dos interessados	42
24.2 O critério do contraditório	44
25 O critério adotado	45
26 A processualidade administrativa qualificada como processo	46

CAPÍTULO IV

CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO

ADMINISTRATIVO	51
27 Processo administrativo e contencioso administrativo	51
28 Processo administrativo e processo jurisdicional	53
28.1 A ideia da identidade entre jurisdição e administração	54
28.2 Critérios de distinção	55
28.3 A função jurisdicional	58
28.4 A função administrativa	59
29 Linhas evolutivas da concepção de processo administrativo	62
30 Finalidades do processo administrativo	70
30.1 Finalidades de garantia	70
30.1.1 A vertente de garantia em geral.....	70
30.1.2 A vertente de garantia associada a direitos fundamentais.....	73
30.2 Melhor conteúdo das decisões	74
30.3 Eficácia das decisões	75
30.4 Legitimação do poder	76
30.5 Correto desempenho da função	77

30.6	Justiça na Administração	78
30.7	Aproximação entre Administração e cidadãos	79
30.8	Sistematização de atuações administrativas	80
30.9	Facilitar o controle da Administração	81
30.10	Aplicação dos princípios e regras comuns da atividade administrativa.....	82
30.11	Democratização da Administração	82
30.12	Ponderação e/ou composição de interesses	83
30.13	Instrumento de cooperação com a Administração.....	84
30.14	Intercâmbio de informações	84

CAPÍTULO V

O QUADRO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO

ADMINISTRATIVO NO BRASIL	85	
31	Direito administrativo e Constituição.....	85
32	Processo administrativo e Constituição.....	86
33	O processo administrativo no rol dos direitos e garantias fundamentais	88
33.1	Litigantes em processo administrativo	90
33.2	Acusados no âmbito administrativo	92
34	O devido processo legal no âmbito administrativo	92
35	Processo administrativo e Estado democrático	97
36	Processo administrativo e Estado de Direito	100
37	Processo administrativo e princípios constitucionais da Administração	101
37.1	Processo administrativo e legalidade.....	102
37.2	Processo administrativo e impessoalidade	103
37.3	Processo administrativo e moralidade.....	105
37.4	Processo administrativo e publicidade.....	107
37.5	Processo administrativo e eficiência	108

CAPÍTULO VI

PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

38	Considerações preliminares	111
39	O princípio do contraditório	112
39.1	A ideia de contraditório na esfera administrativa.....	113
39.2	Os sujeitos no processo administrativo	115
39.3	Contraditório e ampla defesa	120
39.4	Finalidades do contraditório	121

39.5	Desdobramentos do contraditório.....	123
40	O princípio da ampla defesa	132
40.1	Evolução da ampla defesa	133
40.2	Desdobramentos da ampla defesa.....	137
41	O princípio da razoável duração do processo administrativo	146
41.1	A razoável duração do processo administrativo e outros princípios.....	148
41.2	Mecanismos de concretização	149
41.3	Jurisprudência	150
41.4	Silêncio da Administração	153
42	O princípio da oficialidade	155
43	O princípio da verdade material.....	157
44	O princípio do formalismo moderado	159

CAPÍTULO VII

ASPECTOS TIPOLOGICOS E ESTRUTURAIS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....

45	Considerações preliminares	163
46	Tipologia do processo administrativo	163
46.1	Processo administrativo normativo	171
46.2	Processo administrativo eletrônico.....	172
46.3	Processo administrativo e consensualidade.....	175
47	Fases do processo administrativo.....	177

CAPÍTULO VIII

O PROCESSO ADMINISTRATIVO EM FINS DO SÉCULO XX E PRIMÓRDIOS DO SÉCULO XXI

48	Considerações preliminares	181
49	Ampliação do espaço do processo administrativo no direito Administrativo.....	183
50	Influência da Corte Europeia dos Direitos do Homem.....	186
51	Influência do direito comunitário europeu	189
51.1	O processo administrativo no âmbito global	193
52	A expansão doutrinária.....	194
53	A expansão legislativa.....	198
53.1	Inglaterra: processo administrativo não codificado.....	199
53.2	Os passos anteriores à edição do código de processo administrativo da França	202

CAPÍTULO IX	
CODIFICAÇÃO DO PROCESSO	
ADMINISTRATIVO 211	
54	Codificação do direito administrativo e codificação do processo administrativo 211
55	As leis de processo administrativo de 1889 à primeira metade do século XX 216
55.1	A lei espanhola de 1889..... 216
55.2	A lei austríaca de 1925..... 217
55.3	A lei norte-americana de 1946..... 218
56	As leis de processo administrativo a partir da segunda metade do século XX 220
56.1	A codificação em países da Europa oriental 220
56.2	A lei espanhola de 1958..... 220
56.3	A lei argentina de 1972 222
56.4	A lei alemã de 1976 223
56.5	As codificações latino-americanas..... 227
56.6	A lei italiana de 1990..... 229
56.7	O Código do Procedimento Administrativo de Portugal de 1992 234
56.8	A Lei de Processo Administrativo da Espanha de 1992..... 235
56.9	Outros países com lei de processo administrativo 236
56.10	Lei brasileira de Processo Administrativo Federal de 1999 236
57	Novas leis de processo administrativo a partir de 2008..... 236
57.1	Leis resultantes da substituição de leis anteriores 236
57.1.1	O Código do Procedimento Administrativo de Portugal de 2015 236
57.1.2	A Lei de Procedimento Administrativo da Espanha de 2015 239
57.1.3	O Código de Procedimento Administrativo da Colômbia de 2011 242
57.2	Leis de processo administrativo onde não havia 244
57.2.1	A lei de processo administrativo da França de 2015..... 244
57.2.2	A Lei de Processo Administrativo de El Salvador de 2018 248
58	Códigos-modelo 250
58.1	Código-modelo de processo administrativo para Ibero-América de 2012 250

58.2	<i>The Model Rules on European Union Administrative Procedure Law</i>	252
5.8.3	<i>Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council for an open, efficient and independent European administration</i>	256
59	Significado atual da codificação do processo administrativo	259

CAPÍTULO X

CODIFICAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

NO BRASIL	265	
60	Antes da codificação.....	265
61	A elaboração do anteprojeto de lei do processo administrativo federal	268
62	A Lei Federal nº 9.784/1999	271
62.1	Lineamentos.....	271
62.2	Considerações doutrinárias	278
62.3	Aspectos sobre a aplicabilidade federativa da Lei nº 9.784/1999.....	279
62.4	Enunciados sobre o processo administrativo	281
62.5	A Lei Federal nº 9.784/99 e os novos dispositivos da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB	282
63	Leis estaduais de processo administrativo.....	283
63.1	A Lei de Processo Administrativo do Estado de São Paulo – Lei estadual nº 10.177, de 30.12.1998	283
63.2	Outras leis estaduais de processo administrativo.....	285
64	A Lei de Processo Administrativo do Município de São Paulo – Lei municipal nº 14.141, de 27.3.2006.....	285

CAPÍTULO XI

A EXPANSÃO JURISPRUDENCIAL NO BRASIL	287	
65	Considerações preliminares	287
66	Jurisprudência anterior à Constituição Federal de 1988	287
67	Jurisprudência posterior à Constituição Federal de 1988	288

CONSIDERAÇÕES FINAIS	303
----------------------------	-----

REFERÊNCIAS	307
-------------------	-----