

INSTITUTO IBERO-AMERICANO DE DIREITO PROCESSUAL
CÓDIGO MODELO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS – JUDICIAL E
EXTRAJUDICIAL – PARA IBERO-AMÉRICA

Aprovado pela Assembleia Geral do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual por ocasião das XXIII Jornadas Ibero-Americanas de Direito Processual, ocorridas em Buenos Aires, no dia 8 de junho de 2012, cujo projeto fora concluído, em fevereiro de 2012, pela Comissão Revisora, composta pelos professores Ada Pellegrini Grinover, Brasil (presidente); Ricardo Perlingeiro, Brasil (secretário-geral); Abel Zamorano, Panamá; Adriáns Simons, Peru; Angel Landoni Sosa, Uruguai; Carlos Manuel Ferreira da Silva, Portugal; Eurípides Cuevas, Colômbia; Gumesindo García Morelos, México; Ignacio M. Soba Bracesco, Uruguai; Juan Antonio Robles Garzón, Espanha; Maria Rosa Gutiérrez Sanz, Espanha; Odete Medauar, Brasil; Ruth Stella Correa Palacio, Colômbia; Sergio Artavia Barrantes, Costa Rica.

Buenos Aires

2012

Ficha Catalográfica

Instituto Ibero-Americano de Direito Processual.

Código modelo de processos administrativos – judicial e extrajudicial – para Ibero-América/ Instituto Ibero-Americano de Direito Processual. Buenos Aires, 2012. Aprovado pela Assembleia Geral do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual por ocasião das XXIII Jornadas Ibero-Americanas de Direito Processual, ocorridas em Buenos Aires, no dia 8 de junho de 2012, cujo projeto fora concluído, em fevereiro de 2012, pela Comissão Revisora, composta pelos professores Ada Pellegrini Grinover, Brasil (presidente); Ricardo Perlingeiro, Brasil (secretário-geral); Abel Zamorano, Panamá; Adriáns Simons, Peru; Angel Landoni Sosa, Uruguai; Carlos Manuel Ferreira da Silva, Portugal; Eurípides Cuevas, Colômbia; Gumesindo García Morelos, México; Ignacio M. Soba Bracesco, Uruguai; Juan Antonio Robles Garzón, Espanha; Odete Medauar, Brasil; Rosa Gutiérrez Sanz, Espanha; Ruth Stella Correa Palacio, Colômbia; Sergio Artavia Barrantes, Costa Rica.

1. Direito processual. 2. Processo administrativo. 3. Processo judicial. I. Título.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. A ideia de um Código Modelo de Processos Administrativos – Judicial e Extrajudicial – surgiu em novembro de 2008, em Niterói, em evento acadêmico junto ao Núcleo de Ciências Judiciárias da Universidade Federal Fluminense (Nupej/UFF). A Comissão para elaborar a proposta de um Código foi instituída pelo Instituto Ibero-Americano de Direito Processual em março de 2009 e chancelada nas XXII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal, realizadas em Santiago do Chile, em agosto de 2010. Da referida Comissão, participaram os seguintes membros do Instituto: Ada Pellegrini Grinover, Brasil (presidente); Ricardo Perlingeiro, Brasil (secretário-geral); Angel Landoni Sosa, Uruguai; Eurípides Cuevas, Colômbia; Ignacio M. Soba Bracesco, Uruguai; Juan Antonio Robles Garzón, Espanha; Maria Rosa Gutiérrez Sanz, Espanha; Odete Medauar, Brasil; Ruth Stella Correa Palacio, Colômbia. Após sucessivas reuniões a distância, a Comissão encontrou-se em março de 2011, em Bogotá, na Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, quando finalizou a proposta do Código Modelo. Na reunião da diretoria do Instituto, em São Paulo, no mês de junho de 2011, foi constituída a Comissão de Revisão, que incluiu, além dos anteriores, os seguintes juristas: Abel Zamorano, Panamá; Adrián Simons, Peru; Carlos Manuel Ferreira da Silva, Portugal; Gumesindo García Morelos, México; Sergio Artavia Barrantes, Costa Rica. Ada Pellegrini e Ricardo Perlingeiro continuaram, respectivamente, como presidente e secretário-geral. Em fevereiro de 2012, a Comissão Revisora concluiu os trabalhos para apresentação do Projeto de Código Modelo de Processos Administrativos para Ibero-América.

2. Os Códigos Modelo não são novidade no espaço ibero-americano. Em 1967, nas Jornadas de Caracas e Valencia, na Venezuela, surgiu a ideia de confecção de dois projetos de normas processuais com o objetivo de servirem de orientação às reformas legislativas a serem promovidas nos países latino-americanos. Iniciava-se, então, com o trabalho de juristas e comissões, a elaboração dos Códigos Modelo de Processo Civil e Processo Penal. Em 2004, o Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, nas XIX Jornadas de Caracas, aprovou o Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, e, em

2008, nas XXI Jornadas Ibero-Americanas, de Lima, aprovou-se o Código Modelo de Cooperação Interjurisdicional para Ibero-América.

3. O Projeto de Código Modelo de Processos Administrativos – Judicial e Extrajudicial – para Ibero-América adota a expressão “processo” como gênero, referindo-se, no Título I, a processo administrativo extrajudicial, como equivalente a procedimento administrativo em contraditório, e, no Título II, a processo administrativo jurisdicional. Evitou-se a nomenclatura “contencioso administrativo”, para que o Código possa servir de modelo tanto para os países de jurisdição dúplice (que adotam tribunais administrativos) como para os de jurisdição una (em que o Poder Judiciário também soluciona os conflitos administrativos). O Projeto vale-se, ainda, das expressões “jurisdição administrativa” e “justiça administrativa”, para designar, respectivamente, a prestação jurisdicional especializada e os órgãos estatais responsáveis por essa atuação.

4. O processo administrativo extrajudicial é entendido como todo e qualquer procedimento, em contraditório, a) destinado a preparar decisões administrativas que possam incidir sobre interesses ou direitos dos interessados; b) em que se configure uma controvérsia entre a Administração e o interessado; c) ou uma controvérsia entre pessoas físicas ou pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado, em que a solução possa advir da Administração. Os princípios fundamentais do processo administrativo extrajudicial foram classificados quanto à sua natureza material ou processual. Os princípios que regem a Administração, na dicção do Projeto, são os da constitucionalidade, convencionalidade, legalidade, moralidade, boa-fé, impessoalidade, publicidade, eficiência, motivação, proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e confiança legítima (art. 2o). Além destes, incluem-se como princípios próprios do processo administrativo extrajudicial os da isonomia, contraditório, ampla defesa, razoável duração do processo, oficialidade, verdade material, preclusão administrativa e formalismo moderado (art. 4o). Destaca-se que a autoridade administrativa, ao considerar a lei ou o ato a que estiver vinculada anticonvencional ou inconstitucional, poderá descumpri-la, representando necessariamente aos órgãos de controle competentes para a declaração de anticonvencionalidade ou de inconstitucionalidade (art. 2o, parágrafo único). Dessa forma, conciliam-se os princípios da convencionalidade e da constitucionalidade com os da segurança jurídica e da subordinação hierárquica administrativa.

5. Logo em seus primeiros artigos, o Projeto atentou para um dos maiores desafios dos atos administrativos: a falta de uniformidade das decisões em relação a interessados na mesma situação fática, alimentando a pluralidade de demandas repetitivas, principalmente na esfera jurisdicional, com o potencial de abalar a segurança jurídica. A isonomia a que está vinculada a Administração foi regulada de modo que, quando “a questão de fundo de uma pretensão individual estiver relacionada com os efeitos jurídicos de um comportamento administrativo de alcance geral, o desfecho do conflito passará a ser do interesse da coletividade destinatária daquele comportamento e, portanto, a solução deverá advir de uma decisão administrativa, única e com efeitos erga omnes” (art. 5o). Reflexo direto dessa regra é a do art. 72, II, a respeito dos acordos judiciais que envolvam normas administrativas ou atuações de alcance geral, atingindo necessariamente todos aqueles que se encontrarem na mesma situação fática, ainda que desses acordos não tenham participado. Com o propósito de minimizar os feitos repetitivos, estão previstos, ainda, a possibilidade de a sentença que procede ao desfazimento de normas ou atos ter alcance geral (art. 57), o incidente de coletivização no caso de controle jurisdicional de políticas públicas (art. 25) e o processo piloto (art. 35). Nesse contexto, o Projeto prevê a legitimidade para iniciar o processo extrajudicial àqueles cujos direitos e interesses forem afetados direta ou indiretamente, compreendendo-se aí os interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (art. 12, II), o que repercute no processo judicial quanto à legitimidade universal (art. 51, 3) e à intervenção de terceiros no caso de possibilidade de coisa julgada erga omnes ou ultra partes (art. 52).

6. Aliás, é marca do Projeto a simetria entre os princípios fundamentais e as regras gerais do processo administrativo extrajudicial (cada vez mais frequente) e do processo administrativo jurisdicional. O princípio da verdade real no processo extrajudicial (art. 10) mantém simetria com o dos poderes instrutórios do juiz (art. 41); o princípio da oficialidade (art. 9o), com os do impulso processual (art. 46) e o da ordem processual (art. 47); o da publicidade e do direito à informação (art. 18), com o da publicidade processual (art. 50); os princípios da moralidade e da boa-fé, com os da boa-fé e lealdade processual (art. 48). O contraditório e a ampla defesa devem corresponder não apenas ao direito de ser ouvido – tendo seu *Day in court* – ou de produzir provas, mas principalmente ao de obter uma decisão que considere os argumentos deduzidos (arts. 6o e 7o), o que mantém correspondência com o contraditório na fase jurisdicional (arts. 39 e 49), impedindo-se que

haja desconsideração da pessoa jurídica ou a constituição de um título executivo tributário não precedido de processo administrativo prévio (arts. 16 e 17). Quanto ao princípio da razoável duração do processo, instaurado no interesse do particular, a necessidade de uma providência em tempo razoável leva à presunção de indeferimento da pretensão, no caso de omissão, e abre a oportunidade para a via recursal ou jurisdicional (art. 8o, III). Aliás, a previsão de recurso administrativo com efeito suspensivo

automático representa mudança de paradigma para muitos sistemas ibero-americanos, e a regra proposta parte da possibilidade de ilicitude dos atos administrativos (arts. 14, § 3o, e 8o, I), com clara repercussão no processo jurisdicional cautelar (arts. 58, 4, e 59, 3).

7. A segurança jurídica opera como limite ao poder de autotutela da Administração. O desfazimento dos atos, das normas ou das decisões administrativas eivados de ilegalidade, mas que tenham produzido efeitos favoráveis aos administrados, depende de processo judicial prévio e deve ocorrer, em uma perspectiva objetiva, somente dentro de determinado prazo, salvo comprovada má-fé, ou, em uma perspectiva subjetiva, quando não implicar quebra de confiança do interessado na estabilidade do comportamento da Administração. Encontra-se, assim, presente no Projeto a matriz objetiva francesa da segurança jurídica ao lado do subjetivismo alemão, com o princípio da confiança legítima (arts. 19 e 20). Também se relacionam com o princípio da segurança jurídica a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação de norma ou ato e de nova orientação fixada para a matéria (art. 8o, V), a preclusão com efeitos equivalentes à coisa julgada imposta à Administração (art. 13), a proibição de revisão administrativa *in pejus* (art. 15, § 2o) e os efeitos modulatórios de sentença que decide sobre normas ou atos em caráter *erga omnes* (art. 57). A impugnação judicial ou extrajudicial de comportamentos da Administração deve estar sujeita a um prazo capaz de resguardar o interesse público, estabilizando situações, mas também o direito de terceiros de boa-fé, sem prejuízo de a Administração, a qualquer tempo, reconhecer direitos subjetivos (arts. 21 e 54).

8. A respeito da jurisdição administrativa, mais importante do que conceber uma estrutura judiciária autônoma é acolher princípios e regras que compatibilizem o interesse público com o interesse privado na formação de decisões sobre atuações administrativas, individuais ou gerais, inclusive atos políticos ou de governo, editados por quaisquer dos poderes do Estado ou por particulares no exercício dessas atuações (arts. 21 e 22). Opta-se,

assim, por um modelo de competência objetiva, independentemente da qualidade da parte envolvida no conflito judicial, quanto ao alcance da jurisdição administrativa.

Com vistas a uma jurisdição plena, inerente ao princípio do Estado de Direito, são consideradas admissíveis as pretensões declaratórias, de impugnação de normas e de atos, de impugnação e de revisão da atividade contratual, de condenação (dar, fazer e não fazer) e reparatórias (arts. 24, 55 e 62). Quanto à intensidade da prestação jurisdicional, reconhece-se o controle de legalidade formal e material dos comportamentos da Administração, bem como o da discricionariedade administrativa, sempre que esta ultrapassar os limites impostos pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, admitindo-se, ainda, o controle jurisdicional de políticas públicas (art. 25).

9. Os agentes públicos e a estrutura judicial, que têm a missão de proteger direitos e interesses sujeitos à jurisdição administrativa, devem deter prerrogativas inerentes à independência pessoal e institucional. Dessa forma, os juízes devem ser inamovíveis e vitalícios, e sua remuneração deve ser justa e adequada (art. 27). A seleção, a carreira e a disciplina dos juízes devem ser confiadas a um órgão que garanta sua independência, de modo a evitar um verticalismo na estrutura judiciária, com carreirismo e subordinação hierárquica entre os juízes (art. 28). Ademais, o ingresso no cargo de juiz deve se dar unicamente mediante um processo aberto, objetivo e transparente, fundamentado na qualificação técnica e na capacidade profissional do interessado, seja qual for o grau da instância (art. 29). A presença do advogado, no âmbito da justiça administrativa, é considerada um dever, e não um direito, inclusive para a Administração, que deve se fazer representar por um profissional do Direito (arts. 32 e 33). Tratando-se de um dever, contudo, àqueles que não detiverem recursos, o Estado propiciará o benefício da assistência jurídica gratuita (art. 34).

10. A legitimação para agir é conferida às pessoas que invoquem lesão ou risco de lesão a um direito subjetivo ou interesse legítimo, em face de órgãos ou entes públicos, ou entes privados no exercício de Poder Público. Também se admite a legitimidade universal para a defesa de interesses difusos e coletivos, bem como para demandar sobre normas e atos gerais, além da possibilidade de, quando um ato administrativo causar dano a um grupo de pessoas, qualquer delas, assim como os entes legitimados, poderem requerer a indenização para todos (art. 51). O acesso prévio à via administrativa é facultativo, mas, se utilizado,

interrompe o prazo para exercer judicialmente a pretensão, sem prejuízo das medidas de urgência ou de antecipação de tutela.

11. A tutela judicial efetiva está estampada no Projeto quanto a direitos subjetivos e interesses legítimos (art. 36), daí decorrendo o cabimento de medidas de urgência conservativas e satisfativas, correspondendo as primeiras às medidas cautelares e as segundas, à antecipação de tutela (art. 58). Admite-se a execução forçada de sentenças contra a Administração, com previsão de penhora de bens públicos não afetados a serviço essencial (art. 63), bem como a fixação de multas punitivas e coercitivas – contempt civil e contempt of court criminal, astreintes –, além de perdas e danos em favor do credor por atraso no cumprimento da ordem (art. 64).

12. Finalmente, facilita-se o uso de outros meios adequados à solução de conflitos, limitados apenas pelo princípio da legalidade, de modo a garantir a não afetação do patrimônio público ou sua conformidade com o ordenamento jurídico. Nesse campo, assegura-se o princípio da isonomia, de modo que os acordos sobre atuações de alcance geral atinjam todos que estiverem na mesma situação, ainda que não tenham participado do acordo, bem como o princípio da transigibilidade, quanto às formas e modalidades de atos administrativos (art. 72).

13. Em conclusão, pode-se afirmar que o Projeto tem como tônica a defesa do cidadão perante a Administração, invertendo o paradigma da visão da supremacia ex parte principis para privilegiar a perspectiva ex parte civis, de modo a constituir um baluarte contra o arbítrio e um instrumento de segurança jurídica.

Buenos Aires, 8 de junho de 2012.

A COMISSÃO REVISORA

ADA PELLEGRINI GRINOVER

Presidente

RICARDO PERLINGEIRO

Secretário-geral

ABEL ZAMORANO

ADRIÁNS SIMONS

ANGEL LANDONI SOSA

CARLOS MANUEL FERREIRA DA SILVA

EURIPIDES CUEVAS

GUMESINDO GARCÍA MORELOS

IGNACIO M. SOBA BRACESCO

JUAN ANTONIO ROBLES GARZÓN

MARIA ROSA GUTIÉRREZ SANZ

ODETE MEDAUAR

RUTH STELLA CORREA PALACIO

SERGIO ARTAVIA BARRANTES

TÍTULO I

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO EXTRAJUDICIAL

Art. 1º (Âmbito de aplicação)

Este Título fixa regras básicas sobre o processo administrativo não jurisdicional, no âmbito da Administração direta e indireta (central e descentralizada), objetivando, em especial, a proteção dos direitos das pessoas físicas e jurídicas e o melhor cumprimento dos fins da Administração.

Parágrafo único. Os preceitos deste Título aplicam-se aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, quando atuarem em funções administrativas.

Art. 2º (Princípios aplicáveis à Administração Pública)

A Administração observará, dentre outros, os princípios da constitucionalidade, convencionalidade, legalidade, moralidade, boa-fé, impessoalidade, publicidade, eficiência, motivação, proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e confiança legítima.

Parágrafo único. A autoridade administrativa poderá deixar de cumprir a lei ou o ato que considerar inconstitucional ou anticonvencional, representando ao órgão competente para a declaração de inconstitucionalidade ou de anticonvencionalidade.

Art. 3º (Processo administrativo extrajudicial)

Considera-se processo administrativo, submetido às garantias do contraditório e da ampla defesa, todo e qualquer procedimento destinado a preparar decisões administrativas que possam incidir sobre interesses ou direitos dos interessados, assim como todo e qualquer procedimento em que se configure uma controvérsia entre a Administração e o interessado,

ou entre pessoas físicas ou pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado, cuja solução possa advir da Administração.

Art. 4o (Princípios do processo administrativo)

Aplicam-se ao processo administrativo, além dos princípios da Administração Pública, os princípios da isonomia, contraditório, ampla defesa, razoável duração do processo, oficialidade, verdade material, preclusão administrativa e formalismo moderado, sem prejuízo de outros.

Art. 5o (Isonomia)

Sempre que a questão de fundo de uma pretensão individual estiver relacionada com os efeitos jurídicos de um comportamento administrativo de alcance geral, o desfecho do conflito passará a ser do interesse da coletividade destinatária daquele comportamento e, portanto, a solução deverá advir de uma decisão administrativa, única e com efeitos erga omnes.

Art. 6o (Contraditório)

O contraditório implica o direito de ser informado da instauração do processo e de todas as fases e medidas subsequentes, podendo o interessado acompanhá-lo e apresentar argumentos, dados, documentos e provas a seu favor.

§ 1o O contraditório só poderá ser sucessivo à produção das provas quando se tratar de juntada de documentos pré-constituídos ou de perícias urgentes, permitidos a apresentação de quesitos ao perito, sua oitiva em contraditório e o oferecimento de laudos pelos sujeitos.

§ 2o As decisões resultantes de processo administrativo deverão ser motivadas, de modo explícito, congruente e claro, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, podendo remeter a elementos de anteriores pareceres, decisões, informações ou propostas, os quais integrarão o ato decisório.

§ 3o A motivação das decisões de órgãos colegiados ou das decisões orais será indicada na respectiva ata ou em termo escrito.

Art. 7o (Ampla defesa)

Sem prejuízo de outros, a ampla defesa abrange os seguintes elementos:

I – caráter prévio da defesa em relação ao ato decisório, salvo casos excepcionais envolvendo risco à vida e segurança de pessoas;

II – possibilidade conferida ao sujeito de, pessoalmente, realizar as condutas e providências para preservar prejuízos a seus direitos e para preservar-se de sanções, implicando, ainda, direito de presença e audiência;

III – possibilidade de ser representado por advogado ou por pessoa indicada;

IV – direito de ser notificado do início do processo, com indicação, no texto, dos fatos e das bases legais, de modo explícito;

V – direito de ter indicados, em notificação ou citação, o prazo para manifestação ou o prazo para recorrer, o órgão responsável pelo processo, com o endereço e o horário de atendimento, o prazo máximo para a Administração decidir e o efeito do silêncio por parte da Administração;

VI – direito de ser cientificado, com antecedência, das medidas referentes à produção de provas;

VII – direito de acesso aos autos administrativos, abrangendo vista, extração de cópias, certidão;

VIII – direito de solicitar a produção de provas, de vê-las realizadas e consideradas, desde que pertinentes e não tumultuárias;

IX – direito de permanecer calado, de não fazer prova contra si próprio e direito de não se declarar culpado;

X – direito de interpor recurso administrativo, ainda que não previsto, de modo explícito, pela norma reguladora da matéria, vedada a exigência de prévio depósito ou prévio arrolamento de bens e direitos.

Parágrafo único. No processo administrativo, são inadmissíveis as provas obtidas por meios ilícitos, bem como as derivadas das ilícitas, quando evidente o nexo causal entre umas e outras.

Art. 8º (Razoável duração do processo)

O princípio da razoável duração do processo abrange os seguintes desdobramentos, sem prejuízo de outros:

I – dever da Administração no sentido de emitir explícita decisão nos processos administrativos e ante solicitações ou reclamações;

II – dever da Administração no sentido de cumprir os prazos fixados para adoção de medidas ou tomada de decisões, sob pena de responsabilização da autoridade competente;

III – salvo disposição contrária, nos processos administrativos iniciados pelos particulares, a falta de adoção de medidas ou a falta de decisão no prazo fixado tem o efeito de indeferimento, possibilitando a interposição de recurso administrativo ou a utilização da via jurisdicional;

IV – nos processos sancionadores ou naqueles que possam resultar em efeitos desfavoráveis, iniciados de ofício, a falta de decisão explícita, no prazo fixado, acarretará a caducidade;

V – é vedada a aplicação retroativa de nova interpretação de norma ou ato e de nova orientação fixada para a matéria.

Art. 9º (Princípio da oficialidade)

A Administração tem o dever de tomar todas as providências necessárias ao andamento contínuo e regular do processo administrativo, visando à edição do ato final, sem prejuízo da atuação dos sujeitos garantida pelo contraditório e ampla defesa.

Parágrafo único. A inércia dos interessados não acarreta a paralisação do andamento, salvo o caso de providências pedidas pelo particular, cuja análise depende de documentos que este deva juntar; nesse caso, a Administração deverá conceder prazo para a juntada, encerrando o processo se tal não ocorrer.

Art. 10. (Princípio da verdade material)

A Administração deve tomar as decisões com base na realidade dos fatos, tendo o direito e o dever de trazer para os autos todos os dados, informações e documentos a respeito da matéria tratada, sem estar vinculada aos aspectos ventilados pelos interessados, podendo, de ofício, determinar a produção de provas.

Art. 11. (Princípio do formalismo moderado)

A Administração adotará formas simples suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito ao contraditório e à ampla defesa.

Art. 12. (Legitimidade)

São sujeitos legítimos para iniciar um processo administrativo:

I – aqueles cujos direitos e interesses forem afetados direta ou indiretamente pela Administração;

II – os cidadãos, associações ou entidades públicas e privadas quanto a direitos ou interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Art. 13. (Preclusão administrativa)

As decisões finais sujeitam-se à preclusão administrativa, com efeitos equivalentes aos da coisa julgada, não podendo a Administração retomar o curso do processo senão quando houver fatos novos, supervenientes à decisão.

Art. 14. (Recursos administrativos)

Das normas, atos, medidas ou decisões tomadas pela Administração, cabe recurso por razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso tramitará, no máximo, por duas instâncias administrativas.

§ 2º São sujeitos legítimos para interpor recurso administrativo os titulares de direitos e interesses que forem ou, observado o art. 12, possam ser parte no processo.

§ 3º O recurso terá efeito suspensivo automático, exceto se houver ofensa a interesse público, caso em que a suspensão dependerá da demonstração de risco de dano irreparável aos cidadãos.

§ 4º Se da decisão do recurso puder resultar gravame ao recorrente, este deverá ser cientificado para que possa formular alegações antes da decisão.

Art. 15. (Revisão administrativa)

Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser objeto de revisão, a pedido ou de ofício, quando surgir fato novo suscetível de justificar a inadequação da sanção imposta.

§ 1º A revisão poderá ser instaurada em prazo razoável contado do conhecimento do fato novo.

§ 2º Da revisão do processo administrativo não poderá resultar agravamento da sanção.

Art. 16. (Desconsideração da pessoa jurídica)

A desconsideração da personalidade jurídica, pela autoridade administrativa, deverá ser precedida de intimação das pessoas físicas envolvidas, para que exerçam o direito de defesa, e só poderá ser decretada, em decisão motivada, após o contraditório prévio.

Art. 17. (Constituição do título executivo tributário)

A constituição do título executivo tributário será precedida de processo administrativo, observado o contraditório prévio, podendo constar do título, como responsáveis, apenas os participantes do contraditório.

Parágrafo único. A exigibilidade do crédito ficará suspensa durante a tramitação do processo administrativo.

Art. 18. (Direito de obter informações)

Serão constituídas comissões independentes, tendo em sua composição majoritária integrantes da sociedade civil, preferencialmente de vários segmentos, para assegurar a qualquer interessado o acesso a documentos administrativos e a atuações administrativas.

Parágrafo único. Caso a Administração alegue sigilo, o órgão indicado no caput decidirá sobre a questão.

Art. 19. (Desfazimento de normas e atos)

Serão anulados as normas, os atos ou as medidas administrativas quando eivados de ilegalidade, respeitados os direitos adquiridos, podendo também ser revogados, nas mesmas circunstâncias, por motivo de conveniência e oportunidade.

Parágrafo único. No caso de normas, atos ou medidas de que resultem efeitos favoráveis aos destinatários, a possibilidade de desfazer o ato ou a medida somente pode ocorrer em processo administrativo judicial, que decai em prazo razoável, contado da data em que foram editados, salvo comprovada má-fé.

Art. 20. (Confiança legítima)

O ato administrativo eivado de ilegalidade ou submetido a mudança de interpretação que concede direito de qualquer natureza ao interessado não pode ser desfeito se o destinatário favorecido confiou na sua estabilidade e a confiança é digna de proteção.

§ 1º Se prevalente o interesse público no desfazimento pela invalidade, deve haver apuração dos danos sofridos em função da confiança na sua estabilidade.

§ 2º Afastam a noção de confiança o dolo, a ameaça, a corrupção, o conhecimento da invalidade ou desconhecimento por culpa grave do interessado, a obtenção do ato com base em dados inexatos ou incompletos.

Art. 21. (Prazos)

A impugnação, perante a Administração, de ato ou medida administrativa deve estar submetida a um prazo.

Parágrafo único. Não há prazo para que a Administração Pública reconheça direitos subjetivos.

TÍTULO II
DO PROCESSO ADMINISTRATIVO JUDICIAL
CAPÍTULO I
JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

Seção I

Finalidade e Alcance

Art. 22. (Controle jurisdicional)

As normas, os atos e as decisões administrativos, de qualquer espécie, submetem-se ao controle jurisdicional.

Art. 23. (Finalidade e alcance)

A finalidade do processo administrativo judicial é a formação de decisões jurisdicionais a respeito de atuações administrativas.

Parágrafo único. As atuações administrativas, dentre outras, podem ser individuais ou gerais, inclusive atos políticos ou de governo, editados por órgãos de todos os Poderes Públicos ou por particulares no exercício dessas atuações.

Art. 24. (Pretensões admissíveis)

No exercício do controle judicial das atuações da Administração, poderão formular-se pretensões declaratórias, de impugnação de normas e de atos, de impugnação e de revisão da atividade contratual, de condenação (dar, fazer e não fazer) e reparatórias.

Parágrafo único. O Estado deverá ressarcir-se contra o funcionário que, com sua conduta dolosa ou gravemente culposa, haja dado causa ao pagamento de quantia produto de uma condenação ou de outro mecanismo adequado de solução de conflitos.

Art. 25. (Intensidade do controle)

As normas e os atos administrativos são suscetíveis de controle da sua legalidade formal e material por parte da jurisdição.

§ 1º Tratando-se de atos discricionários, estes deverão ser motivados, e no seu controle o juiz analisará a proporcionalidade e a razoabilidade das decisões.

§ 2º O controle dos atos que impliquem políticas públicas compreenderá os seguintes aspectos:

I – os atos que se produzem no trâmite da sua formação;

II – a omissão na sua implementação e execução.

§ 3º Em nenhum caso o juiz substituirá a Administração na implementação ou correção de políticas públicas, salvo quando se tratar do mínimo existencial, observados os limites da proporcionalidade e da razoabilidade.

§ 4o Surgindo em um processo individual questão relativa às políticas públicas, o órgão jurisdicional poderá suscitar, de ofício ou a pedido das partes, incidente de coletivização, transformando a ação individual em processo coletivo, mediante a intimação dos legitimados às ações coletivas para aditarem à inicial e acompanharem o processo.

Seção II

Organização

Art. 26. (Independência)

A justiça administrativa é dotada de independência.

Art. 27. (Prerrogativas)

Os juízes são inamovíveis e vitalícios; sua remuneração deve ser justa e adequada.

Art. 28. (Seleção, carreira e disciplina)

A seleção, a carreira e a disciplina dos juízes são confiadas a um órgão que garanta a sua independência.

Art. 29. (Ingresso na carreira da magistratura)

A seleção dos juízes deve resultar de um processo aberto, objetivo e transparente, fundamentado na sua qualificação técnica e capacidade profissional.

Art. 30. (Incompatibilidades)

Os membros da Justiça administrativa não podem exercer outras funções que sejam incompatíveis com a sua independência.

Art. 31. (Instâncias)

A Justiça administrativa deve compreender no mínimo duas e no máximo três instâncias.

Seção III

Representação e Assistência Jurídica

Art. 32. (Representação por advogado)

As partes devem estar representadas ou assistidas ante os órgãos jurisdicionais por um advogado.

Art. 33. (Representação da Administração Pública)

Os entes e órgãos públicos estarão representados por um profissional do Direito, ainda que não seja advogado em exercício.

Art. 34 (Assistência jurídica gratuita)

Para garantir o direito de cada pessoa ao acesso à Justiça administrativa, deverá ser organizado um sistema de assistência jurídica gratuita. Essa assistência dependerá dos recursos e das despesas do interessado e do caráter não evidentemente inadmissível de sua demanda. A assistência é decidida por um órgão independente.

Art. 35. (Processo testigo ou piloto)

Havendo processos repetitivos a serem julgados, o órgão jurisdicional competente deverá selecionar um ou alguns casos representativos da controvérsia, ficando os demais processos suspensos, para que o julgamento dos selecionados se aplique aos demais.

CAPÍTULO II

PROCESSO

Seção I

Princípios

Art. 36. (Tutela jurisdicional efetiva)

A Justiça administrativa deve tender à tutela jurisdicional efetiva dos direitos subjetivos e interesses legítimos envolvidos nos processos administrativos judiciais.

§ 1o Deve-se facilitar o acesso à jurisdição, em particular o daquelas pessoas ou grupos de pessoas em condição de vulnerabilidade.

§ 2o O processo deverá desenvolver-se sem dilações injustificadas.

§ 3o O Estado garantirá o cumprimento das decisões judiciais contra a Administração.

Art. 37. (Devido processo)

A Justiça administrativa deverá velar pela aplicação e pelo máximo respeito das garantias inerentes ao devido processo legal, de conformidade com o estabelecido pela Constituição, as leis e as normas do Direito internacional.

Art. 38. (Paridade de armas)

A lei e o órgão jurisdicional deverão preservar a igualdade das partes no processo.

Art. 39. (Princípio do contraditório)

1. As partes devem ter tido a oportunidade de discutir cada aspecto de fato e de direito em que se fundamente a sentença. O juiz assegurará a cada parte a possibilidade efetiva de defesa e de prova de suas alegações e de contestar as da outra parte.

2. As partes poderão propor provas pertinentes, contestar as argumentações das demais partes e apresentar as alegações escritas necessárias.

Art. 40. (Princípio dispositivo)

As partes são sujeitos ativos do processo. Sobre elas recai o direito de iniciar e determinar seu objeto. As partes possuem domínio completo tanto sobre o seu direito subjetivo substancial quanto sobre seus direitos à iniciação, desenvolvimento e finalização do processo. O órgão jurisdicional não pode decidir além do que consta da demanda.

Art. 41. (Poderes instrutórios do juiz)

O órgão jurisdicional poderá exercer poderes instrutórios supletivos das atividades das partes.

Art. 42. (Princípio da oralidade)

O órgão jurisdicional desenvolverá o processo preferencialmente via oral, podendo decidir sem juízo oral quando se tratar de questões exclusivamente de direito ou fatos incontroversos.

§ 1o A título de autodefesa, a parte poderá solicitar ser ouvida pelo juiz em audiência.

§ 2o As vias oral ou escrita podem ser substituídas pelo processo eletrônico.

Art. 43. (Imediação processual)

Tanto as audiências quanto as diligências de prova que assim caibam devem realizarse pelo órgão jurisdicional competente, não podendo este delegá-las, sob pena de nulidade absoluta.

Art. 44. (Concentração processual)

Os atos processuais deverão realizar-se sem demora, para reduzir os prazos, quando facultados pela lei ou acordo das partes, e ser concentradas em um mesmo ato todas as diligências que for necessário realizar.

Art. 45. (Direção do processo)

A direção do processo está confiada ao órgão jurisdicional, que a exercerá de acordo com as disposições deste Código.

Art. 46. (Impulso processual)

Iniciado o processo, o órgão jurisdicional adotará de ofício as medidas necessárias a evitar sua paralisação e conduzirá sua tramitação com a maior celeridade possível.

Art. 47. (Ordem processual)

O órgão jurisdicional deverá adotar, a pedido da parte ou de ofício, todas as medidas necessárias que resultem da lei e dos seus poderes de direção, para prevenir ou sancionar qualquer ação ou omissão contrárias à ordem ou aos princípios do processo.

Art. 48. (Boa-fé e lealdade processual)

As partes, seus representantes ou assistentes e, em geral, todos os participantes do processo ajustarão sua conduta à dignidade da Justiça, ao respeito que devem os litigantes e à lealdade e à boa-fé.

§ 1º O órgão jurisdicional deverá impedir a fraude processual, a colusão e qualquer outra conduta ilícita ou dilatória.

§ 2º Serão previstas sanções para o descumprimento dos deveres de lealdade e boa-fé ou de qualquer outra conduta ilícita ou dilatória.

Art. 49. (Motivação das decisões)

Todas as decisões jurisdicionais serão motivadas, sob pena de nulidade.

Art. 50. (Publicidade processual)

Todo processo será público, salvo se o órgão jurisdicional decidir contrariamente por razões de segurança, de moral ou de proteção da personalidade ou direitos fundamentais de alguma das partes.

Seção II

Admissibilidade da Ação

Art. 51. (Legitimidade de agir)

1. São legitimadas, para propor uma ação judicial, as pessoas que invoquem lesão ou risco de lesão a um direito subjetivo ou a um interesse legítimo.
2. A ação pode ser proposta contra órgãos ou entes públicos, ou entes privados na medida em que exercem Poder Público.
3. Pode conferir-se legitimidade universal para defender interesses difusos e coletivos, bem como demandar sobre atos gerais e normas.
4. Quando o ato administrativo causar dano a um grupo de pessoas, qualquer delas, assim como os entes legitimados, poderá requerer a indenização para todos os afetados.
5. Também terão legitimidade os órgãos públicos quando invocarem uma lesão de sua esfera de competência.
6. A legitimação da Administração, para o cumprimento de suas atribuições, é ampla, compreendendo a impugnação de normas, atos e decisões de outras Administrações ou dos órgãos públicos vinculados a estas.

Art. 52. (Intervenção de terceiros)

Havendo possibilidade de coisa julgada erga omnes ou ultra partes, deve ser assegurada a oportunidade de ingresso de interessados, por notificação pessoal, quando esta estiver ao

alcance da Administração, ou, caso contrário, por ampla divulgação na imprensa, caso em que seria nomeado um curador especial.

Art. 53. (Via administrativa prévia)

O acesso à via administrativa prévia é facultativo; contudo, sua interposição interrompe o prazo para exercer judicialmente a pretensão e não exclui as medidas cautelares ou de antecipação de tutela.

Art. 54. (Prazos)

A pretensão a ser deduzida perante o órgão jurisdicional deve estar submetida a um prazo. Parágrafo único. A formulação da pretensão não impede o reconhecimento do direito pela Administração.

Seção III

Sentença

Art. 55. (Conteúdo da sentença)

A sentença poderá ter natureza declaratória, constitutiva ou condenatória, incluindo obrigações de dar, fazer ou não fazer, podendo o órgão jurisdicional, para restabelecer o direito particular, fixar disposições novas em lugar das impugnadas e modificá-las ou reformá-las.

Parágrafo único. A sentença deve pronunciar-se sobre os danos e prejuízos que tenham sido reclamados.

Art. 56. (Forma da sentença)

1. A sentença deve incluir uma síntese das principais atuações processuais.
2. Na sentença se indicarão os fundamentos de fato e de direito que motivaram a decisão, devendo o tribunal responder às alegações das partes.
3. O órgão jurisdicional deve proferir a decisão em um prazo reduzido.
4. A intimação da sentença indicará o prazo e o procedimento do recurso cabível.

Art. 57. (Efeitos da sentença)

O desfazimento de uma norma ou ato administrativo tem efeito erga omnes e retroativo, sem prejuízo da possibilidade de o órgão jurisdicional moderar esses efeitos por razões de interesse público e de tutela de interesses individuais.

CAPÍTULO III

MEDIDAS CAUTELARES E ANTECIPAÇÃO DA TUTELA

Art. 58. (Disposição geral)

1. A tutela de urgência pode ser conservativa ou satisfativa, correspondendo a primeira às medidas cautelares e a segunda, à antecipação da tutela. O princípio da tutela efetiva compreende a aplicação das medidas cautelares e antecipatórias previstas no presente capítulo, a efeitos da proteção dos direitos subjetivos e interesses legítimos.
2. Procurar-se-á a efetividade da tutela cautelar e da tutela antecipada ante a ilegalidade manifesta de uma atuação administrativa, considerando-se as circunstâncias e a urgência do caso concreto e a ponderação entre os interesses públicos e privados, adotando-se aquelas medidas que se considerarem mais adequadas ou indispensáveis.
3. As medidas cautelares e antecipadas poderão ser adotadas previamente ou no curso do processo principal.
4. As medidas cautelares e antecipadas serão deferidas a requerimento da parte interessada e sob sua responsabilidade. Sem prejuízo do anterior, poderão ser concedidas de ofício se uma norma expressamente assim autorizar.
5. O requerente deverá prestar contracautela ou garantia suficiente, salvo o caso excepcional de existirem motivos fundados para eximi-la.
6. Será competente para decidir sobre as tutelas reguladas no presente capítulo o órgão jurisdicional competente para o processo principal.

Art. 59. (Medidas cautelares)

1. As medidas cautelares que possam ser deferidas em um processo para a defesa dos direitos e interesses não se encontram, em princípio, limitadas a um rol específico ou taxativo, sem prejuízo das limitações decorrentes da impenhorabilidade de certos bens do Estado.
2. As referidas medidas podem ser adotadas, inclusive, como medida anterior a um processo, caso em que a demanda principal deverá ser apresentada dentro do prazo de 30 dias completos. Não sendo apresentada a demanda correspondente, a medida caducará de pleno direito, e o requerente poderá ser responsabilizado pelos danos e prejuízos causados.
3. Em especial, poderá ser requerida como medida cautelar a suspensão, total ou parcial, dos efeitos dos atos administrativos.
4. Em todo caso, o órgão jurisdicional deverá fixar de forma precisa o alcance e a duração da medida, assim como qualquer outra questão necessária à correta instrumentalização da medida.

5. No caso de não ter sido estabelecido um prazo judicial de duração das medidas, elas conservarão sua eficácia enquanto subsistir o processo principal ou se proferir sentença dispondo sobre sua cessação ou modificação.

Art. 60. (Tutela antecipada)

1. O tribunal poderá, a pedido da parte interessada, antecipar total ou parcialmente os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, para evitar que se cause à parte, antes da sentença definitiva, uma lesão grave ou de difícil reparação, ou para assegurar de forma antecipada a decisão sobre o fundo. A tutela antecipada poderá ser requerida previamente ao processo principal ou no decurso deste.

2. Para que possa obter os efeitos da tutela antecipada, a parte requerente deverá provar ao menos, de forma consistente e inequívoca, a verossimilhança da sua alegação, assim como a existência de:

I – temor fundado sobre a ineficácia da providência final;

II – dano irreparável ou de difícil reparação;

III – abuso do direito de defesa ou manifesto propósito dilatório da parte contrária.

3. Em todos os casos, não deverá haver risco de irreversibilidade dos efeitos do provimento antecipado. O risco de irreversibilidade não impede a antecipação da tutela se prestada caução ou garantia idônea.

4. A tutela antecipada poderá ser, com relação ao objeto do processo, parcial ou total. Caso a tutela antecipada tenha sido parcial, poderá, não obstante, ensejar a coisa julgada, prosseguindo o processo, se for o caso, com o objetivo de ser proferida decisão sobre os demais pontos ou questões que façam parte do objeto.

5. Na sentença que antecipa a tutela, o juiz indicará, de forma especialmente clara e precisa, os motivos e os fundamentos da sua decisão.

6. A tutela antecipada poderá ser revogada ou modificada em qualquer momento, a pedido ou de ofício, mediante decisão fundamentada.

CAPÍTULO IV

RECURSOS

Art. 61. (Direito de recorrer)

O sistema recursal dependerá do ordenamento de cada país, assegurado o direito de apelar à segunda instância, em matéria de fato e de direito.

§ 1o As decisões dos órgãos jurisdicionais de apelação e dos órgãos de primeira instância, quando não apeláveis, podem ser recorridas perante uma corte suprema.

§ 2o O reexame da sentença não pode ser determinado de ofício.

CAPÍTULO V

EXECUÇÃO CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Art. 62. (Execução e tutela jurisdicional efetiva)

Aplica-se a tutela jurisdicional efetiva em sede de execução de sentença contra a Administração Pública, que deve cumprir a condenação em prazo reduzido.

§ 1o A execução se distingue em obrigação de pagar e em obrigação de fazer e não fazer ou entregar coisa certa.

§ 2o Não havendo cumprimento espontâneo das obrigações, será realizada a execução forçada.

Art. 63. (Obrigação de pagar)

A execução forçada nas obrigações de pagar utilizará meios, como a penhora do patrimônio da Administração que não estiver afetado a serviço público essencial e a compensação de créditos e débitos.

Art. 64. (Obrigação de fazer e de não fazer ou de entregar coisa)

Para a execução da obrigação de fazer e de não fazer ou de entregar coisa, o órgão jurisdicional determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento, tais como a imposição de multa ao agente público responsável, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial.

§ 1o A obrigação somente se converterá em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

§ 2o A indenização por perdas e danos se dará sem prejuízo da multa fixada para compelir o demandado ao cumprimento específico da obrigação.

Art. 65. (Títulos executivos judiciais)

São títulos executivos judiciais contra a Administração Pública:

I – a sentença;

II – o laudo arbitral;

III – os acordos homologados judicialmente.

Art. 66. (Títulos executivos extrajudiciais)

São títulos executivos extrajudiciais os que a lei assim considerar, incluindo os acordos não homologados judicialmente e os atos administrativos e qualquer documento que provenham da Administração e que contenham uma obrigação clara, expressa e exigível.

CAPÍTULO VI

DO INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE

Art. 67. (Instauração e alcance)

Em caso de abuso da personalidade jurídica, o órgão jurisdicional pode instaurar, de ofício ou a requerimento da parte, o incidente de desconsideração da personalidade, para que os efeitos de certas e determinadas obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou dos sócios da pessoa jurídica ou aos bens de empresa do mesmo grupo econômico.

Parágrafo único. O disposto neste artigo pode ser aplicado inversamente na hipótese de abuso da pessoa física, a fim de atingir os bens da pessoa jurídica.

Art. 68. (Cabimento)

O incidente da desconsideração, que poderá ser autuado em separado e não suspenderá o processo, é cabível em todas as fases do processo de conhecimento, na execução de sentença e na execução fundada em título executivo extrajudicial.

Art. 69. (Defesa)

Requerida a desconsideração, o sócio ou o terceiro e a pessoa jurídica serão citados para, em prazo razoável, se manifestarem e requererem as provas cabíveis.

Art. 70. (Decisão)

Concluída a instrução, se necessária, o incidente será resolvido por decisão impugnável por recurso.

CAPÍTULO VII

OUTROS MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Art. 71. (Alternatividade)

Ressalvados os casos de nulidade dos atos administrativos, as partes poderão recorrer a outros meios adequados de solução de controvérsia, tais como arbitragem, conciliação, mediação, transação e composição amigável.

Art. 72. (Princípios)

O uso de meios alternativos de solução de controvérsias com a Administração estará sujeito aos seguintes princípios:

I – Legalidade. A arbitragem e os acordos com a Administração destinados a prevenir ou extinguir um litígio devem estar respaldados no princípio da legalidade de maneira a garantir a não afetação do patrimônio público ou sua conformidade com o ordenamento jurídico;

II – Isonomia. Os acordos que envolvam normas administrativas ou atuações de alcance geral devem atingir todos aqueles que se encontrarem na mesma situação fática, ainda que desses acordos não tenham participado;

III – Transigibilidade. Somente se poderá fazer uso de outros mecanismos de solução de conflitos quando suas formas e modalidades de solução forem transigíveis.

Art. 73. (Cabimento)

Também procederão outros meios adequados de solução de controvérsias, quando, sendo o conflito de caráter particular, decorrer de atos administrativos.

Art. 74. (Coisa julgada)

O acordo obtido por conciliação, transação ou composição consensual não requer homologação judicial, e o ato que o contiver tem eficácia equivalente à da coisa julgada.

Art. 75. (Revisão do acordo)

O acordo somente será judicialmente revisto em face da existência de vícios que gerem nulidade absoluta ou de fatos novos, supervenientes.

Art. 76. (Conteúdo da decisão arbitral)

Para resolver o conflito, os árbitros poderão declarar a nulidade de atos de caráter particular origem do conflito, quando forem ilegais e essa declaração for necessária para a solução da controvérsia.

Art. 77. (Controle da decisão arbitral)

O laudo que dispuser sobre um conflito de caráter contratual somente será objeto de controle judicial por vícios in procedendo. Não haverá revisão judicial de tais decisões por motivo de mérito.

Art. 78. (Cumprimento)

Será garantido o cumprimento dos acordos e das decisões obtidos por meio dos mecanismos de solução de conflitos. O interessado poderá recorrer à jurisdição para obter a execução forçada das decisões arbitrais e dos acordos que se produzirem pelo uso de tais mecanismos.