

# O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo\*

## *The new Civil Procedure Code and its application in the administrative process*

*Egon Bockmann Moreira\*\**

### RESUMO

O Novo Código de Processo Civil brasileiro aplica-se imediatamente a todos os processos administrativos regidos por quaisquer outras leis. O que significa dizer que existe uma nova disciplina jurídica dos processos administrativos, a ser obrigatoriamente aplicada pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

---

\* Artigo recebido em 22 de julho de 2016 e aprovado em 21 de novembro de 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v273.2016.66665>.

O presente artigo decorre de palestras realizadas na Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná ("O impacto do Novo CPC no processo administrativo", em 17 de maio de 2016) e no Instituto dos Advogados de São Paulo (Iasp) ("Problemas práticos da aplicação do Novo CPC ao processo administrativo", em 26 de junho de 2016). Agradeço imensamente aos convites que me foram formulados, respectivamente, pela ilustre professora Leila Cuéllar e pelo eminente professor Sergio Ferraz.

\*\* Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: [egon@xvbm.com.br](mailto:egon@xvbm.com.br)  
Advogado. Mestre e doutor em Direito (UFPR). Professor de Direito Econômico da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Professor-palestrante na Escola de Direito da FGV/RJ. Professor visitante na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

## PALAVRAS-CHAVE

Processo administrativo — Código de Processo Civil — normas fundamentais de processo — jurisprudência — ordem cronológica dos julgamentos — *amicus curiae* — negociação processual

## ABSTRACT

The new Brazilian Civil Procedure Code applies immediately to all administrative process (even those ruled by other laws). Which is to say that there is a new legal discipline of all administrative processes, to be observed by government entities.

## KEYWORDS

Administrative process — Civil Procedure Code — fundamental rules of process — jurisprudence — chronological order of judgements — *amicus curiae* — processual negotiation

## 1. Introdução

Quando menos desde a edição da Lei nº 9.784/1999, existe harmonia em torno da realidade normativa que merece ser chamada de *processo administrativo*: aquela relação jurídica diferenciada, desenvolvida no tempo pela Administração Pública, que vincula duas ou mais pessoas em razão de ônus, direitos e deveres processuais e que se destina à efetivação de direitos por meio de um ato administrativo.

Ao lado do processo civil, trabalhista, penal e ambiental (entre outros, cada qual com suas peculiaridades), o processo administrativo constitui *microssistema normativo*, dentro do sistema do Direito Processual. Ele possui a respectiva autonomia cognitiva, pois se estrutura por meio de regras e princípios próprios, que lhe conferem diferença específica em comparação com os demais microssistemas processuais.

Porém, isso não implica afastá-lo em definitivo do processo civil ou do processo penal. Haverá hipóteses em que ele se aproximará mais desse ou daquele microssistema, sem que isso afete sua emancipação gnosiológica. O que importa dizer que o processo administrativo bem acolhe a aplicação, subsidiária ou supletiva, assim como a interpretação extensiva, de normas

processuais codificadas em outros diplomas normativos, que não a Lei nº 9.784/1999 (ou outros diplomas especiais, que estabeleçam processos administrativos diferenciados).

Ocorre que, recentemente, essa integração hermenêutica tornou-se ainda mais apurada. Isso porque o artigo 15 da Lei nº 13.105/2015, que instituiu o Código de Processo Civil em vigor desde março de 2016 (doravante “CPC/2015”), prescreve expressamente que: “Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

Por mais simples que possa parecer, a aplicação do art. 15 do CPC/2015 exige algumas considerações quanto ao processo administrativo (tanto o geral, regulado pela Lei nº 9.784/1999, quanto os disciplinados em leis especiais), de molde a revelar a efetiva integração normativa entre os diplomas (e seus limites).

Disso tratará este breve artigo, dividido em sete partes, além desta introdução e das considerações finais: (i) em primeiro lugar, será tratado da regra do CPC/2015 que determina sua aplicação aos processos administrativos; (ii) depois, do Direito Processual Intertemporal e da submissão imediata dos processos administrativos ao CPC/2015. Uma vez definidas tais premissas, o artigo enfrentará (iii) a incidência das normas fundamentais do processo civil; (iv) o dever de obedecer à jurisprudência; (v) a ordem preferencialmente cronológica dos julgamentos; (vi) a viabilidade de participação do *amicus curiae* e, por fim, (vii) a negociação processual — todos estes temas sob a óptica específica do processo administrativo.

## 2. A aplicação do CPC/2015 no processo administrativo

Inicialmente, é de se deixar claro que o CPC/2015 incide em todos os processos administrativos, sem exceção. O que não significa dizer que ele tenha revogado a Lei nº 9.784/1999 nem outros diplomas processuais-administrativos, que persistem íntegros. Não se deu nem a derrogação nem a abrogação das normas regedoras dos vários processos administrativos — *v.g.*, a Lei nº 8.112/1990 (regime jurídico dos servidores públicos federais), Lei nº 8.666/1993 (licitações e contratos administrativos) e Lei nº 12.529/2011 (Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência) —, mas sim se instalou o dever de compatibilização aplicativa de tais diplomas com o CPC/2015.

Em suma, o que se dá é o fato de que as normas da legislação superveniente — o CPC/2015 — serão aplicadas, de modo supletivo e/ou subsidiário, nos processos administrativos regidos por leis pretéritas. A *lei processual geral* incidirá em todos os processos regidos por *leis processuais-administrativas especiais*. Mas como se dará essa aplicação?

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).<sup>1</sup>

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.

Por outro lado, nem que diga que não se daria a incidência do CPC/2015 em vista do fato de que o art. 15 fala da “ausência de normas que regulem processos” — combinado com a já presente Lei nº 9.784/1999 (além de outras). O raciocínio não se sustenta.

A toda evidência, presume-se que o legislador tem conhecimento de que há leis a regular os processos eleitorais, trabalhistas e administrativos. Trata-se, quando menos, de exigência oriunda da Lei Complementar nº 95/1998 (que dispõe sobre a elaboração de leis). Este art. 15 não tem como requisito de aplicabilidade a ausência de leis ou de códigos (nem de “textos normativos”), mas sim de *normas jurídicas*: preceitos específicos, a serem construídos caso a caso pelo aplicador. Uma coisa é o texto (ou o conjunto de textos agrupados numa específica codificação); outra é a norma jurídica. Ou seja, e como adverte Eros Roberto Grau, “a norma é produzida, pelo intérprete, não apenas a partir de elementos colhidos no texto normativo (mundo do dever-ser), mas também a partir de elementos do caso ao qual

---

<sup>1</sup> Sobre lacunas normativas, consulte-se DINIZ, Maria Helena. *As Lacunas no Direito*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. passim, e PERELMAN, Chaim (Ed.). *Le problème des lacunes en droit*. Bruxelas: Bruylant, 1968.

será ela aplicada, isto é, a partir de dados da realidade (mundo do ser)”.<sup>2</sup> É a esta ausência — a de normas — que se refere o CPC/2015.

Constatação que revela algo de suma importância: a hermenêutica processual não pode se circunscrever às teorias que preceituam ser o legislador a única e limitada fonte jurídica, combinada com a pessoa do juiz que privativamente diz o Direito (dentro da máxima *da mihi factum, dabo tibi ius*). A norma jurídica é sim *criada* pelo aplicador, a partir do texto normativo. Pense-se agora no dever de respeito à jurisprudência (a norma criada pelos tribunais); no *amicus curiae* (um estranho a colaborar na criação normativa) e na negociação processual (a norma criada pelas partes). A efetiva compreensão desses fenômenos processuais depende da ampliação do conceito de norma jurídica e de seus sujeitos criadores.

Mas, desde logo, deve-se sublinhar que o CPC/2015 tem plena aplicabilidade ao processo administrativo, em convivência harmônica com a Lei nº 9.784/1999 e outros diplomas administrativo-processuais. Não há exceção, salvo aquelas oriundas da incidência normativa ao caso concreto.

O que importa dizer que a aplicação do CPC/2015 tem como pressuposto a compatibilidade da norma a ser aplicada com a racionalidade do processo administrativo (que é peculiar em relação ao processo civil individual, mais se aproximando da razão de ser dos processos coletivos e, muitas vezes, do processo penal). Isto é, exige-se que as normas do CPC/2015 cuja aplicação se pretenda sejam passíveis de coexistir e se conciliar com a plausibilidade lógica da Lei nº 9.784/1999 (e/ou demais normas do processo administrativo), sendo capazes de funcionar conjuntamente.

Mas, atenção: uma vez que o CPC/2015 não revogou a Lei nº 9.784/1999, sua aplicação ao processo administrativo pressupõe a harmonização recíproca dos diplomas normativos (e não a exclusão de um deles), fazendo com que o CPC/2015 se integre e se subordine à racionalidade da Lei nº 9.784/1995, sempre de modo supletivo e subsidiário. Quando as normas do CPC/2015 ingressam no microsistema do processo administrativo e nele são aplicadas, passam a ser orientadas por sua lógica própria: deixam de ser *processuais-civis*

---

<sup>2</sup> GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 31. A esse respeito, ver também a solução proposta por WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. *Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 74-76. Ampliar em MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 142.

e passam a ser *processuais-administrativas*. A compatibilidade é a ideia-chave para tal incidência.

Por conseguinte, o CPC/2015 não pode ser compreendido como lei estranha ou extraordinária ao processo administrativo (inclusive em relação à Lei n.º 9.784/1999). Ao contrário: a leitura deve ser integrada, de molde a fazer com que o CPC/2015 seja, sempre que viável, aplicado: tanto nos casos de omissão da lei específica como naqueles em que proveja solução mais adequada ao caso concreto (desde que compatível com o regime jurídico-administrativo). Não se faz necessária a omissão em sentido estrito (a mais absoluta ausência de norma), pois o que está em jogo é a aplicação do princípio da efetividade.

Essa constatação demonstra que a promulgação do CPC/2015 deu novas cores e luzes mais intensas ao processo administrativo — o que, desde já, demanda cogitações novidadeiras. Quando menos, exige a reflexão a propósito de alguns temas-chave. O que deve se dar de imediato a todos os processos administrativos.

### 3. A incidência imediata do CPC/2015 a todos os processos administrativos

Em primeiro lugar, anote-se que o CPC/2015 se aplica a todos os processos em curso, nos termos de seu artigo 14.<sup>3</sup>

Isso se dá em vista do fato de que o processo — administrativo ou judicial, tanto faz — encerra sucessão de atos e fatos encadeados para permitir a decisão final: cada qual regido pela lei que vigora ao tempo de sua prática (*tempus regit actum*). Caso seja editada lei que altere as normas processuais em sentido estrito, ela tem incidência imediata para todos os processos em curso.

Afinal e como de há muito assinalou Fábio Konder Comparato, o “*problema do direito intertemporal não é o da irretroatividade e, sim, o da eficácia imediata da lei [...] O princípio universalmente aceito é o do efeito imediato da lei, excluindo, portanto, o passado*”.<sup>4</sup> Constatação que é reforçada pela lição

<sup>3</sup> “Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.” Norma que deve ser compreendida em combinação com os arts. 1.045 a 1.072 do CPC/2015 (disposições finais e transitórias), no que couber aos processos administrativos.

<sup>4</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Comentários às disposições transitórias da nova lei de sociedades por ações*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 1.

do clássico Paul Roubier, para quem “as leis novas relativas ao procedimento se aplicam com total naturalidade aos processos em trâmite, em virtude da geração de efeito imediato das leis novas sobre as situações em curso”.<sup>5</sup> Tudo isso com atenção à ressalva de Galeno Lacerda, para quem “vigora a regra da aplicação imediata da lei nova, respeitados os atos já praticados”.<sup>6</sup> É exatamente isso o que deve se passar em relação à incidência imediata do CPC/2015 nos processos administrativos.

Quanto aos processos administrativos instalados depois do dia 18 de março de 2016, é certo o dever de aplicação do CPC/2015, nos termos de seu art. 15, para todos os efeitos de direito. Desde então, não há processo administrativo dissociado das normas positivadas no Novo Código.

O que permite firmar a seguinte posição: não se faz necessária a edição de regulamento administrativo que porventura discipline a aplicação do CPC/2015 aos processos administrativos. A incidência é *ope legis*: decorre imediatamente da lei. O princípio da legalidade determina que a Administração Pública deve cumprir, *ex officio*, os arts. 14 e 15 do Novo CPC — e, em decorrência, aplicar todos os demais preceitos do Código que sejam compatíveis com a lógica do processo administrativo.

Claro que o regulamento pode ser editado pelas autoridades competentes, de molde a facilitar, uniformizar e assim dar estabilidade à aplicação do CPC/2015 nos respectivos processos administrativos. Porém, ele é dispensável: será o caso concreto que irá revelar a incidência da nova legislação processual, independentemente da iniciativa regulamentar da Administração Pública. Mais ainda: se regulamento houver, ele deverá conferir efetividade ao CPC/2015, mas não será válido se tentar fazer um elenco de dispositivos genericamente aplicáveis, incluindo alguns e excluindo outros tantos, ao gosto da autoridade administrativa. A Administração Pública não tem competência para, a seu talante, substituir-se ao legislador e escolher em abstrato quais serão as normas processuais a serem aplicadas por seus subordinados.

---

<sup>5</sup> ROUBIER, Paul. *Le droit transitoire*. 2. ed./reed. Paris: Dalloz, 2008. p. 545. (tradução livre).

<sup>6</sup> LACERDA, Galeno. *O Novo Direito Processual Civil e os Feitos Pendentes*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. p. 27. Ampliar em WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno; MELLO, Luiz Eduardo Bandeira de. Anotações sobre o Direito Intertemporal e Processo. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 2415-2422.

#### 4. A incidência das “normas fundamentais do processo civil”

Definida a imperiosidade da aplicação imediata do CPC/2015 ao processo administrativo, em primeiro lugar é de se destacar que algumas das assim denominadas “normas fundamentais do processo civil” (arts. 1º-12) têm imediata repercussão nele, sobretudo em vista de sua plena compatibilidade. Como expressamente definido, essa ordem de preceitos são a base, o fundamento ao sistema processual brasileiro. Por outro lado, tais normas têm incidência objetiva-subjetiva: servem de base objetiva ao processo (o seu fundamento objetivo de validade) e constituem direitos subjetivos das partes (direitos processuais em sentido estrito).

Parafraseando Marinoni, Arenhart e Mitidiero, tais normas fundamentais são os *eixos normativos* a partir dos quais o processo administrativo deve ser *interpretado, aplicado e estruturado*.<sup>7</sup> Isso para reforçar preceitos já dantes aplicados, com densificação e/ou acréscimo de sentido, e também para instalar novas hipóteses de incidência normativa.

Como exemplo do primeiro caso, assumem especial relevância os artigos 1º (aplicação da Constituição ao processo); 5º (dever de boa-fé processual); 7º (paridade de tratamento entre as partes); 8º (dever de observância da proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência); 10 (parametrização da decisão com fundamento novo — *iura novit curia* ou não — com o princípio do contraditório); e 11 (publicidade e fundamentação como condição de validade de todos os julgamentos).

Dúvida não pode haver de que tais preceitos já orientavam a aplicação das normas processuais-administrativas. O que se deu foi o reforço de sua significação prática, a fim de que sirvam de fundamento de validade de todos os atos praticados no processo administrativo — tanto pela Administração como pelos particulares. De igual modo, são normas que instituem deveres processuais à Administração e às pessoas privadas, bem como direitos subjetivos processuais a estas.

Por outro lado, há normas fundamentais processuais que autorizam novas incidências, ampliativas e/ou reconformadoras. Por exemplo, os artigos 3º (a inafastabilidade parametrizada pela arbitragem, mediação e solução consensual de conflitos); 4º (duração razoável e efetividade do processo);

---

<sup>7</sup> Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, *Novo Código de Processo Civil comentado*, op. cit., p. 142.



6º (dever de cooperação processual e efetividade); 8º (dever de o julgador atender aos fins sociais e exigências do bem comum, além de promover a dignidade da pessoa); 9º (conjugação do princípio do contraditório com as tutelas de urgência e de emergência); e 12 (ordem cronológica dos julgamentos, a ser mais bem examinada adiante).

Dúvida não pode haver, portanto, quanto à incidência imediata dessas normas fundamentais, exatamente nessa condição, ao processo administrativo — cujo fundamento é constitucional, em normas cuja aplicabilidade é inicialmente desenhada pela Lei nº 9.784/1999 e pelo CPC/2015.

## 5. O dever de respeito à jurisprudência (judiciária e administrativa)

Outro grupo de normas de suma importância para os processos administrativos é aquele que instala o dever de respeito à jurisprudência, administrativa e/ou judiciária, conforme previsto especialmente nos arts. 926 a 928 do CPC/2015. Assim, já se passou o tempo em que se poderia cogitar de prestígio a decisões administrativas em desrespeito à jurisprudência. Tal obrigação de conhecimento e obediência é cogente e se exterioriza sob diversos ângulos.

Por um lado, há o dever de “uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” (art. 926). Esse dispositivo é de alta relevância no processo administrativo: em havendo Tribunais administrativos, aplica-se a regra cogente de uniformização (*qualidade de algo que não varia nem na forma nem no conteúdo*), estabilização (*firmeza, solidez, constância e previsibilidade*), integridade (*manutenção de sua plenitude, sem agressões*) e coerência (*coesão, compreensibilidade e respeito às consequências*) das decisões colegiadas.

O que importa dizer que o *direito de petição* (Constituição, art. 5º, incs. XXXIV, al. a, LIV e LXXVIII) foi significativamente ampliado no processo administrativo. Ao dar aplicabilidade à norma constitucional, o legislador estabeleceu que a pessoa privada tem o direito fundamental a formular seu pleito e tê-lo apreciado em tempo adequado. Porém, a legislação processual assegura que, além disso, a decisão a ser proferida respeite a jurisprudência (administrativa e judiciária). Não basta examinar o caso e proferir julgamentos, mas existe também o dever de respeito à jurisprudência e a obrigatoriedade de se manter uma linearidade estável das respectivas decisões.

Essa regra é impositiva, a incidir tanto do lado de dentro do próprio Tribunal administrativo (e das autoridades a ele subordinadas) como também de fora para dentro, a fazer com que o dever de coerência interna coabite com o de respeito às decisões das Cortes superiores (jurisdicionais e administrativas). Em outras palavras e como anotam Marinoni, Arenhart e Mitidiero, tal dever de respeito envolve a compatibilização horizontal-vertical das decisões: “horizontal (respeito aos próprios precedentes e à própria jurisprudência vinculante) ou vertical (respeito aos precedentes e à jurisprudência vinculante das Cortes a que submetidos os órgãos jurisdicionais)”.<sup>8</sup>

O princípio que congrega tais deveres prescritos pelo art. 926 do CPC/2015 é o da *segurança jurídica*. Isto é, na justa medida em que os Tribunais — inclusive os administrativos — constroem o Direito por meio da aplicação das normas jurídicas a casos concretos, é de todo importante que se dediquem também à preservação de sua jurisprudência. Ao uniformizar e respeitar as decisões anteriores, os Tribunais contribuem também para sua própria estabilidade interna, com significativa atenuação dos custos processuais (tempo, volume de processos e recursos etc.). Isto é, a unidade do Direito decorre também da inalterabilidade das decisões dos órgãos colegiados — constatação que assume papel de suma importância no processo administrativo.

Logo, a todos os órgãos e entidades administrativas equivalentes a Tribunais — *rectius*: colegiados decisórios —, sem exceção, desde os Tribunais de Contas<sup>9</sup> até o Conselho Nacional de Justiça (CNJ),<sup>10</sup> passando pelo

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 990. O que, sem dúvida alguma, gerará dificuldades quanto ao modo pelo qual as decisões colegiadas devem ser proferidas e formalizadas — o que hoje se dá, muitas vezes, por meio dos argumentos que constituem a fundamentação do voto do relator, somados à fundamentação dos demais votos. São várias as razões de decidir, que nem sempre são coerentes e harmônicas — e não constam nem sequer da ementa. Sobre o tema dos precedentes, consulte-se PEREIRA, Paula Pessoa Pereira. *Legitimidade dos precedentes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; e MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>9</sup> No Tribunal de Contas da União (TCU), o Regimento Interno disponível, datado de 2/5/2015, não mencionava o CPC/2015 (Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/regimentos-internos.htm>>. Acesso em: 11 maio 2016).

<sup>10</sup> O CNJ atualizou sua Resolução 125/2015 (Política Nacional de tratamento dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário), com o escopo de organizar a mediação e a conciliação no Poder Judiciário — dando aplicabilidade externa ao CPC/2015 (Disponível em: <[www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_125\\_29112010\\_11032016162839.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_11032016162839.pdf)>. Acesso em: 11 maio 2016). Posteriormente, foram submetidas a consulta pública e editadas a Resolução 236/2016 (Regulamenta, no âmbito do Poder Judiciário, procedimentos relativos à alienação judicial por meio eletrônico, na forma preconizada pelo art. 882, §1º, do novo Código de Processo Civil); a Resolução 235/2016 (Padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência previstos no Código de Processo Civil, no Superior

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), bem como conselhos de contribuintes, corregedorias e agências reguladoras, foi atribuído o *dever processual de prestigiar a segurança jurídica* advinda da estabilidade de decisões anteriores, que precisam se tornar uniformes com o decorrer do tempo (a mesma forma e o mesmo conteúdo decisório).

O que a legislação processual determina é que os julgamentos administrativos sobre casos semelhantes sejam isonômicos àqueles dantes proferidos, sob pena de macular a própria validade da decisão. O que, de igual modo, prestigia o princípio da igualdade (material e processual) e exige firme aplicação do princípio da publicidade e da motivação das decisões (Constituição, art. 97, §3º; Lei nº 9.784/1999, art. 50, e CPC/2015, art. 489).

Afinal de contas, se não forem prévia e publicamente divulgadas, de modo fundamentado, acessível e compreensível (nos termos da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011), as decisões dos Tribunais administrativos não serão conhecidas e não poderão ser aplicadas de modo isonômico aos processos subsequentes. Em outras palavras, os princípios da publicidade, da fundamentação e da isonomia são pressupostos da efetividade do dever de respeito à jurisprudência.

Mas se sublinhe que a incidência do CPC/2015 nos processos administrativos é bastante mais intensa do que a mera uniformização de julgados. O que agora existe é o *dever cogente de respeito à jurisprudência* (administrativa e jurisdicional). Conforme os comentários de Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, se antes

já havia previsões de obrigatoriedade da administração pública em observar os julgados no controle concentrado de constitucionalidade (art. 28, parágrafo único, da Lei 9.868), nas previsões das súmulas

---

Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior Eleitoral, no Tribunal Superior do Trabalho, no Superior Tribunal Militar, nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho e nos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal); a Resolução 234/2016 (Institui o Diário de Justiça Eletrônico Nacional, a Plataforma de Comunicações Processuais e a Plataforma de Editais do Poder Judiciário); a Resolução 233/2016 (Dispõe sobre a criação de cadastro de profissionais e órgãos técnicos ou científicos); e a Resolução 232/2016 (Fixa os valores dos honorários a serem pagos aos peritos, nos termos do disposto no art. 95, §3º, II, do Código de Processo Civil). Disponíveis em: <[www.cnj.jus.br/atos-normativos?tipo%5B%5D=7&numero=&data=2016&expressao=&origem=Origem&situacao=Situa%C3%A7%C3%A3o&pescq=1](http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?tipo%5B%5D=7&numero=&data=2016&expressao=&origem=Origem&situacao=Situa%C3%A7%C3%A3o&pescq=1)>. Acesso em: 27 jul. 2016. Contudo e curiosamente, até a presente data o CNJ ainda não atualizou o seu próprio Regimento Interno aos termos do CPC/2015 — inibindo sua aplicação do lado de dentro do CNJ (Disponível em: <[www.cnj.jus.br/publicacoes/regimento-interno-e-regulamentos](http://www.cnj.jus.br/publicacoes/regimento-interno-e-regulamentos)>. Acesso em: 22 jul. 2016).

vinculantes (art. 2º da Lei 11.417) e nas decisões iterativas dos Tribunais (art. 4º, XII e 43, da LC 73, combinado com o art. 4º, da Lei 9.469), deverá, também, observar as decisões resultantes do julgamento de recursos repetitivos e do incidente de resolução de demandas repetitivas, ambos previstos na novel legislação adjetiva civil. Neste último caso, o novo Código estabeleceu uma importante diretriz (art. 985, §2º), no sentido de que, quando a decisão tenha por objeto questão relativa à prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado, a agência reguladora deverá buscar o cumprimento da decisão em sede administrativa.<sup>11</sup>

A toda evidência, a previsão do art. 985, §2º, que versa sobre o mencionado dever de comunicação às agências reguladoras da decisão proferida no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) (CPC/2015, arts. 976-987), não é exceção. A respeito dele não se permite nem a interpretação restritiva (só se aplica às agências) nem a interpretação *a contrario sensu* (se não for IRDR, não gera a vinculação). Sobre serem gritantemente equivocadas, tais interpretações atentam contra a lógica do dever de uniformização do Direito posto e, conseqüentemente, agridem o princípio da segurança jurídica.

Isto é, os órgãos colegiados da Administração Pública têm o dever processual de conhecer e obedecer aos julgados pretéritos (sejam oriundos da própria Administração, sejam do Poder Judiciário, sejam do Tribunal de Contas). E os agentes administrativos singulares estão investidos no dever de aplicar, *ex officio* e de modo fundamentado, tais decisões já uniformizadas.

O mesmo se diga para a hipótese de a parte interessada levar ao conhecimento da Administração a existência de julgado ou precedente: a ciência do julgado pretérito instala o dever de o caso em exame ser analisado comparativamente e, se for o caso, decidido, à luz daquele precedente (administrativo ou jurisdicional). Não há discricionariedade, nem material, nem processual: a competência aqui deve ser exercitada de modo vinculado (compatibilizada com o dever de exame fundamentado do precedente, respectiva razão de decidir e identificação com o caso concreto).

---

<sup>11</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. Comentários ao artigo 15. In: Teresa Arruda Alvim Wambier et al. (Coord.), *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*, op. cit., p. 94. Ampliar em ZANETTI JR., Hermes. Comentários ao art. 926. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coord.). *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 1302-1320; bem como em Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, *Novo Código de Processo Civil comentado*, op. cit., p. 976-988.

Especial atenção merece ser dada à regra do art. 50, inc. VII, da Lei nº 9.784/1999 (que exige motivação a atos administrativos que “deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais”). Note-se que o dispositivo já prescrevia o dever de respeito à jurisprudência — eis que exigia motivação expressa para a não aplicação dela. A norma, em sua completude, expressa a regra de aplicar a jurisprudência (reportando-se a ela), mas, se for o caso de excepcionalmente não a fazer incidir, de explicar o porquê dessa rejeição.

Bem vistas as coisas, a regra do art. 50, inc. VII, da Lei nº 9.784/1999 estampa o conceito de distinção aplicativa (“*distinguishing*”), de modo análogo ao previsto no art. 489, §1º, incs. V e VI, do CPC/2015.<sup>12-13</sup> Da mesma forma que não basta para a validade da fundamentação a transcrição de um apanhado de julgados anteriores, sem demonstrar sua relação lógica com a decisão que se pretende motivar, faz-se ainda mais necessária a respectiva diferenciação para a hipótese de não aplicação da jurisprudência.

Se precisa afastá-la, o ato administrativo precisa indicar as diversidades entre as teses jurídicas estampadas na jurisprudência e aquelas incidentes no caso concreto (a *ratio decidendi*). Isto é, tanto num caso (aplicação) como em outro (não aplicação da jurisprudência), cumpre demonstrar a semelhança (ou não) do caso examinado com os precedentes jurisprudenciais. Daí a suma importância da motivação dos atos administrativos, inclusive daqueles que se reportam a julgados pretéritos.

---

<sup>12</sup> Eis o texto da norma: “Art. 489. São elementos essenciais da sentença: [...] §1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: [...] V — se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; VI — deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento”.

<sup>13</sup> Como anotam Marinoni, Arenhart e Mitidiero, sobre a regra da distinção: “Existindo precedente constitucional ou precedente federal sobre o caso debatido em juízo, a fidelidade ao direito constitui fidelidade ao precedente. Daí que a ausência de efetivo enfrentamento — mediante a demonstração de distinção — pelo juízo de precedente invocado pela parte constitui omissão relevante na redação da fundamentação. Existindo precedente invocado pela parte, esse deve ser analisado pelo juízo. Se disser efetivamente respeito à controvérsia examinada em juízo, deve ser adotado como razão de decidir. Se não, a distinção entre o caso precedente e o caso concreto deve ser declinada na fundamentação. A ausência de efetivo enfrentamento de precedente constitui violação ao dever de fundamentação (art. 489, §1º, VI, CPC)” (Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, *Novo Código de Processo Civil comentado*, op. cit., p. 578). Tese de todo consoante ao previsto no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, agora integrada à do art. 489 do CPC/2015.

## 6. A ordem preferencialmente cronológica dos julgamentos

Também o dever de preferência à ordem cronológica de conclusão para a definição da pauta dos julgamentos (CPC/2015, art. 12, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 13.526/2016) é tema que despertará especial atenção nos processos administrativos.

Muito embora lamentável, sabe-se que nem sempre os processos administrativos respeitam qualquer ordem cronológica (nem a propósito dos prazos para que a decisão seja proferida nem a relativa à ordem da apreciação dos pedidos). Isso apesar de a norma do artigo 49 da Lei nº 9.784/1999 estabelecer o dever de decidir em “até 30 (trinta) dias” depois de concluída a instrução do processo.

É muito importante que seja obedecida essa regra básica de segurança jurídica, efetividade e impessoalidade: quem deve preferencialmente definir a ordem dos processos é o dado objetivo definido pelo momento da conclusão, não a boa vontade do administrador, nem a simpatia das partes envolvidas ou o nível de complexidade da causa. Nessa medida, o artigo 12 instala consistente expectativa relativamente à duração razoável do processo, aplicada em cumprimento ao princípio da isonomia.

A ordem preferencialmente cronológica precisa ser obedecida também em cumprimento ao princípio da impessoalidade, inibindo privilégios indevidos para a prestação da tutela administrativa.

Isso importa dizer que as informações relativas aos trâmites processuais — e aos momentos de conclusão, tanto em termos individuais como comparativos — devem ser acessíveis tanto aos diretamente interessados como ao público em geral. Isso, sobretudo, quanto aos processos que estão em condições de serem julgados. Trata-se da regra do §1º do art. 12, que assim preceitua: “A lista de processos aptos a julgamento deverá estar permanentemente à disposição para consulta pública em cartório e na rede mundial de computadores”. A essa lista deve ser dada intensa publicidade, de modo contínuo e atualizado. Será por meio dela que as partes e terceiros — assim como o Ministério Público e o próprio Tribunal administrativo — terão conhecimento de quais processos estão aptos a ser julgados e em qual cronologia.

A divulgação da lista permitirá evidenciar desvios, pois poderá revelar se determinados processos receberam preferência indevida para a data do julgamento (ou procrastinação injustificável). Dessa forma e ainda que o preceito não determine a obediência peremptória à cronologia, instala meios públicos de controle da ordem dos julgamentos.

## 7. A participação do amigo da Corte nos processos administrativos

Em sexto lugar, é de se sublinhar que o CPC/2015, em seu artigo 138, disciplina a participação do *amicus curiae*, “considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia”. O *amigo da Corte* poderá ingressar no processo a seu próprio pedido ou por solicitação da autoridade competente, desde que detentor de “representatividade adequada”.

Claro que este dispositivo do CPC/2015 se aproxima do artigo 9º, incisos II, III e IV, c/c artigos 31 e 35, todos da Lei nº 9.784/1999, que sempre autorizou a participação de “terceiros” no processo administrativo. O art. 138 do CPC/2015 reforça tais previsões, qualificando juridicamente a participação de terceiros que possam colaborar ativamente com a decisão administrativa em determinados casos — ainda que não sejam (e nem venham a ser) por ela afetados.<sup>14</sup>

Note-se que não se exige do *amicus* a mais absoluta imparcialidade — mas a função de auxiliar que lhe é imputada pelo art. 138 do CPC/2015, c/c arts. 9º, 31 e 35 da Lei nº 9.784/1995, estabelece típica *relação fiduciária*, cujo valor depende da confiança que nele é depositada pelo órgão julgador (e demais participantes do processo). Logo, não devem ser admitidos nessa condição processual aqueles que tenham qualquer relação jurídica imediata ou interesse jurídico qualificado com a decisão a ser futuramente proferida (ou, se o forem, suas argumentações devem ser interpretadas *cum granum salis*). Quanto mais se aproximar da noção de *parte*, menos *amicus* será o terceiro.

Aliás, Paulo Cezar Pinheiro Carneiro destaca que há várias normas brasileiras que, ao criar pessoas administrativas, autorizam expressamente a participação dessas entidades da Administração Pública como *amicus* no processo civil (CVM, Inpi, Cade etc.).<sup>15</sup> Seria de admirar, portanto, que o processo administrativo — seja ele desenvolvido pelos Tribunais de Contas,<sup>16</sup> por

---

<sup>14</sup> Ampliar em MOREIRA, Egon Bockmann; FERRARO, Marcella Pereira. Pluralidade de interesses e participação de terceiros no processo (da assistência simples à coletivização, passando pelo *amicus*: notas a partir e para além do novo CPC). *Revista de Processo*, São Paulo, n. 251, p. 43-73, jan. 2016.

<sup>15</sup> Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, Comentários ao artigo 138, op. cit., p. 250.

<sup>16</sup> O TCU possui julgados que versam sobre a participação de *amicus curiae* (v.g., Processo 016.165/2009-5, Min. Augusto Nardes; Processo 010.674/2013-6, Min. Augusto Sherman; Processo 004.540/2015-8, Min. Bruno Dantas; Processo 004.951/2002-3, Min. Adylson Motta).

agências reguladoras, por conselhos de contribuintes etc. — fosse avesso à abertura para a colaboração processual dos amigos da corte.

Afinal, conforme tem afirmado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, muitas vezes a participação de terceiros é *fundamental* para conferir legitimidade às decisões e assegurar o caráter plural e democrático dos processos cujas implicações na sociedade “são de *irrecusável* importância, de *indiscutível* magnitude e de *inquestionável* significação para a vida do País e a de seus cidadãos” (ADPF 187-DF, Min. Celso de Mello, j. 15.6.2011). Devem, portanto, se pautar por um juízo de *utilidade* e de *legitimidade* (ADI 2130 MC-SC, Min. Celso de Mello, DJ 2.2.2001).<sup>17</sup> Tal raciocínio aplica-se com perfeição aos processos administrativos.

## 8. A negociação processual nos processos administrativos

Em sétimo lugar, vale menção à “negociação processual” e sua incidência nos processos administrativos (CPC/2015, art. 190). Ou, melhor dizendo, à *negociação endoprocessual*: aquele ato de disposição de vontade por meio do qual as partes na relação jurídico-processual negociam o processo ele mesmo. Esse polêmico dispositivo autoriza que as partes desenvolvam tratativas a respeito do procedimento a ser implementado no processo, bem como o ajustem “às especificidades da causa”, além de poderem convencionar sobre os “ônus, poderes, faculdades e deveres processuais”. Isso desde que o processo verse “sobre direitos que admitam autocomposição”.

Isto é, a natureza e o regime jurídico dos direitos materiais postos em discussão no processo permitem que se negociem (ou não) as normas processuais que regerão aquela específica relação jurídico-processual. Aqui existe forte integração entre os *direitos das partes* e os *direitos do processo* (estes a ser matizados por aqueles, ao interior da negociação), acentuando o caráter *cooperativo* do CPC/2015.

Mas atenção: as tratativas e a futura convenção dirão respeito ao processo em si. O que confirma aquilo que foi consignado logo no primeiro parágrafo deste artigo: existe uma relação jurídica diferenciada, a processual, com direitos, ônus e deveres específicos — os quais podem ser autonomamente

---

<sup>17</sup> Sobre o *amicus curiae* no Brasil, v. BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. *passim*.



negociados pelas partes. Esta ordem de negócios jurídicos atípicos não diz respeito aos direitos e deveres postos a debate, mas sim às normas e direitos processuais eles mesmos — por isso, é mais adequado denominá-la de *negociação endoprocessual*, pois incide do lado de dentro do processo. O objeto do negócio jurídico será uma *situação jurídico-processual* e sua eficácia será processual *stricto sensu*.

No que respeita a tais negociações processuais (que podem se dar antes e/ou depois de instalado o processo), o regime jurídico do processo administrativo impõe cautelas extraordinárias. Isso porque a Administração pública será, ao mesmo tempo, parte e julgador — além de detentora de deveres de ordem pública (isso sem se falar em sua posição de *hipersuficiência* material-processual, decorrente de seu poder político-econômico).

Logo, a Administração não poderá convencionar no sentido de abdicar de competências relativas ao seu dever-poder processual (assim como as partes não podem negociar a propósito dos deveres e dos poderes atribuídos ao juiz — nem entre si e, muito menos, com o próprio magistrado). Demais disso, tampouco poderá submeter e/ou induzir as pessoas privadas a negociações que sejam impostas. Quem negocia, dispõe e abdica consensualmente, jamais subordina e impõe de modo unilateral.

Logo e a toda evidência, a pessoa privada tem plena liberdade de *colaborar na estipulação negocial* (tratativas e sugestões sobre o conteúdo); de *receber e prestar informações* (transparência público-privada); de ver prestigiada sua *autonomia e dignidade subjetiva* (ausência de subordinação e poder de mando por parte da pessoa pública) e, por último, mas não menos importante, de *celebrar a negociação processual* (pode ou não firmar o documento). Caso não haja prestígio a essas regras, não haverá negociação, mas imposição (a macular a validade do negócio jurídico-processual).

Porém, feitas essas ressalvas, é de se levar muito a sério essa possibilidade de negociações no processo administrativo. Afinal de contas, se a Administração pode transacionar no processo civil, por que não no administrativo?; se pode se submeter à arbitragem, por que não pautar negocialmente o processo administrativo?; se pode realizar contratos e termos aditivos, por que não efetivar transações processuais?

Por exemplo, pense-se num processo de licitação, em que a Administração e os interessados podem transacionar a respeito do efeito suspensivo (ou não) dos recursos administrativos. Já num processo administrativo disciplinar pode-se estabelecer tratativas a propósito do prazo para a defesa e do termo

para ser proferida a decisão final. De igual modo, em pedido de reequilíbrio econômico financeiro de contrato administrativo deduzido em agência reguladora, as partes podem negociar a respeito das fases, prazos e eventual prova a ser desenvolvida — bem como do perito escolhido por elas de comum acordo. O mesmo se diga sobre os processos de controle por parte dos Tribunais de Contas, aos quais pode ser atribuída consensualmente a necessária celeridade — prefixando-se a agenda processual. Nada disso atenta nem contra a lógica nem contra o regime jurídico do processo administrativo. Ao contrário, tais soluções amigáveis prestigiam os princípios da legalidade, da eficiência e da duração razoável do processo.

O importante está em que as partes interessadas e a Administração pública tenham consciência de que negociações processuais devem ser republicanas e legítimas — qualificadas pela impessoalidade e publicidade. Por meio delas, as pessoas que possuem maior conhecimento a respeito das peculiaridades do caso podem inibir medidas despiciendas ou protelatórias e abdicar expressamente de formalidades. Em outras palavras, a maior parte das queixas feitas quanto aos formalismos inúteis dos processos administrativos pode ser transposta por meio de pactos endoprocessuais.

Claro que ainda não existem limites explícitos a propósito dessa ordem de negociações, mas já há esforços no sentido de as delimitar. Nesse sentido, o Enunciado 36, proposto pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam):

A regra do art. 190 do CPC/2015 não autoriza às partes a celebração de negócios jurídicos processuais atípicos que afetem poderes e deveres do juiz, tais como os que: *a)* limitem seus poderes de instrução ou de sanção à litigância ímproba; *b)* subtraiam do Estado/juiz o controle da legitimidade das partes ou do ingresso de *amicus curiae*; *c)* introduzam novas hipóteses de recorribilidade, de rescisória ou de sustentação oral não previstas em lei; *d)* estipulem o julgamento do conflito com base em lei diversa da nacional vigente; e *e)* estabeleçam prioridade de julgamento não prevista em lei.

De igual modo, o Enunciado 37 da Enfam:

São nulas, por ilicitude do objeto, as convenções processuais que violem as garantias constitucionais do processo, tais como as que: *a)* autorizem

o uso de prova ilícita; *b*) limitem a publicidade do processo para além das hipóteses expressamente previstas em lei; *c*) modifiquem o regime de competência absoluta; e *d*) dispensem o dever de motivação.<sup>18</sup>

Porém, é de se sublinhar que não há de existir maiores óbices a que o processo administrativo experimente negociações quanto a, por exemplo: *(i)* o calendário definido para a prática de atos processuais (CPC/2015, art. 191); *(ii)* a renúncia da parte de prazo dispositivo, estabelecido em seu favor (CPC/2015, art. 225); *(iii)* a suspensão do processo (CPC/2015, art. 313); *(iv)* a definição da questão de fato que será objeto de prova e de seus limites (CPC/2015, art. 357); *(v)* a intimação processual por meio de e-mail previamente definido pela parte, ou mesmo por WhatsApp (Lei 9.784/1999, art. 2º, inc. IX, c/c 3º, inc. II, e 26, §3º); *(vi)* a forma dos atos processuais, desde que escrita (Lei nº 9.784/1999, art. 22).

Em contrapartida, é evidente que as partes não podem transacionar, por exemplo, sobre a competência atribuída em lei ao órgão ou agente, eis que o art. 11 da Lei nº 9.784/1999 a tem como “irrenunciável”. Nem sobre temas como o impedimento do agente (Lei nº 9.784/1999, art. 18) ou o dever de motivação dos atos administrativos (Lei nº 9.784/1999, art. 50).

Também se pode cogitar de temas em aberto, como a cláusula em edital de licitação que retire o efeito suspensivo de recursos administrativos e defina a impossibilidade de concessão de ordem judicial que suspenda o certame em favor de um dos licitantes. Caso os interessados não impugnem o edital, tem-se como aceita a cláusula estipulada pela Administração. Aqui, dar-se-ia uma dupla negociação processual: no processo administrativo de licitação seriam também negociados os direitos do processo judicial.

Mas note-se que o art. 190 do CPC/2015 é claro ao definir a negociação endoprocessual para processos que versem sobre “direitos que admitam autocomposição”. Logo, não se trata de direitos disponíveis em sentido estrito, como adverte Pedro Henrique Nogueira:

Não se devem confundir os direitos patrimoniais disponíveis, opção conceitual da Lei 9.307/1996, art. 1º, para uso da arbitragem, com os direitos que admitam autocomposição, noção mais abrangente, pois

---

<sup>18</sup> Todos os Enunciados estão disponíveis em: <[www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/ENUNCIADOS-VERSÃO-DEFINITIVA-.pdf](http://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/ENUNCIADOS-VERSÃO-DEFINITIVA-.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2016.

mesmo os direitos indisponíveis podem ser objeto de negociação, e frequentemente o são, quanto ao modo de cumprimento, tal como se passa nos compromissos de ajustamento de conduta. Além disso, mesmo direitos teoricamente indisponíveis, posto que irrenunciáveis (por exemplo, direito subjetivo a alimentos), comportam transação quanto a valor, vencimento e forma de satisfação. Logo, acordos sobre o processo e os negócios processuais podem ter como objeto direitos indisponíveis. [...] Se há possibilidade de autocomposição, em qualquer nível ou amplitude, mesmo que mínima, sobre o direito litigioso, permite-se a negociação sobre o procedimento e sobre os ônus, poderes e deveres processuais.<sup>19</sup>

De igual modo, é de se rejeitar eventuais críticas decorrentes da ideia de que a negociação endoprocessual seria proibida porque incidente sobre ônus, direitos, poderes, bens e serviços extra commercium — ainda que consubstanciados em contratos administrativos.<sup>20</sup> Ora, a tese prova demais: se são bens e serviços extra commercium, como podem ser objeto de contratos? Se são indisponíveis, como se pautar pela combinação do edital com a proposta vencedora? O argumento pode impressionar, mas é vazio de significado.

A bem da verdade, está-se diante de comercialidade diferenciada, pautada pelo Direito Administrativo Econômico e pela disponibilidade dos direitos postos em conflito (o que reforça a viabilidade de sua autocomposição — e da negociação processual em processos administrativos e na jurisdição cível). Uma coisa é a indisponibilidade da função administrativa; outra, completamente diversa, é a disponibilidade condicionada do próprio contrato (e da quantificação monetária do seu objeto).

O que se merece ressaltar é que esta comercialidade de Direito Público está submetida a diversos níveis, em vista da ampla heterogeneidade das coisas públicas: basta se contrastar o mar territorial aos livros da biblioteca pública; a praça à estação de metrô; os aeroshoppings aos museus; os direitos estatutários do servidor público à sustentação oral e intimações do advogado em processos administrativos. Os diferentes graus de afetação dos bens e dos direitos implicam o corresponde plano de incidência de sua exploração

---

<sup>19</sup> NOGUEIRA, Pedro Henrique. Comentários ao artigo 190. In: Teresa Arruda Alvim Wambier et al. (Coords.), *Breves comentários ao Novo Código de Processo Civil*, op. cit., p. 593.

<sup>20</sup> Aprofundar em MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das Concessões de Serviço Público: a inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral)*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 139-149.

econômica (em intensidade e extensão). Mas uma coisa é certa: a tese da extracomercialidade não é apta a inibir negociações endocontratuais.

De qualquer modo, a negociação há de ser desenvolvida, aceita e parame-trizada caso a caso — tudo com o devido cumprimento ao princípio da publi-cidade (antes, durante e depois).

## 9. Considerações finais

A toda evidência, também para o processo administrativo, existe todo um admirável novo mundo decorrente da promulgação do CPC/2015. Os temas acima destacados apenas dão o tom de alguns dos desafios que estão por vir — instalando a nova racionalidade que hoje vigora no processo administrativo.

O importante está na consciência de que, atualmente, o processo admi-nistrativo há de ser compreendido também à luz do CPC/2015. Não se pode descartar a aplicabilidade na nova legislação processual civil aos processos administrativos, sobretudo quanto às normas que incrementam os direitos fundamentais e, assim, garantem a efetividade do processo.

## Referências

BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. Comentários ao artigo 15. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). *Breves comentários ao Novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

\_\_\_\_\_. Comentários ao artigo 138. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coord.). *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COMPARATO, Fabio Konder. *Comentários às disposições transitórias da nova lei de sociedades por ações*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DINIZ, Maria Helena. *As Lacunas no Direito*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

LACERDA, Galeno. *O Novo Direito processual Civil e os Feitos Pendentes*. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

\_\_\_\_; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das Concessões de Serviço Público: a inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral)*. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_; FERRARO, Marcella Pereira. Pluralidade de interesses e participação de terceiros no processo (da assistência simples à coletivização, passando pelo *amicus*: notas a partir e para além do novo CPC). *Revista de Processo*, São Paulo, v. 251, p. 43-73, jan. 2016.

NOGUEIRA, Pedro Henrique Nogueira. Comentários ao artigo 190. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PEREIRA, Paula Pessoa. *Legitimidade dos precedentes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PERELMAN, Chaim (Ed.). *Le problème des lacunes en droit*. Bruxelas: Bruylant, 1968.

ROUBIER, Paul. *Le droit transitoire*. 2. ed./reed. Paris: Dalloz, 2008.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. *Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

\_\_\_\_; DANTAS, Bruno; MELLO, Luiz Eduardo Bandeira de. Anotações sobre o Direito Intertemporal e Processo. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ZANETTI JR., Hermes. Comentários ao art. 926. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coord.). *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.