

DIALÓGO DO PROCESSO CIVIL COM O PROCESSO ADMINISTRATIVO A PARTIR DO ARTIGO 15 DO NCPC: CONSTITUCIONALIDADE E APLICABILIDADE

Luciano Elias Reis (Doutorando e Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Professor de Direito Administrativo do UNICURITIBA; Advogado; Presidente da Comissão de Gestão Pública, Transparência e Controle da Administração; Autor dos livros “Convênios Administrativos” (Editora Juruá, 2011), “Licitações e Contratos: um guia da jurisprudência (2. Ed. Editora Negócios Públicos, 2015) e “Licitações e Contratos: cases e orientações objetivas” (Editora Negócios Públicos, 2017)

1. INTRODUÇÃO

O Novo Código de Processo Civil foi publicado em 17 de março de 2015 e teve início de vigência em 18 de março de 2017. Inicialmente, representou uma esperança para muitos operadores do Direito de resolução dos nevrálgicos problemas estruturais do Poder Judiciário no Brasil. Infelizmente, não querendo ser pessimista, os entusiastas deveriam depositar as suas esperanças não na simples publicação de mais uma ou de mais uma centena de leis, mas sim i) na modificação de postura e cultura dos operadores (mais mediação e arbitragem, menos litígios judiciais), ii) na alteração de agenda de gastos do Poder Judiciário (menos gastos com pessoal e mais investimento de estrutura a partir de administrações mais profissionalizadas)¹, iii) na apresentação de resultados efetivos à sociedade e iv) na diminuição de cursos de Direito no Brasil, os quais jogam no mercado mais bacharéis e advogados², conseqüentemente mais lides temerárias em

¹ Agentes qualificados sem estrutura é desperdício evidente de recursos públicos. O investimento em pessoal demanda uma infraestrutura física, técnica e operacional prévias ou, no mínimo, concomitante para afastar ou mitigar riscos de mau uso do dinheiro público. Ademais, com todo o digno respeito, a administração de um tribunal deve ser direcionada por um profissional com expertise na área de gestão de pessoas e patrimônio, e não por um agente com expertise jurídica. Dever-se-ia trabalhar com a ideia de gestores profissionais de tribunais com carreira específica ou, no mínimo, que o Desembargador ou Ministro Presidente tivesse cursado gestão pública.

² Não que todos os bacharéis virem advogados, até porque a média de aprovação no Brasil não é grande e gera notáveis debates. Em novembro de 2016, o número de advogados chegou a um milhão. Sobre o tema, vide as seguintes matérias: <https://www.jota.info/carreira/brasil-o-pais-dos-bachareis-um-em-cada-dez-universitarios-estuda-direito-18102016>; <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/brasil-chega-a-1-milhao-de-advogados-636e8p084e82q2vq2du4excr1> e <https://www.conjur.com.br/2016-nov-18/total-advogados-brasil-chega-milhao-segundo-oab>

razão da falta da adequada preparação técnica de muitos. De qualquer forma, o texto normativo está posto e valendo.

Dentre os vários dispositivos da nova legislação processual, enfocarse-á, para o presente ensaio, o artigo 15. Tal dispositivo legal prescreveu que o CPC será aplicado de maneira supletiva e subsidiária aos processos administrativos quando houver ausência de normas aplicáveis.³ A primeira grande celeuma é a correição ou não da competência legislativa da União para estipular esta regra. É norma nacional ou federal? Não sendo uma regra nacional, é possível mesmo assim a sua aplicação aos processos administrativos?

Alguns podem questionar o porquê da preocupação em ter um ambiente de normas claras, completas e suficientes no processo administrativo e qual a sua interface com o processo civil. As experiências e os dados falam por si só.

Segundo levantamento realizado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em 2012 e relatado pelo ex-Conselheiro Federal, Romeu Felipe Bacellar Filho, 60% (sessenta por cento) das demandas que tramitam no Poder Judiciário Brasileiro tem cunho administrativo, isto é, são ações na área ambiental, tributária, econômica, administrativa e outros ramos que se desdobram a partir do Direito Administrativo.⁴

Já o “I Relatório Supremo em Números”, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, concluiu, em abril de 2011, que 92% dos casos que demandam o Supremo Tribunal Federal são processos recursais e, além disso, apenas 10 partes respondem por quase 65% desses processos. Dos dez maiores recorrentes perante a Corte Suprema do Brasil, nove estão diretamente ligados ao Poder Executivo (Caixa Econômica Federal, União, Instituto Nacional do Seguro Social, Estado de São Paulo, Banco Central do Brasil, Estado do Rio Grande do Sul, Município de São Paulo, Banco do Brasil e Estado de Minas

³ Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A avalanche de processos nos tribunais. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 27. abr. 2012

Gerais).⁵ Atualizado até 2013, a Fundação Getúlio Vargas também demonstra por meio de gráfico que a grande maioria da carga de trabalho no Supremo Tribunal Federal é de Direito Administrativo e Direito Público.⁶

Assim, considerando que boa parte das judicializações ocorridas envolvendo a Administração Pública acontecem a partir de processos administrativos, deve-se compreender que a eficiência destes repercutirá sensivelmente nos processos judiciais e nos números a médio e longo prazo nos Tribunais. Neste sentido, perquirir de quem é a competência legislativa sobre processo administrativo e qual a possibilidade de aplicação do artigo 15 do Código de Processo Civil são assuntos obrigatórios na pauta da agenda de melhorias do Judiciário do Brasil.

2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO

Para explicar a problemática sobre a competência legislativa, apresentar-se-ão rapidamente quatro possíveis entendimentos e seus fundamentos constitucionais para posterior argumentação da corrente mais adequada.

A primeira corrente advoga que a competência legislativa é privativa da União e está albergada no artigo 22, I, ao estipular que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, *processual*, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. A dúvida que reside é o alcance da palavra *processual*, seria processo civil e processo penal ou qualquer tipo de processo?

A segunda corrente defende que a competência é concorrente entre os Entes, mas à União compete legislar normas gerais. Tal afirmação se dá com esteio no artigo 24, XI e seus parágrafos, interpretado em conjunto com o artigo 30.⁷ Aqui reside também a indagação se procedimento e processo são

⁵ FALCÃO, Joaquim et al. **I Relatório Supremo em Números** - O Múltiplo Supremo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, Disponível em: <http://supremoemnumeros.fgv.br> Acesso em 22 de dez.2013.

⁶ Dado disponível em <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/visualizacoes/cfilter-stf/index.html>, Acesso em 17 fev. 2018.

⁷ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...) XI - procedimentos em matéria processual; (...) § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A

conceitos iguais.

A terceira assevera que a competência é concorrente plena embasando-se no artigo 61, § 1º, II, alínea `c` dispositivo que versa especificamente sobre o regime jurídico dos servidores públicos a ser editado pelo Presidente da República, que por sua vez guarda simetria para as demais esferas de poder.⁸

A quarta sustenta que a competência para legislar sobre processo administrativo decorre diretamente da autoadministração, autolegislação, autogoverno e auto-organização dos entes federativos, razão pela qual cada um pode disciplinar e prescrever as normas aplicáveis à sua esfera.

Prefacialmente, recorda-se que a Constituição da República Federativa de 1988 estabeleceu as competências materiais e legislativas de cada ente, as quais estão prescritas mais precisamente nos artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30.

Nos aludidos dispositivos constitucionais estão compreendidas as competências materiais e as competências legislativas. Sobre a diferença entre tais, recorre-se aos ensinamentos de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior que descrevem as hipóteses de competência material ou administrativa como as hipóteses em que se atribui ao Poder Público o poder-dever de realizações de índole político-administrativa, diferindo-se da capacidade legiferante.”⁹

competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (...) Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁸ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

⁹ ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 272. A Constituição Federal de 1988 segmenta os critérios de repartição de competências em dois: horizontal e vertical. O horizontal é representado pela definição das competências privativas ou exclusivas, já o vertical as competências podem ser simultaneamente exercidas por mais de um ente

Conceber como competência privativa calcada no artigo 22, impõe que o único ente competente e apto para legislar sobre processo administrativo é a União, via de consequência os Estados, Distrito Federal e Municípios não podem editar legislações sobre o tema. Em outras palavras, na atualidade, significaria dizer que a Lei n. 9.784/99 seria norma nacional com aplicabilidade direta a todos os entes.¹⁰ Além disso, o signo “processual” seria gênero para todo e qualquer tipo de processo existente no sistema jurídico brasileiro.

Não parece que a palavra processual esteja ou deva ter interpretação em sentido amplo, até porque redundaria numa amplitude abarcando qualquer tipo de processo existente como, por exemplo, tributário, previdenciário, administrativo, etc.. Ademais, interpretando sistematicamente as normas e suas teleologias, entende-se que processual estaria relacionado a questões processuais clássicas, quais sejam, *relações processuais* no exercício da função jurisdicional.¹¹ Somado a esse argumento, alvitra-se que processo administrativo é uma das formas de materialização da função administrativa, motivo também que gera a inviabilidade de os demais entes ficarem restritos aos comandos normativos estabelecidos pela União, sob pena de afronta ao artigo 18 como adiante se verá.

Doutro lado, caso a competência legislativa encontre guarida no artigo 24, XI, esta é concorrente e processo deve ser considerado como sinônimo de procedimento administrativo.¹² Conforme escólio de Regina Ferrari, a

federativo. (ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 271-272).

¹⁰ A Lei n. 9.784/99 é uma lei que disciplina sobre o processo administrativo em geral, já que os processos administrativos especiais na maioria das vezes são norteados por leis especiais, como é o caso, por exemplo, das licitações.

¹¹ No tópico seguinte abordar-se-á a abrangência da Lei n. 9.784/99 e verificar-se-á que existem autores de escol defensores da competência legislativa com espeque no artigo 22 como é o caso de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. Ed. São Paulo: RT, 2015, p. 344-345).

¹² As competências concorrentes podem ser classificadas em próprias e impróprias. As próprias são designadas por indicação expressa do texto constitucional e preceitua o exercício simultâneo e limitado de competências por mais de uma das ordens federativas e as impróprias não estão expressamente prescritas na Constituição, mas se encontram implícitas na definição das competências comuns. Sobre o assunto, vide Luis Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 274). Todavia, compete avisar que existe denominação diversa para tais competências, exemplifica-se pela classificação de Fernanda Dias Menezes, a qual classifica em competências legislativas concorrentes primárias e secundárias

competência concorrente determina a possibilidade de atuação de mais de um ente federativo sobre determinada matéria, desde que seja obedecida a edição de normas gerais pela União e normas específicas pelos Estados e Distrito Federal conforme a sua realidade.¹³ Quanto à interpretação da competência para legislar com base no artigo 24, insta destacar que o *caput* do dispositivo constitucional tão somente menciona União e Estados, motivo gerador de dúvida se os Municípios poderiam legislar sobre matérias preconizadas no preceito em lume.¹⁴

Ao analisar a competência legislativa sobre licitações, mas similar raciocínio se faz presente para o processo administrativo em geral, Lúcia Valle Figueiredo enuncia que, conquanto o artigo 24 da Constituição Federal não inclua os Municípios, a situação pode ser dirimida pela interpretação sistemática do artigo 24 com os artigos 30, I e II.¹⁵ No mesmo patamar, Fernanda Dias Menezes pondera que “embora o artigo 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente”,¹⁶ não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de complementar a legislação federal e estadual no que couber.”¹⁷ Esclarece ainda que é outorgado aos Municípios a legislação de forma complementar a legislação federal e estadual nos termos expostos pelo

correspondendo, respectivamente, às próprias e impróprias (MENEZES, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 150).

¹³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Divisão de competências administrativas na federação brasileira e o papel dos Municípios**. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe e SILVA, Guilherme Amintas Pazinato da. Direito administrativo e integração regional. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 75-86, p. 77.

¹⁴ Nem se fala sobre o Distrito Federal, pois a Constituição em seu artigo 32, § 1º, tornou-o equivalente ao Estado no tocante à competência legislativa. Vide o dispositivo: “Artigo 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.”

¹⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos estados e municípios – licitações. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 08, São Paulo, 1994, p. 24- 39, p. 28.

¹⁶ O exercício da competência legislativa concorrente é regido pelas disposições dos parágrafos do artigo 24, conforme explica Fernanda Dias Menezes. Sobre o assunto, vide (MENEZES, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 161).

¹⁷ MENEZES, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 80.

artigo 30, II, da Constituição,¹⁸ por tal razão, continua explicando que se trata de competência legislativa concorrente primária, “porque prevista diretamente na Constituição, mas diversamente da competência concorrente primária que envolve a União e os Estados. E diferente porque a Constituição não define os casos e as regras de atuação da competência suplementar do Município, que surge delimitada implicitamente pela cláusula genérica do interesse local.”¹⁹

Na esteira do artigo 24, a competência dos Municípios é suplementar à legislação federal e estadual no que couber, consoante preconiza o artigo 30, II, e como os Estados possuem a competência suplementar das matérias, segundo determina o § 2º do artigo 24, então pode-se deduzir que a competência municipal terá que ser em conformidade com a legislação federal (normas gerais) e com a legislação estadual (normas de complementação).²⁰ Isto é, caso a base seja o artigo 24, XI, chega-se à compreensão de que a União legisla normas gerais, os Estados as complementares e os Municípios as suplementares. Em termos práticos, significa, por exemplo, que a Lei n. 9.784/99 e o Novo Código de Processo Civil seriam normas gerais, sendo que incumbiria ao Estado correspondente a criação de um texto normativo complementar e o Município suplementar no que for possível. Entrementes, para que haja esta conclusão é imprescindível compreender procedimento e processo administrativo como sinônimos, o que se discorda veementemente.

Após percuciente estudo sobre a definição exarada por diversos autores, Romeu Felipe Bacellar Filho compreende que processo e procedimento possuem uma relação entre espécie e gênero respectivamente, que o processo representa instrumento constitucional de atuação de todos os poderes estatais e define processo como:

(...) modalidade de ‘exteriorização da função administrativa’ (procedimento administrativo) qualificado pela participação dos interessados em contraditório, imposto diante da circunstância de se tratar de procedimentos celebrados em preparação a algum provimento (ato de poder imperativo por

¹⁸ Na classificação de André Ramos Tavares, a competência complementar e supletiva são espécies da competência suplementar. A supletiva ocorre quando os Estados-membros legislam diante da ausência de legislação nacional e a complementar para adicionar à legislação nacional no que for necessário. (TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 751-752).

¹⁹ MENEZES, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 168.

²⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 117.

natureza e definição) apto a interferir na esfera jurídica das pessoas.²¹

Na mesma esteira, em aprofundado estudo, Odete Medauar explica que a processualidade não é ínsita ao exercício da função jurisdicional e pode estar presente em outras funções estatais. Outrossim, explica que o processo administrativo é uma sucessão encadeada e necessária de atos administrativos, permeada pelo contraditório e com uma pluralidade de sujeitos, no exercício de poder que objetiva um ato final, que é o resultado “a que se direcionam as atuações interligadas dos sujeitos em simetria de poderes, faculdades, deveres e ônus, portanto em esquema de contraditório.”²²

A partir destes raciocínios, deduz-se que a maior parte da atuação administrativa diária se dá (ou deveria) por meio de atos ou decisões decorrentes de processos administrativos, desde a simples confecção de uma licença ou uma licitação até uma política pública.

Diferentemente de Odete Medauar e Romeu Felipe Bacellar Filho,²³ existem autores que defendem que o termo processo administrativo seria adequado tão somente para situações litigiosas, assim como diz Hely Lopes Meirelles que a característica do processo “é o ordenamento de atos para a solução de uma controvérsia.”²⁴

Mesmo existindo vozes divergentes, inclina-se para a existência de notáveis diferenças entre processo e procedimento, o que leva à compreensão da definição de processo administrativo em sentido amplo como a mais escorreita. Via de consequência, não se pode interpretar “procedimentos em matéria processual”, nos termos do artigo 24, XI, da Lei Maior, como igual a

²¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 47-48.

²² MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1993, p. 41-42.

²³ Neste ensaio, em razão de sua brevidade, utilizou-se tão somente os dois autores, porém existem outros diversos na mesma diretriz de amplitude à definição de processo administrativo: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 476-482; MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 39-65; NOHARA, Irene, MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 23-26; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **A Lei de Processo Administrativo: sua ideia matriz e âmbito de aplicação**. In: NOHARA, Irene, MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (Org.). **Processo Administrativo: Temas Polêmicas da Lei nº 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 185-201, p. 197.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 11. Ed. São Paulo: RT, 1985, p. 581. Na mesma senda: FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 424.

processo, já que está explícita a ideia de procedimentos e não existem palavras vãs na Constituição.²⁵

Além disso, imperioso reiterar a relação entre o processo administrativo e a consecução de fins estatais a partir do exercício da função administrativa, o que per si evidencia a imprescindibilidade de todos os entes federados disciplinarem o tema de acordo com a sua realidade. Da mesma forma, não se pode aceitar que a palavra “processual” nos termos do artigo 22, I, seja estendida para qualquer tipo de relação jurídica processual.²⁶

Quanto à legislação concorrente com alicerce no artigo 61, imperioso destacar que o citado dispositivo constitucional versa tão somente sobre o regime jurídico dos servidores, o qual se relaciona especificamente com o processo administrativo disciplinar – *espécie* de processo administrativo. Portanto, neste ponto, é incontroverso que há a possibilidade de a União, Estados, Distrito Federal e Municípios legislarem de maneira totalmente autônoma e plena, até porque compete a cada ente disciplinar sobre os seus agentes. Consequentemente, a União jamais poderia preceituar qualquer norma de interpretação subsidiária, supletiva ou complementar, podendo-se tão somente imaginar o uso de uma norma federal para um caso de processo disciplinar estadual em caso de total lacuna normativa²⁷ e com esteio numa possível analogia, diálogo das fontes, etc.. A mais ao fundamento anterior, vislumbra-se que a ideia de legislação concorrente neste caso ensancha-se mais pelo aspecto material do que pelo formal.

Por fim, quanto à competência legislativa com supedâneo no artigo 18, esta gera a interpretação de que todos os entes podem legislar de forma concorrente, já que tais integram de forma autônoma uma República Federativa nos termos do artigo 1º da Lei Maior e o processo administrativo é uma matéria ínsita de autogoverno, autoadministração, autolegislação e auto-organização de cada um, não havendo qualquer possibilidade de hierarquia ou

²⁵ ALMEIRA MELO, José Tarcízio de. **Direito Constitucional do Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 249.

²⁶ Tal raciocínio contrapõe-se ao defendido por Marçal Justen Filho que se pauta no artigo 22, I em conjunto com o artigo 24 para concluir que a Lei nº 9.784/99 é composta na integralidade por normas gerais (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. Ed. São Paulo: RT, 2015, p. 345).

²⁷ Fala-se em total lacuna normativa como sendo aquela não disposta em todo o sistema jurídico aplicável e não somente no texto normativo disciplinador como, *verbi gratia*, o Estatuto do Servidor Público Civil.

obediência entre eles.²⁸

Assim, como o processo administrativo está relacionado ao exercício da função administrativa para a consecução dos fins públicos, cada ente pode disciplinar os meios e modos de exercer tal função estatal. Desse modo, aliando tais assertivas, deduz-se que a competência legislativa sobre processo administrativo é concorrente, plena, cumulativa ou clássica, já que inexistem limites prévios à atuação dos entes para legislar sobre a mesma matéria.²⁹

Acerca do tema, Diógenes Gasparini explica que processo administrativo é instituto de Direito Administrativo, logo matéria administrativa e de competência de qualquer das pessoas políticas, não cabendo “qualquer legislação federal que submeta o Estado, o Distrito Federal e os Municípios às suas disposições, sob pena de quebra do princípio da autonomia de seus serviços.”³⁰ José dos Santos Carvalho Filho enfoca o poder de autoadministração como determinante para a competência de os entes editarem leis reguladoras de seus processos administrativos.³¹

No mesmo diapasão, aproveitando a classificação de Fernanda Dias Menezes Almeida, Luiz Tarcísio Teixeira Ferreira classifica o tema como competência legislativa concorrente secundária, já que “as três órbitas federativas podem exercer simultânea e ilimitadamente o poder-dever de legislar acerca de matéria administrativa.”³²

A título ilustrativo, tanto é permitido e dever³³ dos entes prescreverem

²⁸ Especificamente ao tratar dos Municípios, o Supremo Tribunal Federal já dispôs que: “A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.” (Supremo Tribunal Federal, ADI 1.842, Rel. Ministro Gilmar Mendes, julg. 06.03.2013, DJE 19.09.2013).

²⁹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 580.

³⁰ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 988.

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 37.

³² FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. **Princípios do processo administrativo e a importância do processo administrativo no Estado de Direito**. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Org.). *Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 11-36, p. 16.

³³ Entende-se como dever de todos os Entes, já que a disciplina do tema em um texto normativo significa segurança jurídica aos cidadãos de como a Administração Pública deve proceder junto aos administrados, ocasionando previsibilidade e clareza quanto ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

leis de processo administrativo que atualmente o Distrito Federal (Lei nº 2.834/2001) e os seguintes Estados possuem: Amazonas (Lei nº 2.794/2003), Rondônia (Lei nº 3.830/2016), Roraima (Lei nº 418/2004), Alagoas (Lei nº 6.161/2000), Bahia (Lei nº 12.209/2011), Maranhão (Lei nº 8.959/2009), Pernambuco (Lei nº 11.781/2000), Piauí (Lei nº 6.782/2016), Rio Grande do Norte (Lei nº 303/2005), Sergipe (Lei nº 33/1996), Goiás (Lei nº 13.800/2001), Mato Grosso (Lei nº 7.692/2002), Minas Gerais (Lei nº 14.184/2002), Rio de Janeiro (Lei nº 5.427/2009) e São Paulo (Lei nº 10.177/1998).

Portanto, diante dos motivos de ordem normativa e dogmática, conclui-se que a competência legislativa sobre processo administrativo é concorrente, plena e cumulativa com esteio no artigo 18 da Lei Maior, devendo os Entes editarem as suas legislações.

3. A APLICABILIDADE DA LEI Nº 9.784/99 E DO ARTIGO 15 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS EM GERAL

O assunto da competência legislativa de processo administrativo é deveras complexo como visto anteriormente e isso gera reflexos na aplicabilidade da Lei n. 9.784/99. Da leitura do tópico anterior e de sua conclusão, poder-se-ia pensar como despiciendo discorrer sobre a abrangência da Lei n. 9.784/99 aos Estados, Distrito Federal e Municípios, todavia, ledo engano em razão de alguns posicionamentos da doutrina e da jurisprudência.

Sobre o histórico, Maria Sylvia Zanella Di Pietro integrou a Comissão elaboradora do anteprojeto de lei de processo administrativo federal, junto com os também juristas Inocêncio Mártires Coelho, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Almiro do Couto e Silva, José Carlos Barbosa Moreira, Adilson Abreu Dallari, José Joaquim Calmon de Passos, Paulo Eduardo Garrido Modesto e Cármen Lúcia Antunes Rocha. Segundo a autora, a Lei nº 9.784/99 é de aplicabilidade nacional, isto porque sistematizou normas jurídicas para concretizarem princípios constitucionais:

Note-se que a Lei não estabeleceu procedimento específico a ser adotado pelos órgãos administrativos. Ela estabeleceu normas básicas sobre os processos administrativos em geral. O objetivo da Lei não foi apenas estabelecer normas sobre processo; se fosse o caso, a Lei poderia ser considerada de âmbito

federal apenas. Ocorre que ela não se limitou a isso. Ela foi além. O seu principal objetivo foi o de dar aplicação a princípios constitucionais pertinentes aos direitos do cidadão perante a Administração Pública. Ora, quando se fala em princípios constitucionais e em direitos do cidadão, entra-se na esfera de temas de interesse nacional e, portanto, de competência da União. (...)

Como conceber que normas que constituem aplicação de princípios constitucionais não sejam de âmbito nacional? A alguém pode ser negado o direito de vista? O direito à informação? O direito de recorrer? O direito ao contraditório e à ampla defesa? O direito à observância dos princípios constitucionais, como legalidade, moralidade, segurança jurídica, razoabilidade, boa-fé? Alguém poderia afirmar que as leis que dispõem sobre direito à informação (n. 11.111/05), Habeas Data (n. 9.507/97), Mandado de Segurança (n. 1.533.51) são apenas de âmbito nacional? Certamente não. (...)

Na realidade, as normas da lei que se limitam a fazer exigências mínimas essenciais aos princípios constitucionais devem ser aplicadas em âmbito nacional.³⁴

No mesmo objetivo, Adilson Abreu Dallari aduz que alguns dispositivos da Lei nº 9.784/99 “dada a sua umbilical vinculação aos mencionados princípios constitucionais, assumem o valor de princípios gerais de processo administrativo”, razão pela qual funcionam como normas gerais plenamente aplicáveis à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, até porque, segundo o jurista, os preceitos da suscitada lei “não são senão a positivação, mediante normas, dos princípios implícitos decorrentes dos acima citados princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa.”³⁵

Um pouco diferente, os processualistas Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery compreendem que as normas principiológicas previstas na Lei de Processo Administrativo Federal são normas nacionais, com aplicação imediata a todo e qualquer processo administrativo nas esferas municipal, estadual e federal, aplicando-se aos Poderes Executivo,

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **A Lei de Processo Administrativo: sua ideia matriz e âmbito de aplicação.** In: NOHARA, Irene, MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (Org.). *Processo Administrativo: Temas Polêmicas da Lei nº 9.784/99.* São Paulo: Atlas, 2011, p. 185-201, p. 190-191.

³⁵ DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo como instrumento de segurança jurídica.** In: *Direito Administração Pública: Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro.* MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (Org). São Paulo: Atlas, 2013, p. 685-699, p. 690. Igualmente Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz consubstanciam tal raciocínio no argumento de que qualquer lei de processo administrativo no Brasil deve ter como pauta e norte a Constituição Federal e seus vetores ideológicos (FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo.** 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 29).

Legislativo e Judiciário.³⁶ Nesta linha também, José dos Santos Carvalho Filho compreende que os princípios e as normas constitucionais previstas na Lei nº 9.784/99 são vinculativos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, explicando inclusive o que pode ser alterado por estes entes como, por exemplo, prazo para manifestação das autoridades e administrados nos termos do artigo 24 da lei federal.³⁷ De modo diverso, Luiz Tarcísio Teixeira Ferreira defende que a aplicação do conteúdo principiológico somente deve acontecer em caso de ausência de elaboração normativa própria pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e não em todo e qualquer caso.³⁸

Por premissas diferentes, Marçal Justen Filho defende a aplicabilidade como norma nacional arrazoando que a Lei nº 9.784/99 é composta integralmente por normas gerais com fundamento no artigo 22, I conjugado com o artigo 24 da Lei Maior, ou seja, a União tem plena competência para editar normas gerais seja pela Lei nº 9.784/99, pelo Código de Processo Civil ou por qualquer outra legislação.³⁹ Igualmente, é a proposição de Carolina Caiado Lima sob o mesmo fundamento constitucional e justifica tal raciocínio pela finalidade, qual seja, assegurar a todos os cidadãos brasileiros uma maior eficiência no exercício das garantias constitucionais⁴⁰

Já Bernardo Strobel Guimarães aduz que na Lei nº 9.784/99 existem normas processuais e procedimentais, conseqüentemente, normas nacionais e federais respectivamente, com base numa interpretação sistemática do art. 22, I e do art. 24, XI, da Constituição.⁴¹ E, por fim, nesta descrição de posicionamentos doutrinários, alvitra-se da linha de Irene Nohara e Thiago Marrara pela aplicação restrita da Lei nº 9.784/99 à Administração Pública

³⁶ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 5. Ed. São Paulo: RT, 2014, p. 1283.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 37-38.

³⁸ FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. **Princípios do processo administrativo e a importância do processo administrativo no Estado de Direito**. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Org.). *Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 11-36, p. 16.

³⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. Ed. São Paulo: RT, 2015, p. 344-345.

⁴⁰ LIMA, Carolina Caiado. **Por uma lei geral de processo administrativo**. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: RT, 2010, p. 53-77.

⁴¹ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *Âmbito de validade da lei de processo administrativo (Lei nº 9.784/99): para além da Administração Federal*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 236, 2004, p. 283-335, p. 295.

Federal.⁴²

No que se refere à jurisprudência, o Poder Judiciário quando instado a se manifestar sobre a aplicabilidade da Lei nº 9.784/99 aos Estados, Distrito Federal e Municípios, tinha posição consolidada. O Superior Tribunal de Justiça julgava pela aplicação subsidiária e supletiva por analogia integrativa: “No âmbito estadual ou municipal, ausente lei específica, a Lei Federal 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária, haja vista tratar-se de norma que deve nortear toda a Administração Pública, servindo de diretriz aos seus órgãos.” (Superior Tribunal de Justiça, AgRg no RECURSO ESPECIAL nº 1189346 – RS, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 31/08/2015).⁴³

Apesar da arguta fundamentação exposta por cada doutrinador, não se pode esquecer que é a partir dos enunciados e dos textos que exsurgem as normas em si. Como bem adverte Eros Roberto Grau, “o conjunto das disposições (textos, enunciados) é apenas ordenamento em potência, um conjunto de possibilidades de interpretação, um conjunto de normas potenciais. O significado (isto é, a norma) é o resultado da tarefa interpretativa.”⁴⁴ Sob este raciocínio e aquiescendo que as normas jurídicas extraídas da Lei n. 9.784/99 em grande escala possuem guarida constitucional e já eram normas jurídicas, com dever de obediência por toda e qualquer agente público ou privado do Brasil, compreende-se pela aplicabilidade da Lei n. 9.784/99 aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Quando se escreve “em grande escala” é porque minúcias redigidas na Lei n. 9.784/99 não são normas jurídicas (nacionais) deduzidas diretamente da Constituição como é o caso do prazo do recurso, do prazo para a Administração manifestar-se, etc.. O importante é que exista recurso, porém cada ente legisla o seu prazo, desde que observe os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal.

Portanto, a abrangência de algumas normas jurídicas defluídas a partir da Lei n. 9.784/99 são plenamente aplicáveis aos Estados, Distrito Federal e

⁴² NOHARA, Irene, MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 26-30.

⁴³ Em igual sentido, AgRg no AREsp. 393.378/DF, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 18.2.2014; AgRg no AREsp. 263.635/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 22.5.2013, AgRg no REsp. 1.092.202, Rel. Min. MARCO AURÉLIO BELLIZE, DJe de 18.4.2013, dentre outros.

⁴⁴ GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 85.

Municípios. Elas decorrem diretamente da Constituição. Podem ser deduzidas diretamente dos princípios gerais do Direito Brasileiro. Não é possível que um Estado faltoso ao dever de legislar venha a descumprir o dever de contraditório por falta de sanção ou edição de um texto infraconstitucional.

Mesmo assim, caso alguém “precise” de um pedaço de texto normativo para fundamentar outro texto normativo, poderá recorrer às normas de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/42) em seus artigos 4º e 5º para fundamentar a aplicação da Lei n. 9.784/99 ante a omissão (inexistência de um texto normativo específico) ou a lacuna (falha no texto normativo) dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao legislar sobre processo administrativo.

Contudo, será que após o Novo Código de Processo Civil com a redação do seu artigo 15 que preconiza a interpretação supletiva e subsidiária do CPC aos processos administrativos na ausência de normas reguladoras, o raciocínio anteriormente proposto ainda persiste?

Um primeiro ponto a salientar é que o mencionado artigo do Código de Processo Civil previu a aplicação tanto subsidiária quanto supletiva, ou seja, tanto em situação de ausência completa de uma regra dispendo sobre um dado fato quanto em caso de uma regra específica incompleta que demanda um suplemento.

Um segundo é que, como visto anteriormente, a competência para legislar sobre processo administrativo é concorrente, autônoma e plena dos entes, razão pela qual o artigo 15, em específico acerca dos processos administrativos, é uma norma federal, e não nacional.

Um terceiro é que, conquanto não seja diretamente aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, pode-se utilizar os artigos 4º e 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ou a teoria do Diálogo das Fontes para fundamentar o uso de normas do Código de Processo Civil aos processos administrativos.

A teoria do diálogo das fontes é uma ferramenta que propõe a superação de eventuais antinomias jurídicas diante da pluralidade de leis existentes ou coexistentes no mesmo ordenamento jurídico. Segundo Antônio

Carlos Efig⁴⁵, o diálogo das fontes evita a solução pelas tradicionais regras de solução em antinomias jurídicas e pode ser utilizado, nos dizeres de Claudia Lima Marques⁴⁶, para aplicar simultaneamente duas leis, para aplicar de forma coordenada duas leis ou para o diálogo de influências recíprocas sistemáticas. Esta teoria tem sido adotada pelos Tribunais Pátrios para a resolução de diversos conflitos, como se pode verificar na ADIn 2.591/DF julgada pelo Supremo Tribunal Federal, e nos seguintes pelo Superior Tribunal de Justiça, REsp 1272827 / PE, RMS 49370 / MT, REsp 1321614 / SP, dentre outros.

Na situação do Novo Código de Processo Civil, da Lei n. 9.784/99 e do processo administrativo em geral, pode-se adotar o diálogo das fontes para fundamentar o uso de regras previstas no CPC para o processo administrativo visando à concretização dos princípios constitucionais. Por exemplo, o Código de Processo Civil previu os negócios processuais, a uniformização de jurisprudência, deu ênfase à consensualização, dever de cooperação e efetividade, dever do julgador atender os fins sociais e exigências do bem comum, motivação do uso de conceitos indeterminados na decisão, etc.. Veja que existem vários pontos positivos insculpidos no Código de Processo Civil que podem, e devem, ser utilizados nos processos administrativos no Brasil com esteio na teoria do diálogo das fontes, até porque visam em última escala atender os princípios da eficiência administrativa, economicidade, segurança jurídica e razoabilidade.⁴⁷ E, ainda, convém lembrar das palavras do Ministro Luiz Fux, “consoante a Teoria do Diálogo das Fontes, as normas gerais mais benéficas supervenientes preferem à norma especial (concebida para conferir tratamento privilegiado a determinada categoria), a fim de preservar a coerência do sistema normativo.” (Superior Tribunal de Justiça, REsp 1184765 / PA, Ministro Luiz Fux, julg. 24.11.2010, DJe 03.02.2010).

Portanto, entende-se pela aplicabilidade do Código de Processo Civil

⁴⁵ EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do direito das relações de consumo**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004, p. 39.

⁴⁶ MARQUES, Claudia Lima. Superação das antinomias pelo diálogo das fontes: o modelo brasileiro de coexistência entre o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil de 2002. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 51. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 02-03.

⁴⁷ Vide as colunas de Egon Bockmann Moreira publicadas na Revista Colunistas: “O impacto do CPC/2015 nos processos administrativos: uma nova racionalidade” e “A negociação processual e sua incidência nos processos administrativos.”

aos processos administrativos sob o fundamento de analogia integrativa consoante artigos 4º e 5º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro ou pela teoria do diálogo das fontes.

4. CONCLUSÃO

A competência para legislar sobre processo administrativo é um assunto bastante polêmico na doutrina brasileira. Inexiste unanimidade. Ainda que existam várias correntes, conclui-se pela competência concorrente, plena e autônoma de cada ente da federação sob o fundamento constitucional do artigo 18, o qual prescreve a autonomia dos entes para o autogoverno, autolegislação, autoadministração e auto-organização. Até porque o processo administrativo está diretamente arraigado ao exercício da função administrativa, sendo instrumento impreterível para a emissão de atos e decisões.

Todavia, reconhecer a competência concorrente não significa invalidar o artigo 15 do Novo Código de Processo Civil ou enquadrar este como mera norma federal. Duas alternativas fundamentam a sua utilização para os processos administrativos em geral de todos os entes: (i) teoria do diálogo das fontes e (ii) analogia integrativa pela Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. A teoria do diálogo das fontes, que teve eco inicial a partir de estudos na seara do Direito do Consumidor, atualmente está sendo utilizada e aplicada nas mais variadas áreas jurídicas, tanto em estudos acadêmicos quanto em decisões judiciais das mais diversas Cortes. Portanto, compreende-se que é pertinente e possível usá-la como amparo para fundamentar as boas ferramentas do CPC ao processo administrativo. Já a analogia integrativa, que já era adotada pelo Superior Tribunal de Justiça para aplicar a Lei n. 9784 a Estados e Municípios inertes na disciplina do processo administrativo, permanece como um profícuo substrato normativo.

Para finalizar, infere-se por esta visão integrada que o intérprete deve sempre examinar de maneira sistemática as regras e os princípios existentes no ordenamento jurídico para extrair normas jurídicas completas, idôneas e eficientes, sempre tendo como balizador a conformidade com a Constituição da República Federativa de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIRA MELO, José Tarcízio de. **Direito Constitucional do Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A avalanche de processos nos tribunais. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 27. abr. 2012
- _____. **Processo Administrativo Disciplinar**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo como instrumento de segurança jurídica**. In: Direito Administração Pública: Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (Org). São Paulo: Atlas, 2013, p. 685-699.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **A Lei de Processo Administrativo: sua ideia matriz e âmbito de aplicação**. In: NOHARA, Irene, MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (Org.). **Processo Administrativo: Temas Polêmicas da Lei nº 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 185-201.
- EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do direito das relações de consumo**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.
- FALCÃO, Joaquim et al. **I Relatório Supremo em Números - O Múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, Disponível em: <http://supremoemnumeros.fgv.br> Acesso em 22 de dez.2013.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- _____. **Divisão de competências administrativas na federação brasileira e o papel dos Municípios**. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe e SILVA, Guilherme Amintas Pazinato da. **Direito administrativo e integração regional**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 75-86.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- FERREIRA, Luiz Tarcízio Teixeira. **Princípios do processo administrativo e a importância do processo administrativo no Estado de Direito**. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Org.). **Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 11-36.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos estados e municípios – licitações. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 08, São Paulo, 1994, p. 24- 39.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (Lei nº 9.784/99): para além da Administração Federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 236, 2004, p. 283-335.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. Ed. São Paulo: RT, 2015.

LIMA, Carolina Caiado. **Por uma lei geral de processo administrativo**. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: RT, 2010, p. 53-77.

MARQUES, Claudia Lima. Superação das antinomias pelo diálogo das fontes: o modelo brasileiro de coexistência entre o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil de 2002. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 51. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 11. Ed. São Paulo: RT, 1985.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENEZES, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. A negociação processual e sua incidência nos processos administrativos. **Revista Colunistas**, ano 2016, n. 228. Disponível no <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/a-negociacao-processual-e-sua-incidencia-nos-processos-administrativos>. Acesso em 17.02.2018.

_____. O impacto do CPC/2015 nos processos administrativos: uma nova racionalidade. **Revista Colunistas**, ano 2016, n. 228. Disponível no <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/o-impacto-do-cpc-2015-nos-processos-administrativos-uma-nova-racionalidade>. Acesso em 17.02.2018.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 5. Ed. São Paulo: RT, 2014.

NOHARA, Irene, MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.