

ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRADOS

ARNALDO ESTEVES LIMA*

Vice-Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

A Constituição de 88, que seu grande, quiçá maior artífice, o saudoso Deputado Federal Ulysses Guimarães, batizou, com rara felicidade, de “Cidadã”, por seu conteúdo democrático, social, vocacionada à proteção dos direitos e garantias individuais e coletivos, estabeleceu, dentre inúmeros outros princípios, o do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a eles inerentes, tanto no processo judicial quanto no administrativo (art. 5º, LV), constituindo novidade a inclusão do último no texto magno. Por outro lado, seu art. 37 prescreveu que a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, DF e Municípios obedecerá (norma cogente, imperativa) aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, de um lado temos aquelas garantias – contraditório e ampla defesa – estendidas ao processo administrativo; do outro, a imperatividade da observância, pela Administração, em todas as suas esferas, dos valores cardeais inscritos no art. 37.

Como se sabe, as relações jurídicas entre particulares e a Administração são regidas, basicamente, pelo Direito Administrativo, ramo que não conta, todavia, a exemplo do Direito Civil, Comercial, Penal, do Consumidor, Processual, com um Código geral mas, sim, parciais – v.g. – Códigos de Mineração, de Águas, Florestal, da Propriedade Industrial etc. Suprindo importante lacuna, o Congresso Nacional decretou e o Presidente da República sancionou a Lei nº 9.784, publicada no DOU de 1º/02/99, a qual, conforme ementa “Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”. Dispõe, seu art. 1º, que a mesma “...estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito



* Ministro do Superior Tribunal de Justiça, a partir de 19 de agosto de 2004.
LIMA, Arnaldo Esteves. Administração e administrados. **Correio Braziliense**, Brasília, n. 13489, 24 abr. 2000. Caderno Direito e Justiça, p. 4.

da Administração Federal direta e indireta (aqui, incluem-se autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração". Os dois objetivos almejados, aí inscritos – proteção dos direitos dos administrados e melhor cumprimento dos fins da Administração – estão intimamente vinculados aos preceitos constitucionais acima referidos, daí a prescrição das regras a serem palmilhadas para a consecução daqueles objetivos.

Registre-se que seus destinatários, do lado particular, são tanto as pessoas físicas ou naturais quanto as jurídicas – art. 9º, I. Pelo § 1º, art. 1º, seus preceitos aplicam-se ao Legislativo e ao Judiciário da União, quando desempenham função administrativa. A Administração Pública – diz o art. 2º - obedecerá, entre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. São onze princípios basilares, os quais, implícita ou explicitamente, vêm definidos, encerrando verdadeira interpretação autêntica de seus significados, nos treze incisos que se seguem ao Parágrafo único, que valem transcrever: "Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I – atuação conforme a lei e o Direito; II – atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; III – objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; IV – atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; V – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; VI – adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; VII – indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos

administrados; IX – adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; X – garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; XI – proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei; XII – impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”. Eis, sem dúvida, critérios, na acepção da própria lei, equânimes, a serem observados na regência do processo e respectivo procedimento, envolvendo Administração/Administrado.

Vejamos, de passagem, com alguns comentários, os vários capítulos que se seguem. No II e III, encontram-se os direitos e deveres dos administrados; o IV, dispõe sobre o início do processo; o V, diz quais são os interessados; o VI, trata da competência; o VII, dispõe sobre impedimentos e suspeição do servidor ou autoridade, para atuar no feito; o VIII, fala sobre forma, tempo e lugar dos atos processuais; o IX, das comunicações; o X, da instrução, na qual, em regra, admitem-se todas as provas, exceto se ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias. As três últimas, porque nada acrescentariam, como é óbvio, em termos de persuasão e, a primeira, por ser vedada, inclusive, pela própria CF, art. 5º, LVI. Em tal Capítulo, há previsão, quando a matéria envolver assunto de interesse geral, da abertura de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão (art. 31), bem como de audiência pública para debates sobre a matéria do processo (art. 32), além da perspectiva, quando relevante a questão, de se abrir outros meios de participação dos administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas (art. 33), devendo os resultados das três espécies de manifestação de terceiros serem apresentados, indicando-se o

procedimento adotado (art. 34). Como se verifica, são figuras altamente democráticas, consentâneas com a máxima publicidade que deve nortear os atos e decisões administrativos, conferindo-lhes a indispensável legitimidade.

O Capítulo XI, dispõe sobre o dever de decidir; o XII, sobre a motivação, elemento, como se sabe, essencial a informar todos os atos administrativos vinculados, a qual consiste na exposição das razões de fato e de direito, que devem ser explícitas, claras e congruentes, sob pena de nulidade; o XIII, dispõe sobre a desistência e outros casos de extinção do processo; o XIV, sobre a anulação, revogação e convalidação, tendo o art. 53 encampado, para melhor, diga-se de passagem, em termos de redação, a jurisprudência já antiga do eg. STF, condensada na Súmula 473, que exprime: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. Tal preceito, no lugar do verbo poder, empregou o verbo dever: “A Administração deve anular...”, deixando, ainda, de ressaltar a possibilidade de revisão judicial, o que seria inteiramente supérfluo, pois tal é inafastável, quando ocorrer, em tese, lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV). Cediças doutrina e jurisprudência orientam-se no sentido do dever que tem a Administração, em respeito ao princípio da estrita legalidade que deve nortear os seus atos, de anulá-los quando ilegais. É, pois, obrigação e não faculdade, fazê-lo.

Considerando, todavia, que na vida, inclusive nas relações jurídicas, tudo tem limite, visando sua estabilidade, que gera tranqüilidade, segurança, em suma, paz social, alvo básico a que a ordem jurídica visa obter, o art. 54, que tem matriz, por assim dizer, no § 5º, 37/CF, que alude, no entanto, à prescrição, dispôs: “Art.54. O direito da

Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decaem em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé". O Capítulo XV dispõe sobre o recurso administrativo e a revisão, aquele, salvo exigência legal, independe de caução, admite juízo de retratação, em cinco dias, pela autoridade que praticou o ato recorrido e deve ser interposto, normalmente, em dez dias, não tendo efeito suspensivo o qual, contudo, havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação com a execução da decisão, lhe poderá ser atribuído pela autoridade competente.

O art. 65 encerra norma de grande alcance, ao prever que "Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada", revisão que não poderá, porém, agravar a sanção. No XVI, fala sobre prazos; no XVII, sanções e no XVIII, trata das disposições finais, prescrevendo, no art. 69, que: "Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei". Prevalece, aí, o princípio da especialidade, vale dizer, existindo lei específica a reger o vínculo Administração/Administrado, esta prevalecerá. Por exemplo, os servidores públicos têm seu Estatuto, que é a Lei 8.112/90; a licitação tem sua Lei, que é a de nº 8.666/93, etc. etc. O diploma em apreço, digamos, constitui norma geral, aplicando-se, ainda, subsidiariamente, se for o caso, quando houver norma especial.

Escusado dizer que se trata de Lei importante, que poderia merecer até mesmo o título de Código de Processo Administrativo, se assim fosse a vontade do Legislativo, ao elaborá-la. O importante, contudo, será a sua boa aplicação, pois tal muito contribuirá para a segurança jurídica que deve presidir as relações

Administração/Administrados, sabendo-se da natural supremacia de que aquela dispõe, cujos limites, no entanto, estão bem delineados, o que é altamente significativo para o crescente aperfeiçoamento e solidez do Estado Democrático de Direito, cuja ação, que deve ser dinâmica e voltada para o interesse comum, há de pautar-se na estrita legalidade, como convém a toda coletividade, sem exceções.