

ODETE MEDAUAR

A PROCESSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

3ª edição revista, ampliada e atualizada

Belo Horizonte
FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO
2021

bater os abusos administrativos, que era uma das marcas dos regimes comunistas”.²²

30 Finalidades do processo administrativo

Se num primeiro momento da atenção doutrinária o processo administrativo significava meio de observância dos requisitos de validade do ato administrativo e garantia de respeito aos direitos dos indivíduos, seus objetivos foram se ampliando à medida em que se alteravam as funções do Estado e da Administração, as relações entre Estado e sociedade e as próprias concepções do direito administrativo, como deflui das gerações ou fases mencionadas no item *supra*.

Extrapolou-se o perfil do processo administrativo ligado somente à dimensão do ato administrativo em si, para chegar até a legitimação do poder. Saiu-se da perspectiva interna para chegar a perspectivas sociais e políticas da processualidade administrativa.

As várias finalidades apresentam-se cumulativas, sem se excluírem. Além do mais, formam um conjunto entrelaçado, com vínculos recíprocos, embora sejam expostas de modo separado, por exigências de sistematização científica.²³

30.1 Finalidades de garantia

30.1.1 A vertente de garantia em geral

No campo de sua função garantista, o processo administrativo vem finalizado à garantia jurídica dos administrados (funcionários e particulares), pois tutela direitos que o ato administrativo pode afetar. Atribui-se ao processo administrativo a condição de *primeiro círculo* de garantia das posições jurídicas do administrado, enquanto supõe que a atividade administrativa tem de canalizar-se obrigatoriamente por parâmetros determinados, como requisito mínimo para ser qualificada de legítima.²⁴ No esquema processual, o cidadão não encontra ante si uma Administra-

ção livre, e sim uma Administração disciplinada na sua atuação.

O aspecto garantista vem também focado em referência ao controle jurisdicional; neste prisma, Luhmann cita uma “relação de descongestionamento recíproco entre processos administrativos e processos judiciais e este descongestionamento só pode ser concebido em virtude de uma determinada semelhança dos processos”.²⁵ Outros autores mencionam a função de completar a proteção jurisdicional dos administrados, pois o processo administrativo, por suas características, toca em pontos que escapam àquela; assim, enquanto a providência jurisdicional vem *a posteriori*, o processo administrativo propicia garantia prévia à edição do ato. Por outro lado, a proteção jurisdicional só atingiria a legalidade, sem trazer garantias quanto à conveniência e oportunidade, ao passo que o processo administrativo admite argumentos no tocante ao mérito. No aspecto da complementação da proteção jurisdicional, invocam-se ainda os problemas da efetividade das decisões jurisdicionais ou as dificuldades de sua execução perante a Administração Pública, em especial o atraso, a recusa pura e simples ou a execução parcial.²⁶ Se mediante o processo administrativo direitos dos administrados obtêm reconhecimento, evitam-se os ônus da ação em juízo.

Autores brasileiros e estrangeiros com publicações até 2002 que indicam a finalidade de garantia em geral foram citados em nota de rodapé de número 24. Autores com trabalhos editados a contar de 2008 mencionam essa função, como será exemplificado na sequência.

Na *doutrina brasileira*, Marcos Augusto Perez afirma que o processo administrativo “hoje talvez seja a principal arma do arsenal do direito administrativo contra o arbítrio das autoridades administrativas”, no livro *Testes de legalidade*. Belo Horizonte: Fórum: 2020, p. 71.

Na doutrina estrangeira, Cassagne refere-se ao “processo administrativo como instrumento de garantia do administrado”.²⁷ A mesma expressão é empregada por Guido Santiago Tawil.²⁸ Por sua vez, o autor espanhol German Fernandez Farreres assinala a “garantia para os direitos

e interesses dos cidadãos”.²⁹ Saunier também ressalta a “garantia para os administrados”.³⁰

30.1.2 A vertente de garantia associada a direitos fundamentais

Na primeira edição deste livro, escrita em 1992 e publicada em 1993, já se efetuara a associação do processo administrativo aos direitos fundamentais, no sentido de sua previsão constitucional brasileira situar-se no rol dos direitos e garantias individuais, configurando, assim, instrumento de tutela de direitos (v. [item 3.3](#), *infra*).

Publicações posteriores, sobretudo estrangeiras, ressaltam o aspecto garantista do processo administrativo, sob o ângulo dos direitos fundamentais. Assim, por exemplo, os autores indicados a seguir.

O autor alemão Schmidt-Assmann, em artigo publicado em 1993,³¹ afirma que a relação dos direitos fundamentais com o processo administrativo é capital; há um ângulo processual que, junto com a dimensão material, integra o conteúdo dos direitos fundamentais; o Tribunal Constitucional alemão assinalou este aspecto em decisões da época; menciona, ainda, direitos fundamentais sujeitos à “reserva de um processo” e processos impostos pelos direitos fundamentais. Tais considerações são reiteradas e complementadas na obra *La teoría general del derecho administrativo como sistema*;³² aí afirma: “os direitos fundamentais abarcam um âmbito de proteção em que se incluem, às vezes de modo explícito, às vezes de modo incidental, garantias processuais”.

Vasco Manuel Pascoal Pereira da Silva assinala o processo administrativo como exigência dos direitos fundamentais constitucionalmente protegidos e a importância do processo administrativo para os direitos fundamentais.³³

De seu lado, o publicista alemão Albrecht Weber refere-se à tutela dos direitos fundamentais por meio do processo administrativo.³⁴

Autores com *publicações de 2008 em diante* também salientam a

garantia no aspecto dos direitos fundamentais. Na *doutrina brasileira*, por exemplo, Vitor Rhein Schirato indica a função de “garantir a efetividade, do ponto de vista da proteção do plexo de direitos individuais assegurado pela ordem jurídica, do ato final a ser produzido no processo”.³⁵

Na *doutrina estrangeira*, por exemplo, Blanke afirma que “no Estado de Direito democrático e social o processo administrativo deve assegurar, sobretudo, o respeito dos direitos individuais do cidadão”.³⁶ Ricardo Garcia Macho arrola, entre as finalidades do processo administrativo, a “proteção dos direitos individuais”.³⁷ Por sua vez Schmidt-Assmann inclui entre as finalidades a seguinte: “garantir a tutela dos direitos individuais”.³⁸

30.2 Melhor conteúdo das decisões

No processo administrativo, os interessados são ouvidos, apresentam argumentos e provas, oferecem informações. Contribuem, portanto, para a determinação do fato ou da situação, objeto do processo. Com isso, ampliam-se os pressupostos objetivos da decisão administrativa. Themístocles Brandão Cavalcanti já assinalava como finalidade “o esclarecimento das autoridades administrativas para decidir sobre direitos subjetivos ou interesses e para solver as controvérsias surgidas entre particulares (funcionários ou não) e o Estado”.³⁹ É o significado instrutório do processo administrativo.⁴⁰

Esta finalidade, sob o ângulo do administrado e dos cidadãos em geral, representa igualmente uma garantia, em virtude do embasamento correto da decisão administrativa, ante os elementos de instrução reunidos no processo.

30.3 Eficácia das decisões

A decisão resultante do processo administrativo, embora imputada a uma autoridade, decorreu da realização de vários atos, para os quais colaboraram interessados. As informações colhidas, os dados técnicos e

os argumentos propiciam, como se ressaltou, ampla base objetiva para se decidir. Por isso, a decisão é mais suscetível de aceitação e de cumprimento do que outra, oriunda, praticamente, do nada e que se pretende impor aos indivíduos.⁴¹

Em obras publicadas de *2008 em diante*, encontram-se referências a esta finalidade. Assim, por exemplo, Schmidt-Assmann menciona a promoção da “eficácia e eficiência da ação administrativa”.⁴² Para Aberastury e Blanke, o processo administrativo propicia “que a Administração atue de modo eficaz”.⁴³

30.4 Legitimação do poder

A processualidade está associada ao exercício do poder estatal; o poder é, por si próprio, autoritário. No âmbito estatal, a imperatividade característica do poder, para não ser unilateral e opressiva, deve encontrar expressão em termos de paridade e imparcialidade, no processo pré-constituído. Daí a importância dos momentos de formação da decisão como legitimação do poder em concreto, pois os dados do problema que emergem no processo permitem saber se a solução é correta ou aceitável e se o poder foi exercido de acordo com as finalidades para as quais foi atribuído.

Sob enfoque semelhante coloca-se o posicionamento de Luhmann: “O poder traduz-se como mecanismo de resultados de seleção [...]; quem tem o poder, detém condições de motivar outros a adotar as suas decisões; no entanto, isto não é suficiente; deve-se partir da hipótese de que no processo se criem razões adicionais para a aprovação das decisões e de que, neste sentido, o poder origine a decisão e a torne legítima; visto desta forma, o objetivo do procedimento juridicamente organizado consiste em tornar intersubjetivamente transmissível a redução de complexidade, quer com a ajuda da verdade, quer através da criação do poder legítimo de decisão”.⁴⁴

Desse modo, a imposição do ato apresenta-se como resultado de um

processo que viu o confronto de muitos interesses, direitos e deveres e chegou a um ponto de convergência; é possível, então, falar de nova imperatividade, pois é construída e buscada, superando a ideia de imperatividade unilateral.⁴⁵

Na literatura de *2008 em diante*, por exemplo, Garcia Macho associa o processo administrativo a “meio de legitimação democrática”.⁴⁶ Por sua vez, Blanke refere-se à “legitimação da atuação administrativa mediante o processo administrativo”.⁴⁷ E Rocio Araujo Oñate menciona a “ampliação da legitimação democrática mediante a participação cidadã” no processo administrativo.⁴⁸

30.5 Correto desempenho da função

Sob vários aspectos o processo oferece condições para o correto desempenho da função administrativa.

Em primeiro lugar, leva ao equilíbrio entre a autoridade do sujeito público e os direitos dos particulares, pois o processo implica a existência de posições jurídicas de todos os sujeitos. Tratando-se de processo administrativo, há direitos e sujeições da Administração e dos demais sujeitos.

Em segundo lugar, ocorre no processo o encontro de pontos de vista e interesses diversos daquele assumido pela própria Administração, o que possibilita a objetivação das suas decisões, pois estas decorrem desse confronto e não da afirmação de um só modo de entender um problema. Para Guimarães Menegale, restringir o arbítrio é uma das finalidades do processo administrativo.⁴⁹

Em terceiro lugar, o processo administrativo, suscitando o afloramento de vários interesses, posições jurídicas, argumentos, provas e dados técnicos, obriga à consideração dos interesses e direitos copresentes em certa situação. Muitas vezes, o desempenho incorreto da função provém do insuficiente conhecimento ou insuficiente consideração dos dados da questão, importando um inútil sacrifício de alguns interesses, sem busca de soluções alternativas.

Na doutrina mais recente, Floriano de Azevedo Marques Neto inclui entre as finalidades a seguinte: “aperfeiçoar a atividade administrativa, pois colocada dentro do crivo do contraditório é obrigada a ponderar todas as razões enredadas no seu agir”.⁵⁰ Barnes refere o “processo administrativo como foro para encontrar a solução mais idônea”.⁵¹ Por sua vez, Farreres menciona a “garantia para melhor acerto da ação administrativa”.⁵²

30.6 Justiça na Administração

Diferentemente do pensamento que associa justiça, de modo exclusivo, ao Poder Judiciário, coloca-se uma postura que atribui também à Administração uma tarefa de justiça. Tal postura importa em mudança das condutas administrativas inertes ou negligentes, movidas por má-fé ou não, no atendimento de direitos (muitas vezes cristalinos) de cidadãos ou funcionários. Muito comuns tornaram-se frases e comentários, em tom de jactância, nos termos seguintes: “Se acha que tem direitos, vá procurá-los no Judiciário”, como se a função administrativa pudesse permanecer alheia a direitos dos indivíduos, como se fosse meritório deixar de reconhecer direito de alguém.

O processo administrativo oferece possibilidade de atuação administrativa com justiça. Encontra-se mesmo a afirmação de que “o núcleo de todas as teorias clássicas do procedimento é a relação com a verdade ou com a verdadeira justiça como objetivo”.⁵³

O processo administrativo direciona-se à realização da justiça, não só pelo contraditório e ampla defesa vistos do ângulo do indivíduo, mas também por propiciar o sopesamento dos vários interesses que envolvem uma situação.

30.7 Aproximação entre Administração e cidadãos

Mediante a colaboração individual ou coletiva de sujeitos no processo administrativo, realiza-se aproximação entre Administração e cidadãos.

Rompe-se, com isso, a ideia de Administração contraposta à sociedade; muda a perspectiva do cidadão visto em contínua posição de defesa contra um poder público que age de modo autoritário e unilateral; quebra-se a tradição de interesse público oposto a interesse privado.

O processo administrativo estende as superfícies de contato entre sujeito público e sujeito privado, instrumentalizando, assim, as exigências pluralistas do contexto sociopolítico do fim do século XX e primórdios do século XXI; e também a demanda de democracia na atuação administrativa.

Tal postura mostra-se bem diferente da que predominava algumas décadas atrás. A doutrina da época, refletindo a visão menos recente, afirmava que “só na fase de execução a vontade do administrador encontra-se com a vontade dos administrados; na fase de decisão, só a vontade do administrador se manifesta e também só circula nos limites da economia administrativa, sem conexão com o exterior, quer dizer, com o mundo dos administrados”.⁵⁴

Hoje o esquema processual representa um dos meios para que a vontade do administrador e a vontade dos administrados se encontrem na fase de decisão.

Em publicações de 2008 em diante essa finalidade é lembrada. Assim, por exemplo, Jean-Bernard Auby afirma que o “processo administrativo é um lugar essencial do diálogo do poder público e cidadão”.⁵⁵

30.8 Sistematização de atuações administrativas

O processo instituído implica organização racional da edição de muitos atos administrativos. Sistematizam-se, desse modo, várias atividades. Sob o ângulo da Administração, representa meio de simplificar práticas, pois não se pode pedir a cada servidor que reinvente, a cada questão que surge, todas as medidas que devam ser adotadas. Para o administrado, permite o conhecimento do modo de exercício da função administrativa, em contraste, assim, com funções não processualizadas, cujo modo de

exercício dificilmente se dá a conhecer. Conhecendo o modo pelo qual se desempenha a função, o particular (indivíduo, pessoas jurídicas ou grupos) detém melhores condições para pleitear o reconhecimento de seus direitos.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto refere-se ao escopo de “ordenar, de maneira mais segura e eficiente, a atividade da Administração”.⁵⁶

Por sua vez, Juliana Bonacorsi de Palma associa o processo administrativo à “racionalização da tomada de decisão”.⁵⁷ Na doutrina estrangeira, podem ser exemplificados os seguintes autores: Aberastury e Blanke, segundo os quais “as normas de processo administrativo determinam a rota e o modo de formação da vontade da Administração [...]”; esta sistematização, por si, configura um avanço no desenvolvimento do direito administrativo”.⁵⁸ Para Barnes, o processo “racionaliza o trabalho administrativo”.⁵⁹ Nas palavras de Anne Jacquemet-Gauché e Ulrich Stelkens, “o processo administrativo indica, para o funcionário, sob a forma de um *check-list*, o que ele deve fazer para fixar os fatos a levar em consideração e para realizar um processo neutro e efetivo”.⁶⁰ Schmidt-Assmann lembra ser útil, o processo administrativo, “para estruturar e garantir a racionalidade da ação administrativa”.⁶¹

30.9 Facilitar o controle da Administração

A colaboração dos sujeitos e o conhecimento do modo de atuação administrativa, decorrentes do esquema processual, facilitam o controle por parte da sociedade, do Poder Judiciário e de todos os outros entes que fiscalizam a Administração Pública.

Tendo em vista que a controlabilidade da Administração se vincula à democracia e a incontrolabilidade, ao arbítrio,⁶² o processo administrativo, também no tocante ao objetivo de facilitar o controle, coaduna-se à ideia de Administração democrática.

A *contar de 2008*, prosseguiu, nas obras doutrinárias, a citação dessa finalidade. São elencados, a seguir, textos com nomes dos autores e

ano, se foram citados anteriormente, e com indicação bibliográfica caso contrário.

Floriano de Azevedo Marques Neto – 2011: “aperfeiçoar o controle sobre o ato, pois que no procedimento são mais explícitos os motivos e ponderáveis as circunstâncias do provimento”.

Juliana Bonacorsi de Palma – 2014: “há direto relacionamento entre processualização da atividade administrativa e incremento do controle da Administração Pública”.

Cassagne – 2011, *Curso de derecho administrativo*: “processo administrativo como instrumento de controle”.

Garcia Macho – 2008: “função de controle”.

Tawil – 2010, obra coletiva *Procedimiento administrativo*: “instrumento de controle”.

Simone Torricelli: com o processo administrativo “a visibilidade que a ação administrativa adquire torna mais fácil seu controle”.⁶³

30.10 Aplicação dos princípios e regras comuns da atividade administrativa

O processo administrativo apresenta-se como ponto de encontro ou ponto de convergência de vários princípios e regras comuns que presidem à atividade administrativa. Torna-se, então, campo propício à concretização de tais parâmetros, muitos dos quais consagrados constitucionalmente.

Nesta linha, expressa-se Jens-Peter Schneider:⁶⁴ “O procedimento administrativo representa um modo de fazer efetivo o direito administrativo, porque em geral as normas abstratas não são diretamente aplicáveis e é necessário que a Administração, em cada caso, aplique e concretize, desenvolva ou inove, segundo os casos”.

As finalidades arroladas nos [itens 30.1](#) a [30.10](#) figuraram na 2ª edição deste livro e, nesta 3ª edição, trazem acréscimos referentes a trabalhos

editados a contar de 2008. Mudanças ocorridas em concepções do direito administrativo e a crescente pujança do processo administrativo fizeram emergir a explícita indicação de outras finalidades, embora algumas estejam permeadas ou ventiladas de modo indireto nas anteriores. Para Garcia Macho, “a heterogeneidade da atividade administrativa ante mudanças sociais e econômicas ampliou as funções do processo administrativo”.⁶⁵

30.11 Democratização da Administração

Rocio Araujo Oñate refere-se à “democratização da Administração mediante processos administrativos”.⁶⁶ Para Roberto Chieppa, com o processo administrativo “o princípio democrático se estende à ação administrativa”.⁶⁷ Saunier menciona a “democratização da Administração”.⁶⁸

30.12 Ponderação e/ou composição de interesses

Com terminologia diversa, registra-se o objetivo do surgimento, na atuação processualizada, dos vários interesses envolvidos na situação, para que a autoridade administrativa realize avaliação destes na tomada de decisão.

Serão arrolados, a seguir, autores que assinalam esta finalidade, com indicação de texto e ano, se foram citados anteriormente, e com indicação bibliográfica, caso contrário.

Vitor Rhein Schirato – 2010, *Legitimidade processual...*: “arbitramento dos interesses subjacentes à decisão da Administração, com a finalidade de garantir que haja uma decisão ponderada e fundamentada [...]”.

Luís Filipe Colaço Antunes – 2008: “hiperponderação dos interesses no processo administrativo”.⁶⁹

Casetta – 2019: “o procedimento vai configurado de modo a permitir a revelação dos interesses envolvidos na ponderação”.

José Ignacio Hernandez – 2010: “o procedimento administrativo deixa de ser só a base formal para editar o ato administrativo, a fim de

configurar-se como a base mediante a qual a Administração valorará todos os interesses em jogo, a fim de adotar a melhor decisão, inclusive no âmbito da atividade prestacional ou material”.⁷⁰

30.13 Instrumento de cooperação com a Administração

Podendo ser vista como faceta da aproximação entre Administração e particular, esta finalidade vem ressaltada de modo autônomo por alguns autores, com textos exemplificados a seguir, indicando-se somente o nome e ano, se foram citados antes.

Barnes – 2008, *La colaboración...*: “colaboração entre Administração e cidadão como sócios que se necessitam na busca do bem comum”.

Claudio Moraga Klenner – 2012: “o procedimento administrativo como instrumento de cooperação com a Administração Pública”.⁷¹

Tawil – 2010: “procedimento administrativo como procedimento de colaboração”.⁷²

Torricelli – 2010: meio de “colaboração entre Administração e particular”.

30.14 Intercâmbio de informações

Barnes – 2008, *Introducción*: “o procedimento como espaço onde se produz intercâmbio de informações entre Administração e cidadão e das Administrações entre si”.

Garcia Macho – 2008: “intercâmbio de informações entre a Administração e o cidadão” exigidos na sociedade de informação”.

Schmidt-Assmann – 2008: “é útil para estruturar a obtenção de conhecimentos e informações”.

¹ Expressa tal receio, p. ex., Gordillo, no *Tratado de derecho administrativo*. t. 2. 1998, p. IV- 5.

² *Contribution à la théorie générale de l'État*. v. I, 1920, p. 764, 767 e 768.

teoricamente; c) ato complexo: não há necessariamente colaboração dos sujeitos que arcarão com os efeitos do ato; processo administrativo: há colaboração, em contraditório, dos sujeitos que arcarão com os efeitos do ato final; d) ato complexo: as manifestações dos sujeitos provenientes dos vários órgãos ou poderes são absorvidas no ato final; processo administrativo: os atos sequenciados possuem objetivos próprios e efeitos autônomos, não sendo absorvidos no ato final.

12 É o conceito dado por Hauriou, constante da edição de 1901 do seu *Précis de droit administratif*.

13 Sandulli. *Il procedimento amministrativo*. 1964, p. 28.

14 *Il procedimento amministrativo*, 1964, p. 38. A primeira edição desta obra ocorreu em 1940, realizando uma sistematização pioneira do tema e chamando a atenção para este.

15 Segundo o entendimento de Filippo Satta. *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello ordinamento democratico*. 1969, p. 120.

16 Nesse sentido inserem-se as manifestações de Merkl, expoente dessa vertente: “O motivo político legislativo para a elaboração de um direito processual administrativo é o empenho de proporcionar, aos indivíduos que obtêm seu direito, em cada caso particular, através das autoridades administrativas, as mesmas garantias de juridicidade ou a mesma aplicação justa do direito administrativo material ou, em fórmula mais breve embora menos exata, a mesma segurança nas relações jurídicas que oferece o direito processual judicial [...] A mais eficaz de todas essas garantias está suposta pela colaboração, no procedimento, de pessoas para as quais poderão decorrer direitos e obrigações do mesmo e, por isso, a instituição fundamental do direito processual consiste na regulação dessa colaboração” (*Teoria general del derecho administrativo*. trad. da edição de 1927, p. 283).

17 Nesse sentido, as ponderações de Berti, no livro *Diritto e Stato*. 1986, p. 337.

18 *Il procedimento amministrativo*, na obra coletiva *Diritto Amministrativo*. vol. II, Bolonha: Ed. Monduzzi, 1998, p. 1193.

19 Introdução, in Javier Barnes (org.). *La transformación del procedimiento administrativo*. Sevilha, Global Law Pressª editorial Derecho Global, 2008, p. 15. Várias obras citadas neste livro empregam o termo *procedimento* com a acepção de processo administrativo, tal como apontado no capítulo anterior.

20 Toward a third generation of administrative procedure, in Susan Rose-Ackerman; Peter L. Lindseth (org.). *Comparative administrative law*. Chelte-

nam (Inglaterra): Edª Edward Elgar Publishing, 2011, p. 340.

21 Tres generaciones de procedimiento administrativo, in Pedro Aberastury; Hermann-Josef Blanke (org.). *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*. Buenos Aires: Eudeba e Konrad Adenauer Stiftung. 2012, p. 121, 123, 129.

22 La question de la codification, in Jean-Bernard Auby; Thomas Perroud (org.). *Droit comparé de la procédure administrative. Comparative law of administrative procedure*. Bruxelas: Bruylant, 2016, p. 482. O texto entre aspas não é a tradução literal do texto de Auby.

23 David Duarte menciona a plurifuncionalidade do processo administrativo, em que se combinam funções de tipo garantístico com funções relacionadas a meio de busca do interesse público, no livro *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concepção do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*. Coimbra: Almedina, 1996, p. 102. Entre os estudos de fins do século XX e início do século XXI sobre processo administrativo, referem-se às finalidades ou funções: David Duarte, op. cit., p. 90-105; Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, na obra coletiva *Diritto Amministrativo*, vol II. Bolonha: Monduzzi, 1998, p. 1207, nota 37; Sabino Cassese. *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, na obra Sabino Cassese (org.). *Corso di Diritto Amministrativo*. vol. 1. Milão: Giuffrè, 2004, p. 190-191. De 2008 em diante, ampliou-se a menção a finalidades e/ou funções do processo administrativo na respectiva literatura; ao longo da exposição sobre as finalidades serão indicados os autores que se dedicaram ao tema.

24 Assim se expressam García de Enterría e Ramón Fernández, mencionando como segundo círculo de garantias os recursos administrativos e, como terceiro, os juízes e tribunais (*Curso de derecho administrativo*. V. II. 2000, p. 436). Referem-se à finalidade de garantia jurídica do processo administrativo, na *doutrina pátria*: Guimaraes Menegale quando arrola, entre os objetivos do processo administrativo, “conferir, democraticamente, no que for aplicável, as garantias que em política lhe correspondem”, na obra *Direito administrativo e ciência da administração*. 3ª ed. 1957, p. 490; Themistocles Brandão Cavalcanti, “boa aplicação dos princípios de justiça e da conservação do equilíbrio jurídico”, no livro *Tratado de direito administrativo*. V. IV, 3ª ed. 1956, p. 537; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, “dar aos administrados segurança nos seus direitos” na obra *Introdução ao direito administrativo*

- processual. 1971, p. 39; Carlos Ari Sunfeld, "o processo cumpre papel ligado à tutela dos direitos individuais", no artigo *A importância do procedimento administrativo*, in *Revista de Direito Público*, 84, 1987, p. 67. Na doutrina estrangeira: Luhmann refere que as "regras do procedimento vêm associadas a direitos subjetivos contra o Estado", embora não situe nesse aspecto a finalidade principal do processo, no livro *Legitimação pelo procedimento* ed. Universidade de Brasília, 1980, p. 22; Escola. *Tratado general de procedimiento administrativo*. 1981, p. 21-22; Gonzalez Perez, Las prerrogativas de la administración en el procedimiento administrativo, in *Procedimiento administrativo*. 1982, p. 92; Italia e Bassani, *Procedimiento administrativo e diritto do accesso ai documenti*. 1991, p. 2; Pinar Mañas, Procedimiento administrativo y comunidades autónomas, in *Gobierno y administración*. 1988, v. II/1.465; nos primórdios do século XXI, Diana Urania Galetta, Il procedimento amministrativo in Germania... , na obra coletiva *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*, 1ª parte, org. Maria Alessandra Sandulli, Milão: Giuffrè, 2000, p. 41; Rosario Ferrara, segundo o qual "o processo administrativo é o conjunto de atos simples e complexos caracterizados por um estatuto de garantias: de garantias recíprocas das razões da Administração e dos particulares interessados"; menciona ainda o processo administrativo no aspecto de meio de tutela antecipada das situações jurídicas dos particulares, *Introduzione al Diritto Amministrativo*. Roma-Bari: Laterza, 2002, p. 105 e 107.
- 25 *Legitimação pelo procedimento*, p. 173, nota 25.
- 26 O problema da efetividade das decisões jurisdicionais tem caráter universal, tanto que a Associação Henri Capitant dedicou sua reunião de 1985 a essa questão, no campo do direito privado interno, do direito penal, do direito internacional privado e do direito público (*L'effectivité des décisions de justice*, t. XXXVI dos *Travaux de l'Association Henri Capitant*). No Brasil o problema da execução das decisões jurisdicionais contra a Administração Pública não recebeu ainda tratamento adequado, em especial no atinente à responsabilização da autoridade administrativa pelo atraso na execução ou descumprimento de sentenças judiciais.
- 27 *Curso de derecho administrativo*. Tomo II. 10ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2011, p. 3; e La transformación del procedimiento administrativo y la LNPA (Ley Nacional de Procedimiento Administrativo), in *Derecho PUC – Revista de la Facultad de Derecho*, Lima, Fondo Editorial, nº 67, 2011, p. 36.
- 28 El procedimiento como instrumento de control de la Administración y garantía de los administrados, in Guido Santiago Tawil (org). *Procedimiento administrativo*. 1ª reimpressão. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2010, p. 1.
- 29 *Sistema de derecho administrativo*. Vol. I. Madri: Civitas. Thomson Reuters, 2014, p. 547.
- 30 La notion de procédure administrative non contentieuse, in L'Association française pour la recherche em droit administratif (AFDA) (org.). *Les procédures administratives*. Paris: Dalloz, 2015, p. 56.
- 31 El procedimiento administrativo entre el principio del Estado de Derecho y el principio democrático, in Javier Barnés (org.). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. Madri: Civitas, 1993, p. 328-329.
- 32 Tradução espanhola da edição alemã de 1998, realizada por diversos publicistas espanhóis. Madri: INAP e Marcial Pons, 2003, p. 363-364.
- 33 *Em busca do ato administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1996, p. 333-335.
- 34 Le basi del diritto procedimentale amministrativo nell'ordinamento tedesco, in Maria Alessandra Sandulli (org.). *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*. 1ª parte, Milão: Giuffrè, 2000, p. 37.
- 35 Legitimidade processual e tipos de processo administrativo, in *Interesse Público*, Belo Horizonte, Fórum, ano 12, nº 62, jul/ag. 2010, p. 95.
- 36 La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento del mandato de ejecución, protección y concretización del derecho administrativo. Margenes de discrecionalidad y de apreciación, in Pedro Aberastury; Hermann-Josef Blanke. *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*. Buenos Aires: Eudeba e Konrad Adenauer Stiftung. 2012, p. 30.
- 37 Procedimiento administrativo y sociedad de la información y del conocimiento, in Javier Barnes (org.). *La transformación del procedimiento administrativo*. 2008, op. cit., p. 208.
- 38 Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el derecho alemán, europeo y internacional, in Javier Barnes (org.). *La transformación del procedimiento administrativo*, 2008, op. cit., p. 76.
- 39 *Tratado de direito administrativo*. Vol. IV. 3ª ed., 1956, p. 536.
- 40 Como observa Marta Cartabia. *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*. 1991, p. 57. Também se referem a esta finalidade: David Duarte. op. cit. 1996, p. 99; e Sabino Cassese, in Istituzioni di Diritto Amministrativo,

- na obra coletiva Sabino Cassese (org.). *Corso di Diritto Amministrativo*. vol. 1, 2004, p. 191.
- 41 Referem-se à finalidade de tornar eficaz e efetiva a própria ação administrativa, p. ex.: Italia e Bassani, no livro *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*. 1991, p. 2; Lopez Rodo, La procédure administrative non-contentieuse, in *Revue du Droit Public*, 1980, v. 3/612; Ramón Fernández, Los principios constitucionales del procedimiento administrativo, na obra coletiva *Gobierno y administración en la Constitución*. v. I, 1988, p. 111; Dromi, no livro *El procedimiento administrativo*. 1986, p. 35. Na literatura até 2007, David Duarte menciona “um aumento da aceitabilidade da decisão por via da comparticipação e da potencialidade de exercício legítimo de influência; essa aceitabilidade resulta ainda da diminuição das expectativas iniciais através de uma visão mais realista da questão procedimental que o confronto comum fornece”, op. cit., p. 97.
- 42 Pluralidad de estructuras..., 2008, op. cit., p. 76.
- 43 Palavras introdutórias, in *Tendencias actuales...*, 2012, op. cit., p. 13.
- 44 *Legitimação pelo procedimento* 1980, p. 26 e 27. Também apontam a legitimidade: David Duarte, op. cit., p. 97, e Diana Urania Galetta, op. cit., p. 41.
- 45 Nessa linha se posiciona Berti, no artigo *Stato di diritto informale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 1992, p. 21 e 22. E também Rosario Ferrara, segundo o qual “o ponto de chegada do processo administrativo é um ato unilateral, sim, mas não insensível nem indiferente a quanto os particulares envolvidos esperavam, na confiança de poder alcançar mediação dos interesses em jogo”, op. cit., p. 120.
- 46 *Procedimiento administrativo y sociedad de la información...*, 2008, op. cit., p. 209.
- 47 *La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento...* op. cit., 2012, p. 30.
- 48 El procedimiento administrativo colombiano como garantía de los derechos del ciudadano, in Aberastury; Blanke. *Tendencias actuales del procedimiento administrativo...*, 2012, op. cit., p. 432.
- 49 *Direito administrativo e ciência da administração*. 3ª ed. 1957, p. 490.
- 50 A efetividade das decisões. A execução forçosa. in Diego Zegarra Valdivia; Victor Baca Oneto (org.). *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después*. Lima: E. Palestra, 2011, p. 179.
- 51 La colaboración administrativa a través del procedimiento, in Barnes (org.). *La transformación del procedimiento administrativo*. 2008, op. cit., p. 237.
- 52 *Sistema de derecho administrativo*. 2ª ed. Vol. I. Madri: Civitas. Thomson Reuters, 2014, p. 547.
- 53 Luhmann, *Legitimação pelo procedimento*, p. 21. Mencionam a justiça como finalidade do processo administrativo, p. ex.: Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, na obra *Introdução ao direito administrativo processual*. 1971, p. 39; Cognetti, no artigo *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 1990, p. 123; Garcia de Enterría e Ramón Fernández, no livro *Curso de derecho administrativo*. 2000 v. II, p. 436.
- 54 Guimarães Menegale, *Direito administrativo e ciência da administração*. 3ª ed., 1957, p. 486. Na doutrina menos antiga David Duarte aponta “a relação de proximidade continuada que o processo propicia com os interessados”; usa, ainda, as expressões: *diálogo interativo*, *interatividade sistemática* que o processo administrativo corporiza? Op. cit., 1996, p. 96 e 97; Rosario Ferrara menciona uma *renovada relação dialética* de autoridade-liberdade que se apresenta entre particulares e Administração Pública. Op. cit., 2002, p. 116.
- 55 Introdução geral, in Jean Bernard Auby; Thomas Perroud (org.). *Droit comparé de la procédure administrative. Comparative law of administrative procedure*. Bruxelas: Bruylant, 2016, p. 4.
- 56 *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 628 (a edição foi atualizada; a edição antes citada foi a 2ª, de 2005, p. 570).
- 57 *Atividade normativa da Administração Pública: estudo do processo administrativo normativo*. Tese de doutorado, defendida no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014, p. 23.
- 58 Palavras introdutórias, in Aberastury; Blanke (org.). *Tendencias actuales del procedimiento...* op. cit., 2012, p. 11.
- 59 Tres generaciones de procedimiento... 2012, op. cit., p. 131.
- 60 Caractères essentiels du droit allemand de la procédure administrative, in Auby; Perroud (org.) *Droit comparé de la procédure administrative...* 2016, op. cit., p. 15.
- 61 Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos... 2008, op. cit., p. 77.
- 62 Bobbio, *O futuro da democracia*, 1986, p. 95. No tocante ao controle jurisdicional, Morbidelli avança uma linha de entendimento que vê uma tutela jurisdicional mais intensa da atuação administrativa processualizada, porque

- as imposições de verificação instrutória, de motivação, do contraditório etc. tornam mais penetrante a apreciação jurisdicional. Op. cit., 1998, p. 1194.
- 63 El procedimiento administrativo nel sistema italiano entre la eficiencia y la garantía, in *Revista de Derecho Administrativo*, ano 5, nº 9, Lima, Circulo de Derecho Administrativo – CDA, dez. 2010, p. 286.
- 64 La evolución del procedimiento tipo de la ley de procedimiento administrativo alemán de 1976: hacia un modelo integral y comprensivo, in Barnes (org). *La transformación del procedimiento administrativo*. Sevilla: Global Law Pressª editorial Derecho Global, 2008, p. 373.
- 65 Procedimiento administrativo y sociedade de la información... 2008, op. cit. p. 209.
- 66 El procedimiento administrativo colombiano como garantía de los derechos del ciudadano, in Aberastury; Blanke (org). *Tendencias actuales...* 2012, op. cit., p. 426.
- 67 Mario Nigro e la disciplina del procedimiento administrativo, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2010, p. 677.
- 68 La notion de procédure administrative, in L'Association française pour la recherche en droit administratif (AFDA) (org.). *Les procédures administratives*. Paris: Dalloz, 2015, p. 56.
- 69 *O Direito Administrativo sem Estado. Crise ou fim de um paradigma?* Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 37.
- 70 El objeto del procedimiento administrativo y el concepto del Derecho Administrativo, in *Revista de Derecho Administrativo*, ano 5, nº 9, Lima, Circulo del Derecho Administrativo, dez. 2010, p. 65.
- 71 Procedimiento administrativo chileno, in Aberastury; Blanke, op. cit., p. 387.
- 72 Apresentação, in Tawil (org.). *Procedimiento administrativo*. Op. cit., p. XXVII