

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

SAMMARA COSTA PINHEIRO GUERRA DE ARAÚJO

**O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

**NATAL/RN  
2017**

SAMMARA COSTA PINHEIRO GUERRA DE ARAÚJO

O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINAR

Monografia apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Direito Administrativo.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana de Siqueira.

NATAL/RN  
2017

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.  
Sistema de Bibliotecas - SISBI.  
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do CCSA.

Araújo, Sammara Costa Pinheiro Guerra de.

O princípio da cooperação no âmbito do processo administrativo disciplinar /  
Sammara Costa Pinheiro Guerra de Araújo. - 2017.

53f.: il.

Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Universidade Federal do  
Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-  
Graduação em Direito. Natal, RN, 2017.

Orientador: Profa. Dra. Mariana de Siqueira.

1. Processo administrativo disciplinar - Monografia. 2. Novo código de processo  
civil – Monografia. 3. Princípio da cooperação - Monografia. I. Siqueira, Mariana de.  
II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 351



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
II CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE PÓS GRADUAÇÃO

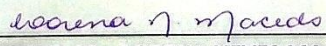
Aos 12 (doze) dias do mês de dezembro de 2017, às 11h na Sala de Aulas 02, no prédio do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, realizou-se a sessão pública para a defesa oral da Monografia de Pós-Graduação intitulada: "O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR", de SAMMARA COSTA PINHEIRO GUERRA DE ARAÚJO, matrícula nº 20162013120, CPF: 047.769.954-50, como Trabalho de Conclusão do Curso de ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGD/UFRN). A Comissão Examinadora foi composta pelos professores, a orientadora da monografia, PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup> MARIANA DE SIQUEIRA, do Programa de Pós-graduação em Direito Administrativo da UFRN (II CEDA); PROF<sup>a</sup> DR<sup>a</sup> KAROLINE LINS CÂMARA MARINHO DE SOUZA, Siape Nº 2578062, do Programa de Pós-graduação em Direito Administrativo da UFRN (II CEDA); PROF<sup>a</sup>. Ma. LORENA NEVES MACEDO, do Programa de Pós Graduação da Universidade UNIFACEX. Designados pela Portaria nº 024/2017-CEDA/PPGD, integrantes da Comissão, que emitiu o seguinte parecer: aprovada.  
A Comissão após a defesa oral e o cumprimento dos demais procedimentos considerou a monografia aprovada.

A Comissão decidiu atribuir á menção \_\_\_\_\_, atribuindo a nota: 9,5.

COMISSÃO EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup> MARIANA DE SIQUEIRA  
Presidente

  
\_\_\_\_\_  
PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup> KAROLINE LINS CÂMARA MARINHO DE SOUZA  
Membro

  
\_\_\_\_\_  
PROF<sup>a</sup>. Ma. LORENA NEVES MACEDO  
Membro

## AGRADECIMENTOS

É com muita felicidade que concluo mais essa etapa na minha vida, pois não foram poucas as vezes que pensei em desistir. No decorrer dessa especialização eu obtive aprovação no Mestrado de Direito desta Universidade e, a partir de então, tornou-se muito difícil conciliar essa especialização, o mestrado, trabalho e família. Foram dias cansativos, mas, agora, com a sensação de dever cumprido, percebo o quanto tenho que agradecer.

Agradeço primeiramente à Deus, por me dar força e ânimo para superar as dificuldades.

À Universidade Federal do Rio Grande do Norte, seu corpo docente, direção e administração que proporcionaram um ambiente criativo e amigável para os estudos.

Meus agradecimentos à Carolina, Marcela, Bárbara, Giselle, Jennifer e Natália, novas amigadas que conquistei nesta turma. Obrigada pelo apoio e ensinamentos nos debates em sala de aula.

À minha orientadora, a professora Mariana de Siqueira, pela sua dedicação, incentivo e paciência nas orientações e correções desse trabalho. Seus ensinamentos foram primorosos e levarei comigo para toda vida.

À minha família, que me estimulou e compreendeu minha ausência em razão do tempo dedicado aos estudos, especialmente à minha mãe, Nolúbia, por seu amor, suporte, incentivo e alegria que estiveram presentes em todos os instantes.

Ao meu amado esposo, Aldayr Júnior, que me deu apoio e incentivo nas horas mais difíceis, além de me auxiliar nos cuidados com nossa filha Alice quando eu necessitava estudar.

E, finalmente, agradecer a minha filha Alice, que com todo seu amor, diariamente faz renovar todas as alegrias da vida.

## RESUMO

A presente pesquisa desenvolve um estudo acerca da devida aplicação do princípio da cooperação, também chamado de princípio da colaboração, advindo com o Novo Código de Processo Civil, no âmbito do processo administrativo disciplinar. Para isso, discute-se a importância do processo administrativo no contexto da Administração Pública contemporânea e sua evolução histórica até chegar no Estado Democrático de Direito. Analisa-se, ainda, o espírito do Novo Código de Processo Civil e conceitua um dos seus fundamentos basilares, a cooperação, e os deveres advindos desse modelo processual. Verifica-se a aplicabilidade subsidiária e supletiva do Código de Processo Civil a todos os processos administrativos regidos por quaisquer outras leis específicas, inclusive o processo administrativo disciplinar. Por fim, aborda-se a aplicação do princípio do devido processo legal e do princípio da cooperação processual no âmbito do processo administrativo disciplinar, discorrendo sobre seus efeitos como forma de tentar trazer um resgate do equilíbrio na relação processual administrativa, a fim de que a decisão administrativa traga um viés mais democrático na ponderação dos interesses públicos.

Palavras-chave: Processo administrativo disciplinar. Novo código de processo civil. Princípio da cooperação.

## **ABSTRACT**

The present research develops a study about the proper application of the principle of cooperation, also called principle of collaboration, coming with the New Code of Civil Procedure, within the scope of the administrative disciplinary process. For this, the importance of the administrative process in the context of the contemporary Public Administration and its historical evolution until arriving in the Democratic State of Right is discussed. It also analyzes the spirit of the New Code of Civil Procedure and defines one of its basic foundations, the cooperation, and the duties arising from this procedural model. The subsidiary and subsidiary applicability of the Code of Civil Procedure is verified to all administrative processes governed by any other specific laws, including the administrative disciplinary process. Finally, the application of the principle of due process of law and of the principle of procedural cooperation in disciplinary administrative proceedings is discussed, discussing its effects as a way of trying to bring about a recovery of balance in the administrative procedural relationship, so that the administrative decision brings a more democratic bias in the consideration of public interests.

**Keywords:** Disciplinary administrative proceeding. New code of civil procedure. Principle of cooperation.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2</b>	<b>A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO</b> .....	9
2.1	A EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO: DO ATO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	11
2.2	O PROCESSO ADMINISTRATIVO E O PLURALISMO DE INTERESSES PÚBLICOS.....	13
2.3	O PROCESSO ADMINISTRATIVO E O ESTADO DE DIREITO .....	15
2.4	DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	17
<b>3</b>	<b>CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO</b> .....	22
3.1	A COOPERAÇÃO PROCESSUAL .....	24
3.2	OS DEVERES PROCESSUAIS DECORRENTES DO MODELO COOPERATIVO ..	28
3.3	ALGUMAS INOVAÇÕES DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL QUE PERMITEM A COOPERAÇÃO .....	30
<b>4</b>	<b>A COOPERAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO</b> .....	35
4.1	APLICAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL AO PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	35
4.2	O DEVIDO PROCESSO LEGAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	38
4.3	A COOPERAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR .....	41
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	48
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	50



## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se insere no atual contexto de reconhecimento do processo administrativo enquanto um instrumento democrático necessário para uma atividade administrativa brasileira mais legítima, controlável e eficiente, que condiz com a dinâmica de uma administração pública que se encontra a serviço de um Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, se destacam noções como a de administração cooperativa, baseada em uma coordenação de interesses, e se discute, com o intuito de se promover a proteção de interesses no seio de uma sociedade multicultural, novas atribuições à Administração Pública.

É justamente nesse aspecto que se revela a importância do processo administrativo, pois é ele o mecanismo apropriado para que a autoridade administrativa identifique quais os interesses públicos prevalecerão em dada situação concreta, tornando-se uma fundamental ferramenta de que dispõe a Administração Pública para realizar, com segurança, a ponderação desses interesses públicos existentes. O processo administrativo, além disso, é utilizado como uma preciosa alternativa ao restrito ato administrativo, a fim de acolher os anseios sociais existentes, principalmente os que clamam por uma postura mais democrática e transparente da Administração Pública.

Assim, revela-se a necessidade de uma nova configuração na relação jurídico-administrativa de modo a delimitar direitos e deveres que devem ser observados tanto pelos interessados quanto pela autoridade no processo administrativo, de forma a alcançar a pluralidade de interesses públicos existente na sociedade.

É sob essa perspectiva que a presente monografia busca verificar a possibilidade de aplicação do princípio da cooperação, expressamente consagrado no Novo Código de Processo Civil, no âmbito do processo administrativo, especialmente no processo administrativo disciplinar, com a finalidade de que o cidadão possa participar do processo de tomada da decisão administrativa.

A consagração do princípio da cooperação, também chamado de princípio da colaboração, impõe o dever de colaboração formado entre a autoridade judicial e as partes no processo civil para que se obtenha, dentro da duração razoável do processo, no seu provimento final, uma decisão de mérito que possa ser justa e efetiva.

Esse princípio trouxe mudanças em relação ao papel das partes no processo, as quais passam a ter uma efetiva participação na construção da decisão jurisdicional, pois o objetivo é que os argumentos das partes sejam considerados e influenciem na formação das decisões. Por

essa razão, o magistrado deixa de ser o autor único e solitário, sendo a sentença fruto de uma atividade conjunta.

Assim, na nova conjuntura processual advinda com o Novo Código de Processo Civil, há um processo democrático que é compatível com a nossa Constituição, o qual é conduzido por uma comunidade de trabalho, sem protagonismo. O magistrado atua como garantidor dos direitos fundamentais, possibilitando no processo o debate, a discussão, a participação cooperativa das partes.

O intuito da abordagem dessa pesquisa será exatamente averiguar a aplicação desse princípio processual na Administração Pública, notadamente no Processo Administrativo Disciplinar – PAD, buscando a construção da decisão legítima, pautada pela boa-fé, através do diálogo participativo e cooperativo das partes, a partir de decisões fundamentadas.

Assim, diante de uma relação não triangular evidente no processo administrativo, pois a Administração Pública é parte que julga e ao mesmo tempo é parte interessada na demanda, busca-se inserir o princípio da cooperação como forma de tentar trazer um resgate do equilíbrio na relação processual administrativa, a fim de que a decisão administrativa traga um viés mais democrático na ponderação dos interesses públicos.

Dessa maneira, isso se constitui o problema aqui apresentado e com importância acadêmica relevante, além de impactar na atuação da autoridade administrativa e no relacionamento entre a Administração Pública e administrados, criando-se um debate sobre sugestões de melhoria ao Processo Administrativo Disciplinar sob a ótica do Devido Processo Legal e do Processo Cooperativo, ambos embasados na ordem constitucional pátria.

Para a construção do presente estudo, primeiramente apresentou-se a evolução histórica do processo na administração pública até chegar ao processo no Estado Democrático de Direito. Em segundo, foi conceituado e caracterizado o Princípio da Cooperação e seus deveres dentro do Novo Código de Processo Civil e, por fim, aplicou-se tais conceitos para serem aplicados no âmbito do processo administrativo disciplinar.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa jurídica foi a pesquisa bibliográfica, feita através de um levantamento bibliográfico e leitura analítica sobre o tema, além da utilização conjunta dos dispositivos legais pátrios correlatos, a exemplo da Constituição Federal, do Código de Processo Civil, da Lei do Processo Administrativo Federal e do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais.

## 2 A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO

O Direito Administrativo, da forma que atualmente é conhecido, teve sua origem no início do século XIX, com o surgimento do Estado de Direito, na França, onde se buscava uma profunda ruptura entre o Estado e a pessoa do soberano, tendo em vista a extrema necessidade de submeter o poder do monarca à lei, devendo toda atuação administrativa estar sujeita à observância de parâmetros previamente estabelecidos. Sobre a base ideológica do Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup> aduz que:

Em suma: O Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito, porque é o Direito que regula o comportamento da Administração. É ele que disciplina as relações entre Administração e administrados, e só poderia mesmo existir a partir do instante em que o Estado, como qualquer, estivesse enclausurado pela ordem jurídica e restrito a mover-se dentro do âmbito desse mesmo quadro normativo estabelecido genericamente. Portanto, o Direito Administrativo não é um Direito criado para subjugar os interesses ou os direitos dos cidadãos aos do Estado. É, pelo contrário, um Direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra descomedimentos dos detentores do exercício do Poder estatal. Ele, é, por excelência, o Direito defensivo do cidadão – o que não impede, evidentemente, que componha, como tem que compor, as hipóteses em que interesses individuais não de fletir aos interesses do todo, exatamente para a realização dos projetos de toda a comunidade, expressados no texto legal. É, pois, sobretudo, um filho legítimo do Estado de Direito, um Direito só concebível a partir do Estado de Direito: o Direito que instrumenta, que arma o administrado, para defender-se contra os perigos do uso desatado do Poder.

Foi diante dessa conjuntura, caracterizada principalmente pelo nascimento das primeiras normas disciplinadoras e limitadoras do poder estatal, que emergiu a possibilidade de existência de uma autoridade administrativa distinta da figura do rei, estando aquela sempre vinculada aos impérios da lei.

Surgiu, nessa oportunidade, a concepção de Administração Pública a qual, naquele momento, era entendida apenas como consequência direta das funções conferidas ao Estado de gerir o bem comum e de promover a ordem social. Percebeu-se, a partir disso, o nascimento de um Estado repaginado, que seria titular de direitos e obrigações e, ainda, responsável por atribuições na seara jurisdicional, legislativa e executiva, tudo com a finalidade de realizar o interesse coletivo e garantir a paz pública.

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 47-48.

Destarte, com a criação do Direito Administrativo ficou nitidamente delimitado dois lados. Em um ponta da relação havia a autoridade administrativa que foi instituída pela lei como figura representativa do Estado, a qual possuía competência para impor obrigações aos administrados. Na ponta oposta estavam os cidadãos, titulares de direitos tidos por fundamentais e entendidos como limitadores do poder estatal.

Observa-se, assim, um relacionamento vertical do Estado para com os administrados, o que não constitui, entretanto, conflitos permanentes entre estes lados distintos. Existe, na realidade, a uma percepção hierarquizada do Direito Administrativo marcada por uma superioridade do Poder Público sobre o privado, sendo esta sempre contrabalanceada pela cominação de regras e deveres ao Estado e pela concessão de liberdade aos administrados.

Necessário é, portanto, a harmonização dessa relação gerada a partir do reconhecimento tanto dos direitos dos particulares quanto da autoridade da Administração Pública, necessidade esta que cooperou demasiadamente para a elevação do Direito Administrativo a ramo do direito autônomo.

O contexto era, então, bastante adequado para que houvesse uma notada segregação entre o ambiente público e privado. O motivo para o mencionado isolamento entre tais esferas era justamente a noção acabada e delimitada que havia, naquela ocasião, sobre a ideia de interesse público e privado. O conceito que se detinha acerca de interesse público se restringia ao simples sentido de mero interesse da coletividade, o qual viria expresso na lei ou legalmente delegado à Administração Pública. Já o interesse privado se relacionava diretamente com o interesse, por seu turno, era entendido como o empenho na concretização das vontades dos particulares, que, até então, eram vistas como desassociadas de qualquer conteúdo coletivo.

Nada obstante, percebe-se que a concepção de interesse público, na contemporaneidade, tem passado por uma intensa transformação, pois diante de muitos grupos e interesses existentes na sociedade atual, é importantíssimo harmonizar tais interesses públicos coexistentes, deliberando-se, sempre que imprescindível, pela prevalência de um sobre outro.

Odete Medauar<sup>2</sup>, discorrendo acerca das transformações ocorridas na Administração Pública durante as duas últimas décadas, expõe que foi igualmente verificado, nesse período, ao lado de uma crescente e constante aproximação do poder público com a comunidade, uma série de outras tendências nas ações da Administração Pública, podendo estas ser observadas especialmente a partir do(a): predomínio da transparência em detrimento do segredo, inclusive quanto aos procedimentos ou processos prévios aos atos exarados; transferência de atividades

---

<sup>2</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo em evolução**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 129-131.

para agentes particulares; utilização de institutos de direito privado; diminuição do exercício do denominado poder de império; aumento do controle pelo resultado; uso de convenções e contratos para a solução de problemas; desregulamentação e desenvolvimento das atividades de forma policêntrica.

Dentro desse novo cenário, é incontestável que, da mesma maneira, o Direito Administrativo venha, diante das profundas modificações na estrutura e no comportamento da Administração Pública, a gradativamente compreender, no presente século, atuais e estimulantes desafios, sendo necessário, para que ocorra o enfrentamento de tais desafios, a ruptura de muitos de seus mais tradicionais paradigmas, o que, por si só, já configura uma contemporânea feição, a qual, indiscutivelmente, melhor se adequa, inclusive, aos anseios da sociedade moderna.

Destarte, demonstradas, de modo superficial, as transformações ocorridas no posicionamento da Administração Pública e, conseqüentemente, nos paradigmas do Direito Administrativo, este capítulo se debruçará acerca do relevante papel que, nos dias atuais, o processo administrativo desempenha nas atividades da Administração Pública, tendo como finalidade evidenciar a intensa relação de reciprocidade que há entre o processo administrativo e essa nova tendência que tem adquirido o Direito Administrativo contemporâneo.

## 2.1 A EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO: DO ATO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A ciência do Direito Administrativo, tal como originada na França e, posteriormente, disseminada na Europa e, finalmente, na América Latina, estruturou-se em torno do conceito central de ato administrativo, como fruto de um Estado liberal. Junto da abordagem de questões clássicas como a necessária submissão da Administração Pública ao Direito, a supremacia do interesse público sobre o particular, a hierarquia entre os órgãos, a separação dos poderes e outros, o ato administrativo representa toda a dogmática tradicional do Direito Administrativo, pautado na unilateralidade, imperatividade e na autoexecutoriedade, em uma relação de verticalidade para com os administrados.

A atuação administrativa brasileira tradicional reveste-se, então, de cunho marcadamente autoritário. A denominada prerrogativa imperativa consiste na possibilidade de a Administração impor ao administrado o conteúdo de decisão por ela definido. Dessa prerrogativa advém a unilateralidade e a autoexecutoriedade dos provimentos administrativos, resultados que são do exercício do poder estatal, não derivando eles de acordo entre

Administração e administrado, ainda que o ato praticado pela Administração se coadune com a vontade do administrado.

Relevante se faz destacar, assim, que o modelo de Administração Pública surgida com o Estado Liberal pode ser caracterizado, genericamente, por agir essencialmente através do ato administrativo.

O aparecimento do ato administrativo, em relação ao modelo de Estado que se tinha até então, trouxe um inegável avanço para a construção de um regime jurídico administrativo que fosse capaz de refrear o exercício do poder, pois sua teoria continha uma ideia essencialmente regulamentadora da atuação estatal, intentando, caso necessário, limitar e proteger os cidadãos de abusos e desvios porventura cometidos pela autoridade administrativa.

Atualmente, procurando não ficar insensível diante dos clamores da sociedade por maior controle, transparência, legitimidade e consensualidade na atuação da Administração Pública, o Direito Administrativo vem passando por profundas mudanças no intuito de responder àquelas expectativas. No cerne dessa transformação, merece papel de destaque o fato do Direito Administrativo, mais do que meramente acolher o fenômeno processual nas atividades administrativas, ter reconhecido o processo administrativo, de forma cada vez mais marcante, como um elemento essencial que instrumentaliza e legitima a função administrativa.

Devido essa abertura, parte relevante da doutrina<sup>3</sup> vem afirmando ter ocorrido, nos últimos anos, uma suposta alteração no foco de estudo do Direito Administrativo, deixando mais de lado o olhar centrado no ato administrativo tradicional, passando as atenções, preponderantemente, à figura do processo, mecanismo dinâmico bem sintetiza a ideia de instrumento favorável aos debates e ao intercâmbio dos diversos interesses coletivos.

Deste modo, existe uma tendência contemporânea de deslocar o centro do Direito Administrativo do ato administrativo para o seu modo de formação, ou seja, para o processo administrativo que o antecede<sup>4</sup>. Isso já foi percebido, sobretudo, pelas doutrinas italiana e alemã<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> MEDAUAR, Odete. Administração Pública: do ato ao processo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de e MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coordenadores). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 410.

<sup>4</sup> MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 73.

<sup>5</sup> A doutrina italiana liderada por Mario Nigro aborda o processo administrativo em seu sentido amplo como o formador de toda a atividade administrativa. Já a doutrina alemã, dirigida por Peter Haberle e Helmut Goerlich, entende o processo administrativo como um instrumento de concretização e de garantia dos direitos fundamentais, sobretudo, dos direitos de participação. Abordando esse entendimento: SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coleção Teses. Coimbra: Almedina, 1998. p.144, 332 e 344.

De fato, colocar o fenômeno processual como núcleo das questões de Direito Público é elevar a dinâmica administração x administrados, reforçando uma tendência dialética e horizontal, que condiz com a dinâmica de uma administração pública que se encontra a serviço de um Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, CF/88). É utilizar-se do processo, até mesmo devido ao seu inegável caráter participativo, como uma preciosa alternativa ao restrito ato administrativo, a fim de acolher os anseios sociais existentes, principalmente as que clamam por uma postura mais democrática e transparente da Administração Pública.

Pode-se, então, afirmar que, nas últimas décadas, houve uma apropriada virada dogmática no Direito Administrativo, prevalecendo o estudo sobre a sequência predefinida de andamentos anteriores ao produto final em detrimento da figura do próprio ato administrativo, que agora fica adstrito à específicos provimentos instantâneos e às próprias etapas ocorridas no curso do processo.

## 2.2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO E O PLURALISMO DE INTERESSES PÚBLICOS

A noção de interesse público, desde o final do século XX até à atualidade, vem passando por uma intensa releitura. Até meados do século anterior as ideias de interesse público e do interesse da própria Administração Pública se misturavam. Hodiernamente, ante a existência de diversos grupos sociais para cooperar na identificação de interesses públicos reconhecidamente plurais e diante de uma suavização na superioridade da Administração perante os particulares, essa confusão de conceitos não mais se admite, assim como não mais se emprega um conceito singular de interesse público. Além de simplesmente identificá-lo e distingui-lo do interesse privado, busca-se, na realidade, conciliar os agora reconhecidamente plurais interesses públicos coexistentes, deliberando-se, no caso concreto, pela prevalência de um sobre outro.

Destarte, há de se entender o sentido plural do interesse público como um conjunto de interesses públicos que serão apontados, ponderados e equilibrados diante das circunstâncias concretas. Não há possibilidade de se pensar na prevalência ou existência de apenas um interesse público supremo em relação aos demais que tenha sido identificado unilateralmente pela Administração Pública.

Mariana de Siqueira<sup>6</sup>, ao abordar o pluralismo de interesses públicos, assim assevera:

---

<sup>6</sup> SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse público no direito administrativo brasileiro**: da construção da moldura à composição da pintura. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 152-153.

Se o Estado é reflexo da sociedade, e se a sociedade atual traz com ela a marca da diversidade, o Estado contemporâneo insere dentro de si essa diversidade. A Administração Pública, por sua vez, pertencente a esse Estado, também vive os reflexos do fenômeno da pluralidade. O interesse público, fruto dos anseios sociais, fim e fundamento da atuação da Administração, por óbvio que reproduz essa multiplicidade de interesses que é marca da coletividade. Não há, assim, “o interesse público”, mas sim vários interesses públicos passíveis de tutela jurídica por possuírem compatibilidade formal e material com a Constituição do 1988.

O equilíbrio entre a proteção dos mais variados interesses tutelados pelo Direito parece ser prudente caminho rumo à construção concreta da ideia de interesse público. [...]

Humberto Ávila<sup>7</sup> aponta a existência de muitos interesses qualificáveis como públicos e que podem, também, em certos casos, colidir entre si, a exigir ponderação, bem como a presença de elementos privados contidos na definição de interesse público. Mesmo os interesses de particulares não absorvidos pelo interesse público devem ser alvo de ponderação no caso concreto.

Nesse cenário, se sobressaem conceitos como o de administração cooperativa, baseada em uma coordenação de interesses, e se discute a propósito de se promover a proteção de interesses no seio de uma sociedade multicultural, conduzindo, assim, novas atribuições à Administração Pública. Isso porque, anteriormente, era a Administração a única competente pela fixação do que seria matéria afeta ao interesse público e, atualmente, ela apenas adota a posição ou a medida que analisar mais adequada ao caso, não se manifestando senão a partir de seleção criteriosa e motivada de um ou de alguns dos interesses públicos subjacentes<sup>8</sup>.

Nesse ponto é que se compreende a enorme utilidade de que se reveste o processo administrativo, pois é ele o instrumento adequado para a identificação de quais interesses públicos prevalecerão em dada situação concreta, tornando-se uma fundamental ferramenta de que dispõe a Administração Pública para realizar, com segurança, a ponderação desses interesses públicos existentes. Assim, a maior relevância dessa processualidade está relacionada diretamente com o reconhecimento da hodierna ideia que se tem acerca da multiplicidade de interesses públicos, expressões típicas dentro do Direito Administrativo contemporâneo.

---

<sup>7</sup> ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. In: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 207-211.

<sup>8</sup> Sobre essa questão, Gustavo Binbenbojm aduz que “a definição do que é o interesse público, e de sua prolapada supremacia sobre os interesses particulares, deixa de estar ao inteiro arbítrio do administrador, passando a depender de juízos de ponderação proporcional entre os direitos fundamentais e outros valores e interesses *metaindividuais* constitucionalmente consagrados” (BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 25).



### 2.3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO E O ESTADO DE DIREITO

Não deve mais prevalecer a caracterização do Estado de Direito, tão somente, como aquele onde seja observada a submissão do poder público ao ordenamento jurídico vigente, pois, atualmente, dinâmicas são as suas premissas e, cada vez mais, variadas se têm apresentado as facetas por que se expressa. A razão disso é que as relações sociais, no geral, evoluíram e, conseqüentemente, novos valores foram selecionados com o intuito de guiar e direcionar a ação estatal.

Com a dinâmica das relações sociais, o Estado de Direito foi levado a se vincular, necessariamente, à concretização de deveres jurídicos positivos, impostos por seu próprio ordenamento. A atuação estatal fundada na ordem jurídica não poderia se limitar, apenas, na abstenção de prática de condutas legalmente vedadas, posto que a Administração Pública teria que abranger, no rol de suas atribuições, a eficaz execução de deveres juridicamente disciplinadas, conforme se verificou durante a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, a qual exigiu uma postura positiva do poder público. A deficiência do modelo do Estado Liberal culminou com o advento do Estado Social, tendo como marcos jurídicos a Constituição Mexicana, de 1917, e a de *Weimar*, em 1919, em resposta às dificuldades sociais da época, sobrevivendo o Estado a exercer um papel intervencionista, tanto na economia quanto nas relações privadas, devendo Estado garantir os direitos sociais mínimos.

Nessa perspectiva, surge o questionamento de como ocorreria a implementação desses deveres positivos através do Estado. A resposta constitucional a esta provocação é o uso de processos administrativos. O mecanismo de processualização da atividade estatal é necessário para que a Administração Pública atue como árbitra na ponderação de interesses públicos contrapostos e para que esta intensifique seu dever de concretização dos direitos fundamentais. A processualização é, então, inerente ao exercício do poder estatal, como bem demonstra o professor Carlos Ari Sundfeld<sup>9</sup> quando afirma que o processo “é o modo normal de agir do estado, sendo consequência direta da ideia de função”.

Nesse sentido, o processo administrativo tem se mostrado um verdadeiro direito subjetivo público dos cidadãos. No Brasil, ele está expressamente contemplado no art. 5º, inciso

---

<sup>9</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. **Revista de Direito Público**, n. 84, out./dez. 1987. p. 67.

LV, da Constituição Federal. Esse é o entendimento adotado por Robert Alexy<sup>10</sup>, que assegura ser o direito à processualização, quando tomado pelo ângulo do indivíduo, um autêntico direito fundamental com caráter positivo.

Destarte, a processualidade administrativa contribui decisivamente para o equilíbrio entre a autoridade estatal e direitos fundamentais dos cidadãos. O agir positivo do poder público através do processo, atendendo diretamente a ordem constitucional, garante, conseqüentemente, a efetividade do exercício de direitos fundamentais pelos particulares, demonstrando o compromisso do Estado com a realização dos deveres jurídicos positivos, posicionamento fundamental dos atuais contornos que devem ser conferidos ao Estado de Direito.

Ressalva-se, entretanto, que a aproximação entre o processo administrativo e o Estado de Direito vai mais adiante. Percebe-se, para exemplificar, que a imposição de limites ao poder público através de um ordenamento jurídico, fundamento estruturante que norteia o Estado de Direito, está em plena concordância com a teoria geral do processo administrativo, pois, analisando as duas visões, ambas procuram constituir parâmetros e atribuir previsibilidade a atuação da atividade administrativa, condicionando-a a execução de princípios disciplinados.

Tanto no Estado de Direito quanto no processo administrativo pode se falar na plena realização do princípio da igualdade, sendo, no primeiro caso, princípio basilar daquele Estado e, no segundo, é imperativo constante nas relações processuais estabelecidas entre a Administração e um administrado, garantindo idênticas condições e semelhantes prazos e oportunidades a todos aqueles que figurem como parte na controvérsia, seja para a apresentação de defesa, argumentos, pontos de vista, provas ou recursos.

Quanto aos direitos fundamentais, mais um ponto de intersecção pode ser notado entre o Estado de Direito e o processo administrativo. O fenômeno processual busca amenizar supostos arbítrios e desvios de finalidade que, porventura, venha ocorrer, pois tal instrumento delimita a atuação administrativa. Ademais, o contraditório e a ampla defesa, prerrogativas dos administrados oriundas da necessidade de processualização, produzirão elementos aptos a pleitear o reconhecimento de direitos na seara administrativa, o que corrobora o processo como mecanismo de tutela de direitos também nessa esfera. Portanto, ao fazer com que a atividade administrativa corra sobre os contornos da lei, o processo acaba por se transformar num instrumento de proteção dos direitos fundamentais, conforme enfatiza Egon Moreira<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 477 e ss.

<sup>11</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/99**. 4 ed., atual, rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 69.

A principal preocupação daquele que estuda direito administrativo não hão de ser as ‘prerrogativas da Administração’, mas os ‘direitos do administrado’. O processo administrativo significa meio ativo de exercício e garantia dos direitos dos particulares, que têm condições de participar e controlar a sequência predefinida de atos anteriores ao provimento final.

Finalmente, pontua-se, ainda, que o controle jurisdicional da Administração Pública, mais um item que tem se manifestado fundamental para o modelo do Estado de Direito, somente tem a aprimorar-se com o advento do fenômeno processual no poder público. Isto porque o controle jurisdicional não irá se restringir, apenas, a uma análise pontual e específica acerca da legalidade material do ato administrativo final. Pelo contrário, ele vai ser ampliado, pois o judiciário controlará, inclusive, o conjunto de acontecimentos anteriores ao ato, aumentando consideravelmente o campo de incidência da legalidade para abranger, além disso, os aspectos formais. Haverá, por conseguinte, expressivo resultado conferido aos cidadãos e ao próprio Estado de Direito, que passa a ser dotado de mecanismos hábeis a garantir direitos já em momentos precedentes a seu efetivo ato final.

#### 2.4 DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A democracia ainda é, no atual século, um dos valores mais relevantes e perseguidos em grande parte das civilizações ocidentais. Sua essencialidade é tamanha que Paulo Bonavides<sup>12</sup>, inclusive, fala em no direito do cidadão à democracia, o qualificando em direito fundamental de quarta geração, concebendo-o como integrante do rol dos direitos que, nas palavras do autor, têm por característica o fato de emergirem com caráter universal e em meio ao cenário de globalização política.

A conceituação de democracia deve ser analisada diante do processo histórico e das várias fases evolutivas vivenciadas pela sociedade, possuindo tal definição de um caráter dinâmico resultante das transformações acontecidas na sociedade a cada época e contexto político estudado. Não é de causar estranheza, contudo, que tenha sido assim. José Afonso da Silva<sup>13</sup> defende essa dinamicidade como algo que lhe seja inerente:

---

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 571.

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 131.

Não percebem que ela é um processo, e um processo dialético que vai rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução, incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores. Como tal, ela nunca se realiza inteiramente, pois, como qualquer vetor que aponta a valores, a cada nova conquista feita, abrem-se outras perspectivas, descortinam-se novos horizontes ao aperfeiçoamento humano, a serem atingidos.

Apesar das diferentes acepções, é consenso que o núcleo essencial do conceito de democracia é sempre estruturado pelo sentido advindo da própria etimologia da palavra, em que o poder de tomar importantes decisões políticas está com o povo. É assim, inclusive, a atual percepção da democracia, consagrada nos modernos ordenamentos constitucionais, que tem origem no povo e de onde se origina o protótipo constitucional dos Estados Democráticos.

Contudo, a criação de um Estado Democrático de Direito pelo poder constituinte não estabelece, por si mesmo, a democracia. O que realmente se constituem, com a força normativa da Constituição promulgada, são, no máximo, as condições jurídicas e políticas para o seu exercício. A partir de então, incumbe aos parceiros da nova ordem jurídica, seus operadores e estudiosos, extrair da Lei Fundamental sua maior amplitude plausível. É justamente isso que se busca alcançar no Brasil desde a Constituição de 1988.<sup>14</sup>

Nessa ordem, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (CF/88, art.1º), tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (CF/88, art. 1º, I a V). O poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (CF/88, art.1º, parágrafo único).

O caráter democrático deve necessariamente abarcar a participação efetiva e operante da população na coisa pública, não ficando consinto, todavia, à simples formação das instituições representativas. A democracia deve ser entendida na plenitude de seu conteúdo e na total extensão dos valores cujo alcance se propõe a instrumentalizar, não se aceitando que ela fique restringida somente a prerrogativa de escolha de seus governantes. Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>15</sup> relata que na modernidade a democracia era entendida “como relativa à formação da autoridade governante, como a possibilidade de escolha popular de quem deve governar [...]”, entretanto, o autor acrescenta que, na pós-modernidade, a democracia é compreendida “como relativa à atuação da autoridade governante, como a

---

<sup>14</sup> MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, MS. v. 16. n. 31. Jan./Jun. 2014. p. 74. Disponível em: <[http://www.unigran.br/revista\\_juridica/ed\\_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf](http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf)>. Acesso em: 04 de setembro de 2017.

<sup>15</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e estado**. O direito administrativo em tempos de globalização. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 142.

possibilidade da escolha popular de como governar, ou seja, fundamentalmente de participação das pessoas no exercício do poder público [...]”.

Assim, em consonância com o referido pensamento, se iniciou, na metade do século XX, uma forte inquietação na busca de concretamente se implementar, nos regimes ditos democráticos, a participação efetiva do povo no exercício do poder, verdadeira excelência democrática. A partir de então, começou a ganhar força a denominada democracia administrativa, a qual possui suas origens fincadas na garantia de se permitir ao cidadão sua efetiva participação na construção do conteúdo das decisões governamentais que possam afetá-lo.

Ao abordar a democratização no âmbito da Administração Pública, José Joaquim Gomes Canotilho<sup>16</sup> compreende que pode manifestar-se na substituição das estruturas hierárquico-autoritárias por formas de deliberação colegial, como a introdução do voto na seleção das pessoas a quem foram confiados cargos de direção individual, participação paritária de todos os elementos que exercem a sua atividade em determinados setores da Administração Pública, transparência ou publicidade do processo administrativo e gestão participada, que consiste na participação dos cidadãos por meio de organizações populares de base e de outras formas de representação na gestão da Administração Pública.

Também discorrendo sobre a democratização da Administração, Mariana de Siqueira<sup>17</sup> bem destaca que:

O que se busca com a democratização da Administração não é o fim da tradicional democracia representativa, essa deve restar existente em nível local, regional e nacional; o objetivo, ao invés, é a existência de ambas as ideias em conjunto. A democracia participativa deverá se fazer concreta em hipóteses específicas, com foco especial nas decisões de impacto local, de modo a fortalecer a soberania popular constitucionalmente consagrada e a aproximar a Administração dos cidadãos.

Acresça-se ao exposto o fato de que inserir a participação popular em todas as decisões administrativas e não apenas em algumas delas geraria a possibilidade de paralisar ou retardar o funcionamento da Administração prejudicando a sua eficiência e a duração razoável dos processos administrativos.

Consolidou-se, nas últimas décadas, o entendimento de que a democracia plena não existe sem que o povo possa intervir ou colaborar, de forma concreta, no processo de formação das decisões estatais. Um padrão democrático de atuação, no qual devem sempre prevalecer, na

---

<sup>16</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: 1999. p. 25.

<sup>17</sup> SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse público no direito administrativo brasileiro**: da construção da moldura à composição da pintura. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 237.

construção conjunta das decisões, o consenso e o diálogo com os administrados, que já não mais agora são tratados como súditos, mas sim, verdadeiros companheiros do poder público na tarefa de ponderação dos interesses.

A participação administrativa, segundo Odete Medauar<sup>18</sup> refere-se:

(...) à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, ao decréscimo da discricionariedade, atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos e às práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses.

Desta forma, claro resta a compreensão acerca da importância categórica que o processo administrativo desempenha nessa nova relação que a Administração Pública cultiva com os particulares. Isto porque, até o momento, não se tem conhecimento acerca de outro instrumento que, da mesma forma que o processo, aglomere tantas qualidades favoráveis à efetiva inclusão do cidadão, na qualidade de partícipe, no conjunto de atividades administrativas executadas pelo Estado.

O processo administrativo constitui, assim, o *modus operandi* para o Estado efetivar o interesse público, na qualidade de representante e não de titular. É exatamente na face instrumental do processo administrativo que a democracia descobre um ambiente apto à sua forma plena de realização. Por essa razão, o processo consiste em mecanismo que assegura vida digna e democrática, tendo em vista que a tomada de decisões, em quaisquer circunstâncias, sobremaneira, no exercício da função administrativa, concretiza o poder.

Todavia, não é apenas em virtude de proporcionar ao administrado sua efetiva participação nos atos que antecipam à decisão que estaria o processo administrativo fortemente ligado aos fundamentos do regime democrático. Diferentes feições, ainda, podem ser destacadas. Odete Medauar<sup>19</sup>, em seus estudos sobre a processualidade administrativa, assinala o pluralismo como um dos importantes vetores contemplados pela democracia que será efetivamente concretizado no momento em que se admita, pelo processo, a chegada, ao conhecimento da Administração, dos diversos e controversos argumentos e pontos de vista dos sujeitos processuais. Além disso, há ainda a importante ampliação que é conferida à possibilidade de controle sobre a atuação da Administração, sendo está outra respeitável contribuição do processo ao fortalecimento das bases democráticas.

---

<sup>18</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 230.

<sup>19</sup> MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 89.

Ressalta Odete Medauar<sup>20</sup> que:

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. No esquema processual, o cidadão não encontra ante si uma administração livre, e sim uma administração disciplinada na sua atuação.

A importância de processos administrativos transparentes, acessíveis aos cidadãos e que admitam que o particular acompanhe todo o procedimento de tomada de decisão tendem a diminuir a insegurança jurídica e os riscos de violação aos direitos e garantias individuais dos cidadãos. A consequência disso é uma decisão administrativa mais democrática e justa, legitimada pelo próprio cidadão.

Gustavo Justino de Oliveira<sup>21</sup>, ao arrazoar acerca dos efeitos positivos da participação administrativa, aponta:

[...] possibilita aos cidadãos maior e melhor informação e conhecimento sobre as diretrizes dos órgãos administrativos, harmonizando-se com o preconizado no inc. XXXIII do art. 5º da Constituição da República. Este caráter informativo integra ainda as garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa, previstas no inc. LV do art. 5º da Carta Magna. Contudo, é possível afirmar que os mecanismos participativos exercem um duplo papel informativo. De um lado, propiciam a obtenção de dados por parte dos cidadãos; de outro, habilitam o órgão administrativo decisor, tornando-o apto a emitir um provimento mais acertado e mais justo, pois estabelece um maior conhecimento acerca da situação subjacente à decisão administrativa.

Nesse contexto, é perceptível o fundamental papel que o processo administrativo desempenha na construção e consolidação de uma Administração Pública com viés democrático. Enquanto os princípios democráticos evidenciam a necessidade de ampliação da inserção dos cidadãos na direção dos caminhos da sociedade, o processo administrativo brota como instrumento fundamental para tornar possível a concretização desta finalidade.

---

<sup>20</sup> MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 66.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Coords.). **Direitos humanos e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 310.

### **3 CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO**

O processo civil faz parte das disciplinas que formam o Direito Público, pois disciplina o exercício de parte de uma das funções privativas do Estado, a jurisdição. O ramo processual civil tem uma tênue ligação com o direito constitucional, cuidando o processo de uma função soberana do Estado, estando na Constituição os atributos e limites dessa mesma função.

A autonomia do direito processual civil, frente ao direito material, é incontroversa. O direito material trata de estabelecer as normas que regulamentam as relações jurídicas entre as pessoas e o processual busca disciplinar uma função pública estatal. O direito processual civil atua como fundamental ferramenta do Estado para o exercício do poder jurisdicional.

A Constituição de 1988 iniciou uma nova etapa no ordenamento jurídico pátrio. Intensamente cansada de mais de vinte anos de ditadura militar, a população brasileira estava sedenta por profundas transformações no modo de organização do Estado, maiormente no tocante à democracia e ao respeito aos direitos humanos.

Por essa razão, a Constituição da República Federativa de 1988 foi ordenada tendo como fundamento supremo valores como a proteção do direito à vida e o respeito à dignidade da pessoa humana, tendo o Estado permanecido com a atribuição da prestação jurisdicional.

Além de muitas leis que já foram elaboradas durante a vigência da Constituição de 1988, muitas outras leis foram apenas recepcionadas pelo ordenamento jurídico, pois foram criadas antes da Carta Magna, a exemplo do código de processo civil de 1973. O referido diploma legal foi responsável por disciplinar os procedimentos processuais no Brasil por um período superior a quarenta anos e demonstrou ser adequado e compatível com relação aos princípios constitucionais.

No contexto da realidade do Poder Judiciário no país, o código processual civil de 1973 tornou-se antiquado e ineficaz, transformando o processo em um instrumento demasiadamente moroso, com variadas maneiras de suspensões e interrupções e, ainda, com diversos recursos que, na maioria dos casos, eram interpostos apenas com a finalidade protelatória.

Com a declarada finalidade de se buscar uma maior agilidade da justiça, buscando uma maior celeridade no processo e a possibilidade de desafogar o Judiciário, o Código de Processo Civil brasileiro de 1973 foi substituído por um novo diploma legislativo, promulgado em 16 de março de 2015.

Uma das reformas fundamentais do Novo Código de Processo Civil privilegia a pacificação entre as partes, com a finalidade de minimizar o litígio e estimular a composição



amigável entre elas. Conforme anota Eduardo Cambi<sup>22</sup> o novo Código acredita em meios alternativos de solução de conflitos (arbitragem, conciliação e mediação), por entendê-los mais adequados, baratos e eficientes, evitando que o Estado-Juiz imponha uma decisão, buscando cultivar o bom senso e a contribuição (cooperação) das partes para a pacificação social, sendo, de qualquer forma, imprescindível a realização de campanhas de conscientização popular e de educação para a cidadania, voltadas para tal desiderato.

Luiz Guilherme Marinoni<sup>23</sup>, sobre o incitamento ao emprego de meios consensuais alternativos no Novo CPC, acrescenta que:

Nessa linha, note-se que também por essa razão é impróprio pensar a jurisdição como meio de resolução de uma lide por sentença. Na verdade, o conflito deve ser tratado com a técnica processual mais apropriada às suas peculiaridades – que inclusive podem determinar o recurso à jurisdição como última *ratio*. Não é por outra razão que o novo Código explicitamente coloca a jurisdição como uma das possíveis formas de resolução de litígios e de forma expressa incentiva os meios alternativos de resolução de controvérsias (art. 3º do CPC).

O enfático convite à solução consensual está disciplinado já nos primeiros artigos do Código de Processo Civil que atribui ao Estado a função de promover, sempre que possível a solução consensual dos conflitos (art. 3º, § 2º, CPC/2015). No art. 3º, § 3º, do referido diploma legal, há a previsão, ainda, que juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial, deverão estimular a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos.

O que deseja a nova lei processual é atenuar a cultura do litígio que está impregnada no Brasil e educar a atual sociedade acerca da importância da concretização de novas maneiras pacíficas de solução dos conflitos. Procura-se, aos poucos, perpetrar uma mudança na visão tradicional, ampliando-se a ideia de acesso à jurisdição, passando esta a ser abrangida não apenas como o acesso a uma decisão derivada de um processo, mas também através da adoção de métodos consensuais não-jurisdicionais de solução das lides.

É importante ressaltar que o código processual civil traz todas as suas premissas fincadas na Carta Constitucional de 1988. Humberto Theodoro Júnior<sup>24</sup> destaca a referida lei

---

<sup>22</sup> CAMBI, Eduardo. Audiência de conciliação ou de mediação. *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org.). **Breves comentários ao novo código de processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 876 e 878.

<sup>23</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo Curso de Processo Civil** [livro eletrônico]: teoria do processo civil. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p.187.

<sup>24</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. 56. ed. rev., atual. e ampl. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p.70.

processual almejou a constitucionalização do processo e aplicação dos princípios constitucionais:

Na Parte Geral, o Novo Código dispensou grande atenção à constitucionalização do processo, dedicando seus 12 artigos iniciais para definir aquilo que denominou de Normas Fundamentais do Processo Civil, entre as quais merecem especial destaque os princípios do contraditório sem surpresas; da cooperação entre partes e juiz na atividade de formulação do provimento jurisdicional; da sujeição de todos os participantes do processo ao comportamento de acordo com a boa-fé; da duração razoável do processo; da dignidade da pessoa humana; da eficiência da prestação a cargo do Poder Judiciário; da submissão do próprio juiz ao contraditório; da fundamentação adequada das decisões judiciais; da vedação de privilégios da ordem de julgamento das causas. Dentre as normas fundamentais figura também a que estimula a prática da justiça coexistencial (juízo arbitral, conciliação e mediação)

Sobre essa significativa transformação cobiçada pelo Código de Processo Civil, José Miguel Garcia Medina<sup>25</sup> aduz:

O CPC/2015 adota esse modo de pensar, trazendo para o ambiente da administração estatal da justiça esses meios consensuais de solução de controvérsias, antes chamados de “alternativos”, agora estimulados (cf. comentário ao art. 3º). A mudança da cultura da sentença para a cultura da pacificação, a que se refere Kazuo Watanabe (Política pública ..., *RePro* 195/381), tende a ser lenta e gradual, ainda que o CPC/2015 dê passos importantes, nesse sentido.

Além da adoção de meios consensuais para solução dos litígios, a nova codificação processual civil também almeja um progresso na forma de entender o instrumento que viabiliza a prestação jurisdicional. A inserção de dispositivo que exige a colaboração e cooperação dos atores do processo, conforme o expresso comando de seu art. 6º, enunciador de que todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva, é bastante inovadora e requer um estudo mais aprofundado sobre suas implicações.

### 3.1 A COOPERAÇÃO PROCESSUAL

---

<sup>25</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 29-30.

Na busca de uma nova perspectiva que alivie o sistema judiciário brasileiro, a nova lei processual possui como uma de suas bases o princípio da colaboração processual. Tradicionalmente, processualistas como Fredie Didier Júnior<sup>26</sup>, ao se referirem sobre a organização do processo, a partir de uma distribuição de funções realizada por cada sujeito processual, costumeiramente identificam o modelo adversarial, também chamado de dispositivo, e o modelo inquisitorial. Entretanto, antes mesmo da promulgação do Novo Código de Processo Civil, os processualistas já passaram a discorrer também sobre o recente modelo cooperativo.

O processo dispositivo é característico do Estado Liberal, no qual as partes eram competentes para dirigir o processo, ao passo que o juiz se conservava numa posição de neutralidade e passividade, responsável apenas por proferir a decisão. É corriqueiro se deparar com doutrinadores que denominam os magistrados da época como “boca da lei”, pois não possuíam nenhuma liberdade para interpretar as leis, mas tão somente aplicá-las. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira<sup>27</sup>, entendendo dessa forma, asseverou que “qualquer espécie de poder judicial era ignorado ou pelo menos muito atenuado: o juiz deveria permanecer totalmente estranho à direção do processo”.

Já o modelo inquisitivo revela-se oposto ao modelo dispositivo, porquanto é o magistrado quem tem a administração do processo e não mais as partes. Neste modelo é conferido ao juiz não apenas o domínio na condução do processo, mas também o poder de perquirir as provas indispensáveis para comprovar os fatos, mesmo sem requerimento ou cooperação das partes. O cerne deste modelo está, portanto, na livre inquirição dos fatos pelo julgador.

Em ambos os modelos acima mencionados coexistem os princípios inquisitivo e dispositivo, o que os diferencia é a uma maior atribuição pelo legislador de poderes ao magistrado ou às partes.

No Brasil, apesar de possuir peculiaridades dos dois modelos, em decorrência da ideia central de efetividade como caminho e objetivo da processualística moderna, surge a necessidade de um novo modelo que inove na distribuição de funções dos sujeitos processuais, a qual deve abrigar o direito das partes de participar de forma concreta na formação do provimento jurisdicional. Dessa forma, surgiu, a partir do equilíbrio dos modelos inquisitivo e

---

<sup>26</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 120.

<sup>27</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. **Do formalismo no processo civil**: proposta de um formalismo-valorativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 66-67.

dispositivo, e, ainda, da necessidade de evoluir o modelo processual, a ideia do processo cooperativo.

Lúcio Grassi de Gouveia<sup>28</sup> assegura que o princípio da cooperação tem sido adotado pelos ordenamentos jurídicos de diversos países do continente europeu, tendo a doutrina atribuído a origem do instituto ao direito alemão.

Dando um passo além, o Direito Português traz em seu código de processo civil a previsão expressa de uma cláusula geral da cooperação, ao estabelecer em seu art. 7º, I, que “Na condução e intervenção no processo, devem os magistrados, os mandatários judiciais e as próprias partes cooperar entre si, concorrendo para se obter, com brevidade e eficácia, a justa composição do litígio”.

De forma semelhante ao que foi feito em Portugal, o novo Código de Processo Civil brasileiro também traz um título e um capítulo dedicados às normas fundamentais do processo civil, dentre as quais se destaca o art. 6º, o qual exige expressamente que todos os sujeitos do processo cooperem entre si para que se obtenha a solução do processo com efetividade e em tempo razoável.

No entender de Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero<sup>29</sup> a colaboração é:

[...] um modelo que visa a organizar o papel das partes e do juiz na conformação do processo, estruturando-o como uma verdadeira comunidade de trabalho (Arbeitsgemeinschaft), em que se privilegia o trabalho processual em conjunto do juiz e das partes (prozessualen Zusammenarbeit). Em outras palavras: visa dar feição ao formalismo do processo, dividindo de forma equilibrada o trabalho entre todos os seus participantes.

Por conseguinte, cooperação, ou colaboração, significa a participação e o diálogo entre os sujeitos processuais na tomada de decisões, sendo a própria dialética processual. Em razão disso, o juiz deixa de ser o autor único e solitário de suas decisões. A sentença e, de resto, as decisões judiciais passam a ser fruto de uma atividade conjunta. Contribuindo com esse entendimento, Leonardo Carneiro da Cunha<sup>30</sup> assevera que “em razão do contraditório, a atividade jurisdicional deve pautar-se num esquema dialógico, de modo a exigir que o juiz exerça a jurisdição com o auxílio das partes, proferindo decisão legítima, aprimorada e justa”.

---

<sup>28</sup>GOUVEIA, Lúcio Grassi de. O dever de cooperação dos juízes e tribunais com as partes: uma análise sob a ótica do Direito Comparado. **Revista da ESMape**, Recife. v.5, nº 11, jan/jun 2000. p. 248.

<sup>29</sup>SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 624.

<sup>30</sup>CUNHA, Leonardo Carneiro da. **O Princípio contraditório e a cooperação no processo**, 2013. Disponível em <<http://www.leonardocarneirodacunha.com.br/artigos/o-principio-contraditorio-e-a-cooperacao-no-processo/>>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

No modelo processual cooperativo o princípio da cooperação é o norteador do processo, sendo esta consequência direta da junção dos princípios do devido processo legal, da boa-fé processual e do contraditório, todos princípios garantidos pela norma constitucional. Pode-se, assim, afirmar que este é um modelo mais democrático. De acordo com Daniel Mitidiero<sup>31</sup> é um processo “pautado pelo diálogo judiciário, pela colaboração e pela lealdade entre as pessoas”.

Dierle José Coelho Nunes<sup>32</sup> defende um modelo participativo do processo, haja vista que um processo democrático é compatível com a nossa Constituição, então o processo é conduzido por uma comunidade de trabalho, sem protagonismo, sugerindo ainda, que esse é um modelo constitucional de processo.

De acordo com esse modelo, o magistrado atua como garantidor dos direitos fundamentais, possibilitando no processo o debate, a discussão, a participação cooperativa das partes, com objetivo de que seus argumentos sejam considerados e influenciem na formação das decisões.

Procura-se, assim, um equilíbrio na participação processual, estruturado na divisão do trabalho entre o órgão jurisdicional e as partes, onde se diminui os protagonistas e há uma divisão mais paritária na direção e no diálogo processual.

Por outro lado, o magistrado não pode, baseado na noção de colaboração, ser “um mero conselheiro ou conciliador de conflitos”, motivando suas decisões na cooperação realizada pelas partes, desconsiderando os diversos fatos apresentados sob o argumento de que uma das partes beneficiou a produção de provas ou se expressou de forma mais perspicaz<sup>33</sup>.

Nesse sentido, o juiz deve conduzir o processo de maneira dialogal, mas, no momento de tomada da decisão, deve ser assimétrico. Desta forma, o julgamento no processo cooperativo acontece como consequência da atividade processual em cooperação, ou seja, é decorrência de discussões advindas no decorrer do processo, por meio de uma cognição compartilhada. Entretanto, na ocasião de pronunciar a sentença, o poder decisório compete ao magistrado, tratando-se de atribuição exclusiva do órgão jurisdicional<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: pressupostos sociais, lógicos e éticos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.14. p. 17.

<sup>32</sup> NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 215.

<sup>33</sup> MENDES, André Filipe do Nascimento; SILVA, Sadart Vieira da; QUEIROZ NETO, Rafael Gomes de. A decisão utópica: democracia no processo civil cooperativo?. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 123, abril de 2014. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/thumb.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14646&revista\\_caderno=21](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/thumb.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14646&revista_caderno=21)>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

<sup>34</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 126.

A Lei 13.105, de 16 de março de 2015, deixou clara a preocupação com a efetividade processual e a necessidade de participação dos sujeitos do processo na solução da lide. Algumas modificações implementadas pelo novo diploma legal confirmam a autoridade dada ao modelo cooperativo. No entanto, para que a cooperação aconteça é necessária uma mudança de postura de cada operador do direito, em conjunto com as partes, no sentido de afastar a mentalidade individualizada e se aproximar de uma prestação jurisdicional baseada na boa-fé, na cooperação e no contraditório participativo.

Dessa forma, caso a cultura da sociedade não seja transformada, não havendo um empenho de todos os sujeitos processuais para que se altere o modo como o processo vem sendo conduzido, corre-se o risco, segundo Leonardo Carneiro da Cunha<sup>35</sup>, de que o princípio da cooperação se torne aplicável somente no campo teórico, ficando à margem da prática forense.

### 3.2 OS DEVERES PROCESSUAIS DECORRENTES DO MODELO COOPERATIVO

O princípio da cooperação modifica as condutas dos sujeitos processuais a fim de que se obtenha efetivamente um processo leal e cooperativo.

Falar em modelo cooperativo do processo é ratificar a importância de se harmonizar as funções de cada sujeito processual na finalidade de se buscar uma melhor prestação jurisdicional. Por este motivo, destaca-se a necessidade de responsabilização dos vários agentes do processo.

Desta maneira, da cláusula geral de cooperação disciplinada no art. 6º do Código de Processo Civil de 2015 decorrem alguns deveres processuais, os quais incidem tanto para as partes, quanto para o magistrado. Os deveres de esclarecimento, de prevenção, de consulta ou diálogo e de auxílio, são essenciais para que o processo cooperativo seja posto em prática. Acerca dos sujeitos processuais a que se destinam tais deveres, Lorena Miranda Santos Barreiros<sup>36</sup> bem expõe que:

O diferencial do modelo cooperativo, todavia, reside na previsão de deveres de cooperação, tanto das partes para com o juiz como deste para com as partes, além de deveres direcionados a outros participantes do processo, a exemplo do advogado, de testemunhas, de auxiliares da justiça etc. todos devem colaborar para o atingimento da justa composição do litígio.

---

<sup>35</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **O Princípio contraditório e a cooperação no processo**, 2013. Disponível em <<http://www.leonardocarneirodacunha.com.br/artigos/o-principio-contraditorio-e-a-cooperacao-no-processo/>>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

<sup>36</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Fundamentos constitucionais do princípio da cooperação processual**. Salvador: Jus Podivm, 2013. p. 179-180.

O dever de esclarecimento está direcionado tanto às partes quanto ao juiz. Às partes, para que supram eventuais dúvidas acerca dos fatos ou dos fundamentos jurídicos que embasam seus pedidos, colaborando para que o julgador tenha conhecimento de todas as alegações com máxima clareza e objetividade possível, para impedir que decisões sejam proferidas baseadas em falsas premissas<sup>37</sup>.

Ao juiz ou tribunal, é cabível exigir o cumprimento do dever de esclarecimento das partes, mas também é dever do órgão jurisdicional esclarecer suas próprias decisões, ou seja, proferir decisões claras e fundamentadas<sup>38</sup>. O dever de esclarecimento embasa, ainda, o dever de motivação das decisões judiciais que, apesar de expresso no texto constitucional, ganhou ainda mais destaque no novo diploma processual.

Já o dever de consulta impõe que o magistrado não decida sobre nenhuma questão, seja de fato ou de direito, ainda que a mesma pudesse ser conhecida de ofício, sem que tenha sido oportunizado às partes o conhecimento e manifestação acerca da referida questão, permitindo ampla participação das partes e possibilidade das partes influenciarem no provimento jurisdicional.

Nesse passo, os litigantes não devem ser “surpreendidos por decisão apoiada, em ponto fundamental, numa visão jurídica de que as partes não se tenham apercebido. Nesse caso, o ponto de vista do órgão judicial deve ser previamente submetido ao contraditório das partes.”<sup>39</sup>

Este dever está expressamente previsto no novo Código de Processo Civil, em seu artigo 10 quando positiva que “o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício”.<sup>40</sup>

Quanto ao dever de prevenção, consiste no dever do magistrado de apontar as eventuais deficiências e insuficiências das postulações das partes que possam ser supridas<sup>41</sup>. Na perspectiva do processo colaborativo o juiz não deve apenas indicar que há um defeito a ser sanado, mas é preciso que o magistrado especifique qual a deficiência que deve ser sanada.

---

<sup>37</sup> SANTOS, Igor Raatz dos. Processo, Igualdade e Colaboração: os deveres de esclarecimento, prevenção, consulta e auxílio como meio de redução das desigualdades no processo. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 192, fev. 2011. p. 68.

<sup>38</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 128.

<sup>39</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. **Do formalismo no processo civil**: proposta de um formalismo-valorativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 290.

<sup>40</sup> Artigo 10 do Código de Processo Civil - Lei nº 13.115/2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

<sup>41</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 127.

O Código de Processo Civil traduz esse dever de prevenção no artigo 321, no qual garante ao autor o direito de emendar a petição inicial se o juiz entender que lhe falta algum requisito. É de suma relevância que tem que ter aqui o chamado interesse adequação, segundo o qual o juiz deve indicar o modo como o defeito deve ser sanado.

O dever de auxílio, por sua vez, consiste na ideia de que compete ao órgão jurisdicional auxiliar as partes que encontram dificuldades ao exercício dos seus direitos ou estejam impossibilitadas de praticar seus respectivos ônus processuais, evitando assim decisões desfavoráveis unicamente proferidas em razão do não cumprimento de deveres processuais.

Um exemplo citado por Igor Raatz dos Santos<sup>42</sup> corresponde à solicitação do juiz, a órgãos públicos, para que forneça o endereço da parte que não foi localizada. O ônus de qualificar o réu, apresentando inclusive o endereço, em regra, é do autor. Entretanto, por diversas vezes a tarefa de localizar o réu se torna excessivamente penosa para a parte autora.

Através do dever de auxiliar, então, o magistrado expede ofício aos órgãos públicos determinando que esta forneça o endereço do réu, caso exista em seus cadastros.

Por meio de um comportamento que respeite todos os deveres expostos, estar-se-á satisfazendo ao dever de cooperação e, conseqüentemente, adentrando no espírito democrático do Código de Processo Civil de 2015.

### 3.3 ALGUMAS INOVAÇÕES DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL QUE PERMITEM A COOPERAÇÃO

A Lei 13.105, de 16 de março de 2015, trouxe em seu escopo muitos outros artigos que refletem o processo cooperativo e, já em seu artigo 1º, disciplinou uma das suas primeiras novidades, a qual não existe equivalência com nenhum artigo do antigo Código de Processo Civil de 1973, onde estabeleceu que o Código de Processo Civil de 2015 será ordenado, disciplinado e interpretado de acordo com os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, explicitando o viés democrático e constitucional do diploma processual vigente e abarcando como normas fundamentais do processo civil múltiplos princípios anteriormente constantes apenas na Constituição pátria.

Nesse contexto, a nova sistemática do novo Código finaliza a controvérsia acerca da aplicação dos princípios constitucionais no processo civil brasileiro, estando a previsão

---

<sup>42</sup> SANTOS, Igor Raatz dos. Processo, Igualdade e Colaboração: os deveres de esclarecimento, prevenção, consulta e auxílio como meio de redução das desigualdades no processo. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 192, fev. 2011. p. 73.



literalmente expressa logo no primeiro artigo do próprio CPC/2015, fortalecendo e efetivando o devido processo constitucional.

Um artigo que confirma a intenção cooperadora do novo diploma processual é o seu artigo 3º, o qual prevê arbitragem e traz a importância da conciliação, da mediação e de outros métodos de solução consensual do conflito nas soluções das lides, além de estabelece o dever do Estado de promover, sempre que plausível, a solução consensual dos conflitos.

Tal artigo não possui nenhum outro dispositivo correspondente no código anterior. Essa inovação instituiu no ordenamento brasileiro a ideia de promoção da solução por autocomposição através do Estado, passando essa atribuição de incentivar a consensualidade a ser política pública, um objetivo do Estado, que deve utilizar de todas as formas para incentivar as soluções por meios pacíficos.

Com a finalidade de buscar promover e estimular as soluções consensuais dos conflitos, o referido artigo estabelece, ainda, que estes tipos de métodos pacíficos de solução de conflitos sejam incitados prioritariamente pelos juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive durante todo o decorrer do processo judicial.

José Garcia Medina<sup>43</sup> assegura que o Código de Processo Civil atual traz o sistema de prestação jurisdicional denominado de “multiportas”, o qual estabelece várias maneiras de resolução de conflitos, ou modos flexíveis e diversos para os processos de solução da lide, de formas distintas para atender aos diferentes casos particulares, ou uma combinação desses processos para a resolução do mesmo conflito.

Uma das formas que o Código de Processo Civil trouxe para possibilitar a concretização da composição do litígio entre as partes está prevista no art. 334, que traz a obrigatoriedade, ressalvadas as exceções legais que estão no artigo, da realização de audiências de conciliação ou de mediação antes da apresentação da defesa por parte do réu, em todas as ações que versem sobre direitos dos quais não há impedimentos para as partes disporem.

A obrigatoriedade da audiência de conciliação é fundamental para se atingir a finalidade de, mais rapidamente, conseguir uma resolução adequada ao pleito, corroborando largamente também para a composição de uma solução mais célere para as partes. Há de se ressaltar que deve existir entre as partes o expreso interesse pela composição amigável da lide, não havendo a referida audiência somente se ambas as partes demonstrarem expressamente no processo o desinteresse na composição consensual ou quando não se admitir a

---

<sup>43</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 40.

autocomposição<sup>44</sup>. A mediação e a conciliação, nesse sentido, estão amparadas pelo princípio da autonomia da vontade das partes, disposto no artigo 166 do CPC. O espírito cooperativo está presente em ambos os artigos.

Outra inovação explícita no novo diploma processual e que possui estrita relação com o princípio da cooperação está prevista em seu artigo 5º, que prevê o dever da boa-fé para aqueles que participam do processo. Esse artigo também não possui correspondente no código anterior, e com essa inclusão, o princípio da boa-fé processual, que tem sua existência ligada ao princípio do devido processo legal, passa também a ter previsão expressa no texto do novo Código de Processo Civil.

O citado princípio, no qual os sujeitos do processo devem agir de acordo com a boa-fé, deve ser elucidado como uma norma de conduta. Ele possui a prerrogativa de não decepcionar a confiança da outra parte, e apresenta, como uma de suas fundamentais características, a capacidade de evitar que o sujeito use seu direito de forma abusiva, fazendo com que a boa-fé objetiva sirva como limite contra os abusos de direito.

A boa-fé aplica-se, da mesma maneira que o princípio da cooperação, a todos os envolvidos no processo, não somente as partes, mas também ao órgão jurisdicional. Nas palavras de Fredie Didier<sup>45</sup>:

Note que os destinatários da norma são *todos aqueles que de qualquer forma participam do processo*, o que inclui, obviamente, não apenas as partes, mas também o órgão jurisdicional. A observação é importante, pois grande parte dos trabalhos doutrinários sobre a boa-fé processual restringe a abrangência do princípio às partes. A vinculação do Estado-juiz ao dever de boa-fé nada mais é senão o reflexo do princípio de que o Estado, *tout court*, deve agir de acordo com a boa-fé e, pois, de maneira leal e com proteção à confiança.

Portanto, é resguardado um comportamento largamente ativo e racional das partes e do órgão jurisdicional no transcorrer do processo judicial. Por essa razão, o processo tem a obrigação de oferecer instrumentos que sirvam para realizar a proteção e os direitos dos indivíduos a fim de que os mesmos possam ser exercitados de maneira ampla e democrática.

Outro exemplo de reflexo da cooperação processual é o artigo 191 do Código de Processo Civil que autoriza que as partes e o juiz possam, de comum acordo, definir um calendário para a prática de atos processuais, quando for o caso, que vinculará a ambos e

---

<sup>44</sup> Artigo 334, § 4º, incisos I e II do Código de Processo Civil - Lei nº 13.115/2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

<sup>45</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Edital 45**. Disponível em <<http://www.frediedidier.com.br/editorial/editorial-45/>>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

somente será modificado em situações excepcionais, por decisão motivada do Juízo, e uma vez fixado, sempre com a concordância das partes e do juízo, sobrevém a vantagem aos serviços cartorários de dispensa de intimação das partes para a prática de ato processual ou a realização de audiência cujas datas tiverem sido designadas no calendário<sup>46</sup>. Tal dispositivo, portanto, concede acertado poder de autorregulação às partes processuais.

Marinoni, Arenhart e Mitidiero<sup>47</sup> depois ressaltarem que esse dispositivo acarreta ganhos na condução do processo ao gerar economia de tempo, já que pela realização do calendário processual está dispensada a intimação das partes para a prática dos atos processuais agendados previamente, acrescentam que a data da prolação da sentença também pode ser calendarizada, e que, embora a violação do calendário pelo juiz não acarrete consequências processuais, a falta com o seu dever certamente deve ser considerada para efeitos administrativos, influenciando, por exemplo, promoções na carreira por merecimento.

Pode-se citar, ainda, o parágrafo segundo do artigo 357 do novo diploma legal que permite que as partes apresentem a delimitação consensual das questões de fato e de direito relevantes para a decisão de mérito, a fim de que o juiz possa homologar<sup>48</sup>. Mais uma vez, o princípio da cooperação fundamenta uma norma processual, uma vez que as a fixação dos pontos controvertidos e do objeto de prova leva em consideração a manifestação das partes.

De outro lado, quanto aos precedentes jurisprudenciais, tem-se visivelmente presente como uma dimensão desse novo modelo cooperativo a positivação da admissão da figura do *amicus curiae*, quando da apreciação da causa em grau recursal, se verificada a sua repercussão social, conforme estabelecido no art. 138 do CPC. Da mesma forma, a oitiva do Ministério Público e da sociedade, inclusive em audiências públicas, antes do julgamento de incidentes de resolução de demandas repetitivas<sup>49</sup>, por Tribunais de segunda instância.

Desta maneira, a cooperação na construção de precedentes, pautada na participação social, além de materializar um importante modelo de democracia participativa, enaltece o contraditório e legitima o devido processo legal e o precedente jurisprudencial que dele resulta.

Ademais, com o intuito de que tais precedentes possuam o caráter educativo e sugestivo, exercendo a função de condutor de comportamentos, destina-se aos tribunais uma

---

<sup>46</sup> Artigo 191, § 1º, do Código de Processo Civil - Lei nº 13.115/2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

<sup>47</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo código de processo civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 245.

<sup>48</sup> Artigo 357, § 2º, do Código de Processo Civil - Lei nº 13.115/2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

<sup>49</sup> Artigo 983, caput e § 1º, do Código de Processo Civil - Lei nº 13.115/2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

atribuição específica de cooperação, devendo estes trabalharem e dedicarem-se na busca de uniformizar suas jurisprudências, mantendo-as estáveis, íntegras e coerentes, impondo maior publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores, tudo conforme dispõe os artigos 926 e 927, § 5º, do Novo Código de Processo Civil.

Pontua-se, nesse momento, que as disposições ora citadas refletem o espírito cooperativo do novo Código e estão positivadas em artigos de forma dispersa no ordenamento, não formando um rol taxativo.

Como demonstrado, muitas das particularidades inovadoras presentes no novo CPC privilegiam a cooperação entre os sujeitos processuais, buscando a boa-fé dos participantes e a efetividade dos princípios constitucionais e princípios fundamentais do processo civil. Concretizar a cooperação processual é, assim, concretizar o princípio do contraditório, garantindo aos litigantes o poder de acompanhar e influenciar na produção da norma decisão. Portanto, a cooperação necessita realizar-se em sua forma mais ampla, dentro dos limites da legalidade, sempre prezando pelo sentido substancial do Estado Democrático de Direito, no qual há a efetiva participação dos cidadãos na realização dos fins estatais.

## 4 A COOPERAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

### 4.1 APLICAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O ordenamento jurídico brasileiro conta, desde março de 2016, com um novo Código de Processo Civil, anunciado pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, o qual compreende o primeiro código elaborado no contexto democrático, nascendo com a finalidade de compensar um atraso normativo do Código de Processo Civil de 1973, trazendo inovações não só na estrutura, mas também da própria função do Poder Judiciário<sup>50</sup>.

Não obstante existirem determinadas críticas negativas, o Código de Processo Civil vigente confirma os paradigmas de um Estado Democrático de Direito e estabelece como diretriz, nos termos do seu artigo 1º, os valores e as normas fundamentais contidas na Constituição Federal<sup>51</sup>. O novo diploma inovou, ainda, ao absorver muitos entendimentos advindos da construção jurisprudencial, os quais foram aperfeiçoando o Direito Processual durante muito tempo, abarcando mudanças significativas e há muito esperadas.<sup>52</sup>

Antes do surgimento do novo Código de Processo Civil, no ano de 2015, percebe-se que havia uma evidente influência dos princípios processuais do direito administrativo no projeto de elaboração do novo sistema processual de codificação civil, pois o legislador pátrio inspirou-se nos tradicionais princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública ao incorporá-los ao novo ordenamento processual civil vigente.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>53</sup>:

O artigo 8º do novo CPC determina que “ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum (repetindo

---

<sup>50</sup> SILVA, Daniela Juliano. Aplicação supletiva e subsidiária do código de processo civil aos processos administrativos e seus reflexos na jurisdição administrativa. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXI, n. 71, p. 7-18, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/2214>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>51</sup> “Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.” BRASIL. **Código de Processo Civil**, de 16 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>52</sup> SILVA, Daniela Juliano. Aplicação supletiva e subsidiária do código de processo civil aos processos administrativos e seus reflexos na jurisdição administrativa. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXI, n. 71, p. 7-18, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/2214>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>53</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípios do processo administrativo no novo Código de Processo Civil. **Revista Consultor Jurídico**, 29 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-out-29/interesse-publico-principios-processo-administrativo-cpc>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

exigência contida no artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana (com fundamento no artigo 3º, III, da Constituição) e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência” (estudados no âmbito do direito administrativo e previstos, de forma expressa ou implícita na Constituição). A moralidade e a impessoalidade, referidas no artigo 37 da Constituição e que constavam da redação do Projeto de Lei 166/10 (que se converteu no CPC) foram excluídos e, em seu lugar, incluído o princípio da proporcionalidade. É curioso que o legislador tenha se inspirado em princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, mas tenha excluído os da moralidade e impessoalidade, como se no processo judicial não houvesse necessidade de sua observância.

Entretanto, posteriormente ao ano de 2015, o novo Código de Processo Civil, por sua vez, passa a desempenhar uma ampla intervenção nos distintos segmentos do Direito pátrio, inclusive no próprio Direito Administrativo, pois os impactos do novo Código de Processo Civil na seara da Administração Pública brasileira se espalham de maneira complexa e com distintas consequências.

Os impactos do novo Código de Processo Civil na Administração Pública brasileira possuem sustentáculo no artigo 15 desse diploma, que estabelece a sua ampla incidência nos processos administrativos de modo tanto supletivo como também subsidiário, expresso nos seguintes termos:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.<sup>54</sup>

A astúcia do artigo em análise parece adequada dentro da coerência do Direito Administrativo, que é desprovido de codificação própria, ocasionando, como consequência, divergências doutrinárias e dificuldade na uniformização da jurisprudência relacionada a esse ramo do direito.

Segundo Egon Bockmann Moreira<sup>55</sup>, o novo Código de Processo Civil incide em todos os processos administrativos, sem exceção. Entretanto, ele destaca que, apesar da plena vigência do mencionado dispositivo, isso não significa que o novo diploma processual tenha revogado o microsistema normativo relativo aos processos administrativos, a exemplo da lei geral

---

<sup>54</sup> BRASIL. **Código de Processo Civil**, de 16 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>55</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66665/64689>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

regulada pela Lei Federal nº 9.784/1999 e demais legislações especiais correlatas, mas implicou sim em um dever de harmonização aplicativa de tais diplomas com o CPC/2015.

Destarte, a incidência do moderno código tem como requisito a compatibilidade da norma a ser utilizada com a racionalidade do processo administrativo. Nesse sentido, as normas do novo Código de Processo Civil que pretende-se aplicar devem ter harmonia e coexistirem com o espírito lógico das normas contidas na lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública e nas demais diplomas processuais-administrativos.

Na ocasião em que o artigo 15 expressamente utilizou a “aplicação supletiva” ao lado da “aplicação subsidiária”, este determinou a incidência do novo Código aos processos administrativos tanto nas situações em que se verificar omissão legislativa como naquelas em que o dispositivo a ser aplicado possa ser aperfeiçoado no caso concreto por meio da incidência de norma recém-positivada.

Compreender-se-á aplicação supletiva quando, apesar de haver lei específica a regulamentar um certo objeto, tal regramento se mostre incompleto, havendo uma aplicação complementar que possibilitará o aperfeiçoamento da lei existente, trazendo maior efetividade e justiça ao processo. A aplicação subsidiária, por sua vez, sobrevém da inexistência de norma afeta a determinado instituto processual.

Assim sendo, Egon Bockmann Moreira<sup>56</sup>, ao abordar as diferenças acima pontuadas, assevera que:

Conforme prescrito em seu art. 15, o CPC/2015 destina-se a *suprir as lacunas* da Lei no 9.784/1999 e de outros diplomas administrativo-processuais — seja por *instalar novas hipóteses de incidência* (ausência da norma: lacuna normativa), seja por *criar novas compreensões* no sistema processual (atualizando de modo contínuo a construção de normas que não mais correspondam à realidade social e, também, permitindo soluções processuais mais justas: lacunas ontológicas e axiológicas).

Na medida em que o artigo 15 valeu-se da aplicação supletiva (aquela que completa, serve de suplemento) ao lado da subsidiária (que ajuda ou que reforça/aumenta), positivou a incidência do CPC/2015 a processos administrativos tanto nos casos em que se constatar omissão legislativa como naqueles em que o dispositivo a ser aplicado possa ser intensificado, valorizado ou aprimorado no caso concreto por meio da incidência de norma positivada no novo Código de Processo Civil.

---

<sup>56</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66665/64689>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

Esclarecidas tais questões, percebe-se que o diploma processual estudado não pode ser abstraído do processo administrativo e de todo o microsistema de leis esparsas que o disciplina. A interpretação e aplicação dos sistemas normativos deve ser integrada, garantindo a efetividade do processo administrativo. Desta forma, o relevante é esclarecer que, na atualidade, o processo administrativo há de ser compreendido também à luz do Código de Processo Civil vigente.

Os princípios abarcados pela nova codificação são demasiadamente importantes nesse contexto, representando verdadeiros postulados que atualizam e direcionam a nova estrutura do ordenamento jurídico pátrio, trazendo inspirações e fim de que outros diplomas porventura vindouros possam também cultivar um processo eficiente e satisfativo, que se aproxime das noções de um Estado Democrático de Direito.

#### 4.2 O DEVIDO PROCESSO LEGAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O estudo sobre a evolução histórica das garantias do *devido processo legal* evidencia que elas surgiram no âmbito do processo penal, pois justamente nele havia uma maior urgência a preocupação com os direitos do acusado. Entretanto, com a consagração do artigo 39 da *Magna Charta Libertatum*, assinada em 1215 pelo Rei João, houve um grande progresso que levou, inicialmente, ao reconhecimento da aplicabilidade das garantias ao processo civil e, posteriormente, ao processo administrativo punitivo<sup>57</sup>.

No Brasil, seguindo essa mesma linha, as garantias proclamadas nas Constituições para disciplinar o processo penal foram sendo estendidas ao processo civil até serem efetivamente aplicadas a este, através da cláusula do "devido processo legal", na interpretação do princípio da proteção judiciária consagrado explicitamente no art. 141, § 4º da Constituição pátria de 1946 e mantido pelas Cartas de 1967 e 1969.<sup>58</sup>

Mas foi apenas com a Constituição Federal de 1988 que o devido processo legal foi laureado, tendo o art. 5º dessa Lei Maior o incluído entre os direitos e garantias individuais, nos

---

<sup>57</sup> FERREIRA, Sérgio de Andréa. A garantia da ampla defesa no direito administrativo processual disciplinar. *Revista de Direito Público*, v. 19, p. 60-61, 1972. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Amicus Curiae no processo administrativo*. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 13, n. 75, p. 5-15, nov./dez. 2016. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/doutrina\\_27470852\\_O\\_AMICUS\\_CURIAE\\_NO\\_PROCESSO\\_ADMINISTRATIVO.aspx](http://www.editoramagister.com/doutrina_27470852_O_AMICUS_CURIAE_NO_PROCESSO_ADMINISTRATIVO.aspx)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>58</sup> MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, v. V, p. 222-223. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Amicus Curiae no processo administrativo*. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 13, n. 75, p. 5-15, nov./dez. 2016. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/doutrina\\_27470852\\_O\\_AMICUS\\_CURIAE\\_NO\\_PROCESSO\\_ADMINISTRATIVO.aspx](http://www.editoramagister.com/doutrina_27470852_O_AMICUS_CURIAE_NO_PROCESSO_ADMINISTRATIVO.aspx)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.



termos do seu inciso LVI, no qual resta estatuído que “ninguém será privado da sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”<sup>59</sup>.

Apesar de frequentemente ser compreendido como umas garantias do processo judicial, principalmente do processo penal, o devido processo legal deve ser analisado como uma garantia limitadora do exercício de quaisquer dos poderes na concretização de qualquer processo público, possuindo integral e imprescindível aplicabilidade no âmbito do processo administrativo<sup>60</sup>. Assim, não trata-se de um princípio específico de um ou outro tipo de processo, sendo, de fato, garantia de todos e do próprio ordenamento.

Dessa maneira, Ada Pellegrini Grinover fala na existência de um “devido processo legal administrativo”<sup>61</sup>, o qual deve estar presente no cerne da relação jurídico-processual que é estabelecida entre a Administração Pública e o administrado, tanto no aspecto procedimental, respeitando todo o procedimento legal, a exemplo do rito, competência e decisão, como no aspecto substancial ou material, em relação ao conteúdo a ser considerado na decisão administrativa.

Portanto, na esfera administrativa, o reconhecimento do *due process of law* no aspecto procedimental e substancial acarreta que a atuação administrativa sobrevenha através da instauração de um procedimento formal, o qual não pode estar sujeito à discricionariedade e abuso de poder da autoridade administrativa, devendo ser capaz de garantir a participação dos cidadãos, trazendo legitimidade, previsibilidade e a racionalidade às decisões proferidas.

Essa tendência é apelidada de “jurisdicionalização do processo administrativo”, muito importante para o aprimoramento do Estado de Direito, pois corresponde ao princípio administrativo da legalidade e aos princípios do contraditório e da ampla defesa, que devem preceder toda e qualquer imposição de pena, fundamentos basilares em que se estruturam o devido processo legal administrativo.

Sob o aspecto procedimental do devido processo legal, que possui sua acepção inicial no respeito ao contraditório e ampla defesa, é essencial reconhecer a sucessão de atos administrativos previstos em Lei, os quais buscam minimizar a restrição indevida à esfera de direitos do particular.

---

<sup>59</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>60</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Diligência e inspeção no processo administrativo: observações sobre o devido processo legal. **Revista de Direito Privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 43, v. 11, 2010. p. 357.

<sup>61</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Diligência e inspeção no processo administrativo: observações sobre o devido processo legal. **Revista de Direito Privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 43, v. 11, 2010. p. 357.

Isso significa, assim, que a não obediência às formalidades processuais administrativas afronta a cláusula do devido processo legal procedimental, isso sem falar na ofensa à Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regulamenta o processo administrativo federal.

Resta assente, assim, a lição de que o contraditório e a ampla defesa<sup>62</sup> estão atrelados ao princípio do devido processo legal e representam relevantes garantias de equilíbrio nas relações entre administração e administrados.

Quanto ao contraditório, este trata da faculdade do particular de revelar o seu próprio ponto de vista ou trazer seus próprios argumentos em resposta aos fatos, documentos ou pontos de vista apresentados pela Administração Pública ou por outro sujeito processual. Assim, abarca os direitos à comunicação dos atos, a produção de provas, apresentação de alegações finais e a interposição de recursos, dentre outros, no âmbito do processo administrativo contencioso, onde exista litígio ou nos casos em que puder aplicar sanções ao administrado<sup>63</sup>.

A ideia concebida por Celso Ribeiro Bastos e Ives Martins<sup>64</sup> é de que o administrado necessariamente deva, em todos os atos produzidos no processo administrativo, ter a oportunidade de conhecer, opor, dar a versão que convenha ou fornecer uma interpretação jurídica diferente da manifestada pela outra parte, admitindo-se que o particular colabore na formação da decisão administrativa.

Ainda sob análise procedimental do devido processo legal administrativo, o direito à ampla defesa deverá ser amplo, acarretando maiores condições para que os particulares possam trazer para o processo os elementos lícitos propensos a elucidar a verdade e contribuir no processo de tomada de decisão pela autoridade administrativa<sup>65</sup>. Alguns exemplos de proteção à ampla defesa estão consignados no artigo 3º, incisos I, II, III e IV da lei que regula o processo administrativo federal<sup>66</sup>, os quais permitem que o cidadão exerça plenamente os seus direitos no processo administrativo.

---

<sup>62</sup> Nesse sentido ver: BRASIL, **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Art. 153. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>63</sup> São exemplos: BRASIL, **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2 inciso X, Art. 26, §2º e 3º, Art. 32, 38, 42 e 44 dentre outros. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>64</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 2004. p. 288-289.

<sup>65</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 2004. p. 287.

<sup>66</sup> “Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações; II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando

Além do enfoque procedimental da garantia do devido processo legal, o qual limita os arbítrios da Administração Pública ao resguardar a participação dos administrados no processo administrativo e na construção da decisão, há ainda o conteúdo substancial que abrange os postulados da razoabilidade e proporcionalidade na deliberação pela autoridade administrativa.

O postulado da razoabilidade pode ser entendido como imposição de presunção de normalidade, por meio da harmonização das regras e princípios, com a intenção emergir uma congruência entre a situação fática e solução administrativa. Assim, impõe deveres à Administração Pública, com o objetivo de que o comportamento administrativo ocorra dentro dos padrões normais da aceitabilidade ética. Já o núcleo fundamental da proporcionalidade exige uma conduta equilibrada por parte da autoridade administrativa. O equilíbrio deve estar inserido na lógica processual, entre ato processual exercitado e efeito produzido. A proporcionalidade compreende o dever de selecionar a medida restritiva que seja menos onerosa dentre as possíveis e ocasione mais benefícios aos sujeitos processuais, resultando no fim almejado.

Relevante destacar, assim, que o princípio do devido processo administrativo também manifesta-se, perante o atual Estado Democrático de Direito, na necessidade de efetiva participação do administrado nas tomadas de decisão da Administração Pública, especialmente nas situações que resulte em restrição aos direitos do cidadão.

Portanto, o direito ao devido processo legal compreende a igualdade de recursos das partes envolvidas, para que exista equilíbrio entre os sujeitos processuais. A igualdade não apenas formal, mas também material, é o desígnio maior dessa garantia, que utiliza-se do princípio da cooperação, objeto da presente monografia, para reger o processo administrativo, como forma de conferir, mediante a participação dos administrados, maior legitimidade e eficiência a decisão administrativa e se adequar ao modelo de Administração Pública Contemporânea.

#### 4.3 A COOPERAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Mesmo antes da elaboração do novo Código de Processo Civil já havia doutrinadores que defendiam a instituição e adoção, no Brasil, de um modelo processual norteado pela

---

obrigatória a representação, por força de lei.” BRASIL, **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

cooperação entre os atores do processo, justificando que tal modelo processual estaria em maior sintonia com o paradigma do Estado Democrático de Direito.<sup>67</sup>

O princípio da cooperação, ao ser consagrado expressamente no artigo 6º do novo Código de Processo Civil, conferiu à autoridade e às partes em um processo o dever de cooperação entre si para que se possa obter no provimento final, dentro da duração razoável do processo, uma decisão de mérito que possa ser justa e efetiva.

Para se alcançar uma decisão justa é necessário que todo o processo seja justo, compreendendo a igualdade de recursos das partes envolvidas, para que exista equilíbrio entre os sujeitos processuais. A igualdade não apenas formal, mas material, traduz condição básica para um devido processo legal. Se as armas, os instrumentos são flagrantemente desiguais, a decisão justa não passará de expectativa sem qualquer alcance no mundo real.

No âmbito do processo administrativo disciplinar, analisando a relação entre a Administração Pública e o cidadão, o assunto ganha maior destaque na medida em que nesse processo existe uma peculiaridade: a relação não é triangular, pois a Administração Pública assume dupla função. Ela acumula a função de parte interessada na demanda e de julgadora, dificultando o equilíbrio da decisão, ainda que estas decisões não possuam um caráter definitivo.

Dessa forma, se já existe inequivocamente uma diferenciação entre o servidor e a Administração Pública, em sede de processo administrativo disciplinar, em virtude do duplo papel por ela assumido, não estaria harmonizado à Constituição da República de 1988 a ideia de que a Administração, na posição de parte interessada, permanecesse em posição privilegiada, ostentando recursos e forças não extensíveis ao servidor.

Dentro desse contexto, como forma de tentar regatar o equilíbrio no processo administrativo disciplinar, o princípio da cooperação almeja o protagonismo de todos os sujeitos processuais de forma isonômica, bem como privilegia menos o formalismo, um princípio que já é inerente ao processo administrativo disciplinar.

O princípio do formalismo moderado prevê que o processo siga de forma mais simplificada com o objetivo de produzir uma decisão célere sem, entretanto, deixar de observar as garantias processuais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Contribuindo com essa finalidade, o princípio da cooperação vem trazer uma relação mais

---

<sup>67</sup> Nesse sentido, ver: DIDIER JR. Fredie. **Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no Processo Civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**, 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. NUNES, Dierle José Coelho. **Direito Constitucional ao Recurso: da teoria geral dos recursos, das reformas processuais e da participação nas decisões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

equânime e uma maior discussão e participação das partes no decorrer do processo, o que, por si só, já torna a marcha processual mais célere, sem ferir as garantias constitucionais.

De acordo com Lênio Streck, Lúcio Delfino Rafael Barba e Ziel Ferreira Lopes<sup>68</sup>, em um sistema processual cooperativo, no qual o resultado do processo é produto do diálogo simétrico e horizontal entre as partes e o tribunal, não há lugar para protagonistas, a decisão é resultado das partes durante todo o *iter* procedimental, privilegiando a divisão de trabalho entre as partes e a autoridade, demonstrando, especialmente, que o processo tem uma estrutura policêntrica da qual se constrói a legitimidade decisória.

Por efeito, todos os atores do processo, a partir de diferentes perspectivas e em conformidade com o papel desempenhado ao longo do processo contribuem para a formação de um discurso que servirá de fundamento para uma decisão correta, sem atuar com subordinação, mas de modo interdependente, permitindo a construção de decisões qualitativamente melhores, normativamente mais corretas<sup>69</sup>.

Destarte, no modelo cooperativo a autoridade que conduz o processo, que nesse caso é a autoridade administrativa, é vista como um sujeito ao lado dos demais envolvidos no processo, sem que haja entre uns e outros nenhuma relação de subordinação no diálogo processual, desempenhando, ao longo do processo, uma função paritária no diálogo e assimétrica no momento da decisão<sup>70</sup>.

Participando ativamente de maneira a influenciar com seus argumentos e pontos de vista para a decisão do processo, as partes acabam por legitimar a decisão proferida ao final, com o benefício complementar de melhor compreensão dos elementos que compõe essa decisão. A celeridade é resultante, justamente, da discussão dialógica, uma vez que ao cooperar, cada uma das partes auxilia a juntar a totalidade de informações necessárias para que a autoridade administrativa, no caso do processo administrativo disciplinar, profira uma decisão sobre o litígio.

A cooperação processual ativa é, exatamente, aquela que envolve a participação direta do administrado, à exemplo dos documentos enviados pela parte ou informações prestadas após serem requisitadas pela autoridade administrativa. Entretanto, a cooperação passiva é

---

<sup>68</sup> STRECK, Lênio Luiz; DELFINO, Lúcio; BARBA, Rafael Giorgio Dalla; LOPES, Ziel Ferreira. APOSTA NA BONDADÉ: **A cooperação processual do novo CPC é incompatível com a Constituição**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-dez-23/cooperacao-processual-cpc-incompativel-constituicao>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>69</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle José Coelho; BAHIA, Alexandre de Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo Código de Processo Civil: Fundamentos e Sistematização**. São Paulo: Forense, 2015. p. 114.

<sup>70</sup> MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no Processo Civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.14. p. 81.

compreendida como a não criação de obstáculos ou barreiras à investigação e a lealdade e a boa-fé processual.

Adentrando no princípio do interesse público aplicado ao processo administrativo disciplinar, percebe-se que a cooperação satisfaz ao interesse da coletividade, posto que, na medida em que traz um viés mais democrático ao processo, estar-se-á atingindo o interesse de toda sociedade, mesmo que aparentemente individualizada nas partes, pois fomenta-se a garantia dos direitos constitucionais. Por outro lado, e não menos importante, há ainda o interesse no andamento e resultado do processo, tolhendo incisivamente os abusos de poder, atos irregulares e ilegais, em virtude de esclarecer aos participantes do processo, através do diálogo, a agirem de forma mais efetiva e eficiente.

Na relação processual administrativa decorrem, em virtude do princípio da cooperação, deveres tanto para o administrado como para a Administração Pública. No que se alude aos deveres dos administrados, cita-se, à título de exemplo, o dever de veracidade, o dever de lealdade, a proibição de temeridade e o dever de informação e colaboração<sup>71</sup>. Trata-se de cooperação processual do cidadão em benefício da administração, os quais estão expressamente disciplinados no artigo 4º da Lei nº 9.784/99, lei do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que é utilizada subsidiariamente no processo administrativo disciplinar.

Assim como o cidadão tem o dever de cooperar com a Administração Pública no exercício de suas funções, às autoridades, aos órgãos e às entidades públicas compete a tarefa de auxiliar os cidadãos no exercício de seus direitos e no cumprimento de seus deveres expressamente consagrada na lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. São direitos dos administrados, previstos no artigo 3º da Lei nº 9.784/99, o direito de ser respeitado, o direito à informação, o direito à alegações e comprovações e o direito a representação.

Corroborando com a existência de deveres de cooperação atribuídos à autoridade administrativa, assim expões Tiago Marrara<sup>72</sup>:

---

<sup>71</sup> “Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo: I - expor os fatos conforme a verdade; II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; III - não agir de modo temerário; IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.” BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>72</sup> MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**. vol. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/viewFile/108986/107560>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

A cooperação para o exercício dos direitos gera para a autoridade pública o dever de informar os cidadãos sobre os requisitos, condições e procedimentos para o devido gozo de direitos individuais, coletivos e difusos mesmo quando tal autoridade não esteja expressamente obrigada a se manifestar. O Estado, constatando as dificuldades do indivíduo para concretizar sua cidadania, deve agir de ofício, oferecendo-lhe as informações e, quando cabível, as condições materiais para que possa gozar de seus direitos legalmente garantidos. O fundamento para tanto é óbvio: se o Estado existe pelo povo e para o povo, não podem as autoridades públicas quedar inertes frente às dificuldades de um cidadão para compreender a ordem jurídica e, com base em seus mandamentos, exercer seus direitos.

Por outro lado, a cooperação para a execução de deveres pelo cidadão também é imprescindível. Herbert Hart<sup>73</sup> sabiamente asseverou que os indivíduos que porventura vierem a ser punidos pela violação de direito deverão ter tido a oportunidade de obedecê-lo. Tal ideia parte de uma premissa fática insuperável: a violação das normas nem sempre é intencional. Isso porque, não raras vezes, as infrações administrativas decorrem do desconhecimento das normas administrativas ou de dificuldades no cumprimento do que o ordenamento jurídico determina ao cidadão.

A legislação administrativa é esparsa e confusa, acarretando, muitas vezes, infrações decorrentes da incompreensão de tais normas jurídicas. Se o cidadão busca o Poder Público com o desígnio de obter informações para o devido cumprimento de seus deveres, compete à autoridade pública dar informações corretas e adequadas no intuito de evitar infrações desnecessárias. Ao aplicar eventuais sanções em virtude de suas falhas de cooperação no esclarecimento dos cidadãos, a Administração Pública estará agindo de modo claramente imoral.<sup>74</sup>

Dessa forma, à Administração Pública, na esfera do processo administrativo cooperativo, são conferidos os deveres de esclarecimento, de prevenção, de consulta ou diálogo e de auxílio. São esses deveres que direcionam o comportamento da autoridade administrativa, encontrando-se disseminados em vários princípios norteadores do Processo Administrativo Disciplinar e da própria Administração Pública, já analisados no capítulo anterior, sendo capaz de serem facilmente reconhecidos nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade, eficiência, moralidade, impessoalidade, formalismo moderado,

---

<sup>73</sup> HART, Herbert. O conceito de direito, 5ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007. p. 223. In. MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: proibidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**. vol. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/viewFile/108986/107560>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>74</sup> MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: proibidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**. vol. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/viewFile/108986/107560>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

segurança jurídica, boa-fé, ampla defesa e contraditório, corroborando com o entendimento de que podem ser devidamente aplicados no processo administrativo disciplinar cooperativo.

Poder-se-ia supor que a consagração de um sistema processual cooperativo, pautado pelo generoso diálogo entre os interessados e a autoridade administrativa, destoaria da ideia de razoável duração do processo administrativo, posto que a observação dos deveres de esclarecimento, consulta e prevenção acarretaria a abertura de mais prazos e maior precisão na fundamentação das decisões.

Relevante observar, todavia, que o tempo empregado para o atendimento daqueles deveres, a médio e longo prazo, pode se configurar compensador, pois o progresso na comunicação estabelecida entre o administrado e a autoridade administrativa, adequa-se a noção constitucional de um contraditório substancial, conduzindo à prolação de decisões qualitativamente melhores e mais bem fundamentadas, as quais certamente poderão evitar uma futura alteração no âmbito do Poder Judiciário<sup>75</sup>.

Em decorrência de um diálogo efetivo para a produção das decisões há a diminuição da quantidade de recursos ou mesmo da probabilidade de seu provimento, o que permite a execução imediata das decisões proferidas pela autoridade<sup>76</sup>.

Sendo o Direito Administrativo um ramo do Direito Público, o exercício da função administrativa pelo Estado é um dever e não discricionariedade, ou seja, a Administração Pública tem o dever de agir, atuando na defesa do interesse público.

Deste modo, quando o Estado atua, legitimamente no cumprimento da função estatal, estabelecendo restrições ao agente administrativo, por meio do processo administrativo disciplinar, a autoridade administrativa tem o dever de seguir estritamente a cláusula do devido processo legal, nos termos da Constituição Federal de 1988, que garante aos sujeitos processuais a ampla defesa e o contraditório.

Seguindo esse entendimento, o devido processo legal administrativo é justamente o processo administrativo alinhado à ideia do cooperativismo, em razão do processo cooperativo adotar uma via procedimental participativa e dialética para se chegar a produção de uma decisão justa e efetiva, num contexto do Estado Democrático de Direito, tutelando os preceitos ligados a dignidade da pessoa humana na medida em que reduz arbitrariedades e abuso de poder por

---

<sup>75</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa; MARTINS, Alisson Silva. **O princípio da cooperação no processo administrativo brasileiro**. XXV Encontro Nacional do CONPEDI, 2016, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/t816a7z4/78H9t5UDCV6qnFFD.pdf>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

<sup>76</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle José Coelho; BAHIA, Alexandre de Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo Código de Processo Civil: Fundamentos e Sistematização**. São Paulo: Forense, 2015. p. 104.



parte da Administração Pública. Além disso, o processo cooperativo estimula as soluções consensuais dos litígios e está pautado na construção dialogada da decisão, com a participação equânime de todas as partes envolvidas no processo.

Destarte, no que tange ao cumprimento da função pública, o processo cooperativo é adequadamente aplicável ao Processo Administrativo Disciplinar, uma vez que busca-se o equilíbrio entre as partes processuais na construção conjunta da decisão e não somente havendo a sua imposição, sendo dever da Administração Pública impulsionar o processo administrativo de forma a não dificultar a construção de um ambiente cooperativo, mas sim permitindo a discussão, maturação e construção de uma decisão que se adequa a uma jurisdição administrativa democrática, superando a função dos interessados de meros coadjuvantes na construção da decisão pública.

## 5 CONCLUSÃO

A modificação de uma Administração Pública centralizada e unilateral para um modelo processual democrático se compatibiliza com a complexidade de interesses públicos das atuais sociedades pluralistas, trazendo legitimidade para a atuação administrativa e maior controle e eficiência na gestão pública, adequando a disciplina administrativa ao Estado Democrático de Direito e aos pilares de uma Constituição Cidadã.

A decisão proferida pela autoridade administrativa deve obedecer aos preceitos do debate democrático e participativo dos litigantes. É de suma importância o papel ativo e cooperativo das partes no decurso do processo, objetivando a obtenção da decisão de mérito efetiva, legítima e em tempo razoável.

Assim, a autoridade administrativa deve buscar uma maior participação dos envolvidos no processo administrativo, através de um amplo diálogo sobre as questões controversas, o que irá legitimar a decisão proferida, já que as partes participarão cooperativamente para se chegar a mesma, bem como propiciará a aceitação da decisão de uma forma menos impositiva e evitando surpresas.

No âmbito do processo administrativo disciplinar, portanto, deve-se reconhecer ao interessado sua efetiva contribuição na formação da decisão administrativa não apenas trazendo subsídios fáticos e jurídicos para o livre convencimento da autoridade, mas participando da construção do processo de tomada de decisão, cooperando, portanto, com maior grau de racionalidade, legitimidade e eficiência da mesma.

Destarte, no que tange ao cumprimento da função pública, o processo cooperativo é adequadamente aplicável ao Processo Administrativo Disciplinar, uma vez que busca-se o equilíbrio entre as partes processuais na construção conjunta da decisão e não somente havendo a sua imposição, sendo dever da Administração Pública impulsionar o processo administrativo de forma a não dificultar a construção de um ambiente cooperativo, mas sim permitindo a discussão, maturação e construção de uma decisão que se adequa a uma jurisdição administrativa democrática, superando a função dos interessados de meros coadjuvantes na construção da decisão pública.

A aplicação da cooperação no processo administrativo disciplinar traz consequências como a imposição de deveres a autoridade administrativa, tais como o dever de esclarecimento, consulta, prevenção e auxílio, e também aos interessados no processo administrativo.

Isto pode gerar uma racionalidade sistemática, pois será possível a edição de muitos atos administrativos de uma forma mais organizada, favorecendo uma maior previsibilidade e

orientação da atuação administrativa a fim de otimizar o resultado social do processo, já que o ato decisório será resultado lógico dos eventos apurados ao longo dele.

O resultado encontrado nessa pesquisa pode ser utilizado a fim de conscientizar os gestores públicos nacionais sobre a necessidade de um diálogo participativo e democrático das partes no processo administrativo disciplinar, gerando um maior equilíbrio na relação entre administração pública e administrado, pois a cooperação das partes no decorrer da marcha processual irá tornar a atuação administrativa mais legítima, eficiente e controlável, alinhada com os ditames de um Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *In*: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BRASIL. **Código de Processo Civil**, de 16 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

BRASIL, **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

BRASIL, **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Art. 153. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Fundamentos constitucionais do princípio da cooperação processual**. Salvador: Jus Podivm, 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAMBI, Eduardo. Audiência de conciliação ou de mediação. *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org.). **Breves comentários ao novo código de processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: 1999.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **O Princípio contraditório e a cooperação no processo**, 2013. Disponível em <<http://www.leonardocarneirodacunha.com.br/artigos/o-principio-contraditorio-e-a-cooperacao-no-processo/>>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Edital 45**. Disponível em <<http://www.frediedidier.com.br/editorial/editorial-45/>>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípios do processo administrativo no novo Código de Processo Civil. **Revista Consultor Jurídico**, 29 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-out-29/interesse-publico-principios-processo-administrativo-cpc>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

GRINOVER, Ada Pelegrini. Diligência e inspeção no processo administrativo: observações sobre o devido processo legal. **Revista de Direito Privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 43, v. 11, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O Amicus Curiae no processo administrativo. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 13, n. 75, p. 5-15, nov./dez. 2016. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/doutrina\\_27470852\\_O\\_AMICUS\\_CURIAE\\_NO\\_PROCESO\\_ADMINISTRATIVO.aspx](http://www.editoramagister.com/doutrina_27470852_O_AMICUS_CURIAE_NO_PROCESO_ADMINISTRATIVO.aspx)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

GOUVEIA, Lúcio Grassi de. O dever de cooperação dos juízes e tribunais com as partes: uma análise sob a ótica do Direito Comparado. **Revista da ESMape**, Recife. v.5, nº 11, jan/jun 2000.

HART, Herbert. O conceito de direito, 5ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007. p. 223. In. MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**. vol. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/viewFile/108986/107560>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, MS. v. 16. n. 31. Jan./Jun. 2014. Disponível em: <[http://www.unigran.br/revista\\_juridica/ed\\_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf](http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf)>. Acesso em: 04 de setembro de 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo código de processo civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo Curso de Processo Civil** [livro eletrônico]: teoria do processo civil. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**. vol. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/viewFile/108986/107560>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. Administração Pública: do ato ao processo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de e MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coordenadores). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, André Filipe do Nascimento; SILVA, Sadart Vieira da; QUEIROZ NETO, Rafael Gomes de. A decisão utópica: democracia no processo civil cooperativo?. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 123, abril de 2014. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/thumb.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14646&revista\\_caderno=21](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/thumb.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14646&revista_caderno=21)>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.14.

MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66665/64689>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/99**. 4 ed., atual, rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e estado**. O direito administrativo em tempos de globalização. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MARTINS, Alisson Silva. **O princípio da cooperação no processo administrativo brasileiro**. XXV Encontro Nacional do CONPEDI, 2016, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/t816a7z4/78H9t5UDCV6qnFFD.pdf>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**. Curitiba: Juruá, 2008.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. **Do formalismo no processo civil: proposta de um formalismo-valorativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Coords.). **Direitos humanos e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SANTOS, Igor Raatz dos. Processo, Igualdade e Colaboração: os deveres de esclarecimento, prevenção, consulta e auxílio como meio de redução das desigualdades no processo. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 192, fev. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse público no direito administrativo brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SILVA, Daniela Juliano. Aplicação supletiva e subsidiária do código de processo civil aos processos administrativos e seus reflexos na jurisdição administrativa. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXI, n. 71, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/2214>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Colecção Teses. Coimbra: Almedina, 1998.

STRECK, Lênio Luiz; DELFINO, Lúcio; BARBA, Rafael Giorgio Dalla; LOPES, Ziel Ferreira. APOSTA NA BONDADE: **A cooperação processual do novo CPC é incompatível com a Constituição**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-dez-23/cooperacao-processual-cpc-incompativel-constituicao>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. **Revista de Direito Público**, n. 84, out./dez. 1987.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. 56. ed. rev., atual. e ampl. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle José Coelho; BAHIA, Alexandre de Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo Código de Processo Civil: Fundamentos e Sistematização**. São Paulo: Forense, 2015.