

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO – ASPECTOS GERAIS

Frederico José de Azevedo

“(...) ainda é possível preservar a consciência íntima de que a semente que jaz sob a neve só graminará, se cada um guardar dentro a idéia de como se soldaram as antigas solidariedades, e de que a palavra e a comunidade efetiva em torno da obra a ser construída são o obstáculo maior – ainda que único – a opor-se ao Leviathan que nos oprime.”

Hannah Arendt.

O presente excerto tem o intuito de colecionar idéias acerca do importante tema do Procedimento Administrativo, sempre trazendo o inafastável auxílio de doutores das letras jurídicas, demonstrando a sua necessidade, frente a um Estado-Administrativo que cada dia mais incrementa sua presença nos mais variados rincões da vida social.

Do século passado, trazemos palavras do publicista Pimenta Bueno que averbou “A Administração é o coração do Estado, sua mola central, dela deve partir a vida, a energia para animar todos os meios do bem-estar público (...)”

No que tange ao processo, em breves linhas, temos que é um conjunto de atos tendentes a uma dada finalidade. É o modo de agir do Estado.

Com o Professor José Frederico Marques averbamos “que o processo é fenômeno em desenvolvimento”, trazendo a idéia de progresso.

Dentro do tema em comento, temos que salientar que os três órgãos que formam a estrutura de Poder – o Judiciário, o Legislativo e o Executivo – expressam a sua vontade, a sentença, a lei o ato administrativo, por meio do processo.

Bem diz o eminente professor Carlos Ari Sundfeld que “o fenômeno processual não é exclusivo da jurisdição, antes é característico das várias funções do Estado e do tipo de vontade que expressam”.

Pois bem, cada um dos processos estatais que levam à emissão de normas jurídicas, tem princípios delineados, adequados à função que lhes incumbe,

não se pode imaginar que o processo legislativo, o judicial e o administrativo são inteiramente iguais.

Com certeza, e isso nos é delineado pela melhor doutrina, existem princípios comuns, com bases trazidas a partir do corpo da Carta Maior. Temos a competência, a formalidade e a predominância de interesse público.

Por certo, estes princípios nos auxiliam, demonstrando a existência de uma teoria geral de processo. Cada um dos entes estatais trará uma espécie distinta de processo, com uma ordenação, uma estrutura, com um objetivo imediato diferente mas com a presença obrigatória de um ato anterior que dê fundamento ao ato final.

Nesta ótica, o processo legislativo tem como característica principal, a emissão de atos gerais e abstratos, sem a direta participação individual.

Em relação aos processos judicial e administrativo, podemos distinguir um fator de semelhança, e, pontos de distinção.

Por certo, há de se deixar delineado que ambos servem para a aplicação de Lei, possuindo princípios comuns.

Entretanto há que se destacar três pontos de semelhança, sendo o primeiro o fato de o processo judicial trazer decisão com o manto da imutabilidade, enquanto o administrativo é passível de revisão pela própria Administração ou pelo Judiciário.

Ressalta-se ainda que o Judiciário prima pela independência de seus membros enquanto a Administração evoca a hierarquia. A Jurisdição traz uma

necessária inércia, ao passo que na Administração, a atividade pode ser iniciada de ofício ou pelo próprio administrado.

Assim, destacadas as características gerais dos processos nos três órgãos do Poder estatal, trataremos com maior relevo de processo em relação à área do Estado-Administração, voltando nossos olhares para o ato administrativo, expressão de vontade da Administração Pública.

É preciso que se deixe evidenciado que não podemos adentrar na instigante seara da teoria geral do ato administrativo, mas trataremos aqui sua conceituação, à guiza de complementação dos pensamentos colacionados.

O conceito que utilizamos é da lavra da ilustre professora Maria Sylvia di Pietro, "o Ato administrativo é declaração do Estado ou de quem o representante, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário".

O ato administrativo deve seguir obrigatoriamente o princípio da legalidade, base maior de um Estado de Direito, trazendo seus fundamentos primeiros na lei.

Cabe deixar evidenciado que o acima exposto é disposição típica de nosso direito Administrativo, que não admite o ato administrativo autônomo, desgarrado da lei votada e aprovada pelo legislativo, emanado do Poder Executivo, cujo exemplo maior é a Constituição Francesa.

Somente buscando trazer uma maior fundamentação acerca de ato autônomo, fugindo mesmo ao tema central, lembramos palavras do professor Jean Rivero, "(...) Durante muito tempo, os textos constitucionais refletiram esta concepção não davam a ação do Poder Executivo outro sentido jurídico que não fosse a missão de vigiar e assegurar a execução das leis (...)

A Constituição de 1958 repudiou em grande medida esta herança o domínio da lei recebeu limites, o governo em matérias não reservadas ao legislador, age como se fosse aquele."

Pois bem, retomando o nosso ponto central temos que ressaltar que entre a lei e o ato administrativo existe um longo percurso. Não se pode imaginar que a lei, expressão da vontade geral e abstrata, se transforme automaticamente neste, existe um verdadeiro trâmite lógico a ser seguido.

Temos pois um procedimento onde a disposição

da lei em abstrato passa para o plano da concreção. Com ele se estabelece a vontade administrativa, sendo o modo para chegar-se ao ato administrativo final.

Eis que, precisamos destacar a evidência de uma certa celeuma acerca da existência de um processo ou de um procedimento administrativo.

É certo que o processo é a sucessão de atos tendentes a uma finalidade, ao mesmo tempo em que as formas específicas de realizarem-no constituem o procedimento.

Lembramos palavras do professor Celso Antônio Bandeira de Mello "(...) Por força disto, muitos sustentam que o procedimento administrativo melhor se denominaria 'processo' por ter realmente esta natureza. (...) Curvamo-nos à tradição, em despeito de a voz 'procedimento administrativo' minimizar-lhe a importância e ensombrecer sua adscrição aos rigores que a expressão 'processo' insistentemente evoca."

Com o professor Carlos Ari Sunfeld trazemos a presença do termo Procedimento Administrativo, inclusive seguindo a trilha da doutrina Argentina representada por Agustin Gordilho. Assim o professor Carlos Ari destaca para a utilização deste termo, a força do termo do processo judicial no direito, levando pretensamente o intérprete a imaginar um cunho de definitividade na seara administrativa.

O sempre lembrado Hely Lopes em obra clássica diz que "(...) para evitar divergência terminológica entre a teoria e a prática, continuaremos a chamar de processo administrativo, o que ao rigor seria procedimento administrativo."

Por fim lembramos que o português J. J. Canotilho representante maior do constitucionalismo daquele país europeu, destaca que "(...) A proceduralização é idéia corrente relativamente à função administrativa, devendo a atividade administrativa estar sujeita a um procedimento".

Assim, entendemos que mesmo com um possível distúrbio terminológico, o termo procedimento administrativo já está preso ao Direito Administrativo.

Note-se que, sua importância é vital sobre dois aspectos, com ele se resguardam os administrados, e delinea-se uma atuação administrativa mais clara.

Com ele, nasce uma fiscalização de atos da Administração que irão influir diretamente no administrado. Adentra-se na intimidade da Administração, antes mesmo de se buscar a guarida do Poder Judiciário.

Temos a presença de uma maior publicidade, assegurando não apenas o pleno acesso às informações advindas, mas o conhecimento da verdade na atuação estatal.

Sem dúvida a grande importância do procedimento administrativo é a possibilidade de, sem aniquilar a eficiência da atividade administrativa, garantir a proteção jurídica dos administrados.

Ressalte-se que hoje existe uma forte tendência da doutrina em estabelecer a necessidade de uma codificação do Procedimento Administrativo, sob a ótica de que a reunião de dispositivos traria, ao final, a estabilidade e segurança para a administração e para o próprio administrado na aplicação das normas administrativas.

Assim, destacamos de um ponto de vista geral, nossas impressões acerca do Procedimento Administrativo, denotando sua importância e sua tendência futura, destacando que a existência de um procedimento administrativo é base para a própria

solidificação do Estado de Direito, com a presença de uma administração cada vez mais aberta àqueles a quem deve servir.

BIBLIOGRAFIA:

- Bandeira de Mello, Celso Antônio - Curso de Direito Administrativo.
- Canotilho - Direito Constitucional, Almedim.
- Sundryeld, Carlos Ari - "Importância do Procedimento Administrativo".
- Oliveira Franco, Manoel - Processo Administrativo, RT Editora.
- Figueiredo, Lúcia Valle - Curso de Direito Administrativo, Malheiros.
- Di Pietro, Maria Sylvia - Direito Administrativo, Atlas.

Frederico José Pinto de Azevedo é Auditor