

O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DA *REFORMATIO IN PEJUS* E OS PRINCÍPIOS DO REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO: UMA IMPROVÁVEL CONCILIAÇÃO!

***THE PRINCIPLE OF PROHIBITION OF REFORMATIO IN
PEJUS AND PRINCIPLES OF THE LEGAL-ADMINISTRATIVE
SYSTEM : THE UNLIKELY RECONCILIATION!***

Raimundo Márcio Ribeiro Lima
Professor Graduado de Direito Administrativo (UNP)
Especializando em Direito Público (UnB). Procurador Federal (AGU)

SUMÁRIO: Introdução; 1 Princípios; 1.1 Princípio da Legalidade; 1.2 Princípio da ampla defesa e do contraditório; 1.3 Princípio da verdade material; 1.4 Princípio da segurança jurídica. 1.5 Princípio da proibição da *reformatio in pejus*; 2 Faculdade e ônus processuais; 3 A reforma para pior e o dever de reformar da Administração Pública; 4 O sentido e o alcance do art. 64 da Lei Geral do Processo Administrativo Federal; 5 Conclusões; Referências.

“... *Liberdade, essa palavra que o sonho humano alimenta que não há ninguém que explique e ninguém que não entenda...*”

(*Romanceiro da Inconfidência - Cecília Meireles*)

RESUMO: A revisão da decisão, em sede de recurso administrativo, tem gerado alguns sérios questionamentos, dentre eles, pode-se mencionar a temática da reforma para pior da situação jurídica do recorrente. Assim sendo, esse breve estudo questiona a viabilidade da reforma para pior e quais os seus limites, bem como é salientada a importância dos princípios do regime jurídico-administrativo para melhor compreensão do sentido e alcance da aplicação do art. 64 da Lei Geral do Processo Administrativo Federal (LGPAF).

PALAVRA-CHAVE: Processo Administrativo. Princípios. *Reformatio in Pejus*.

ABSTRACT: A review of the decision on administrative appeal, has raised some serious questions, among them one can mention the issue of reform for the worse legal situation of the applicant. Therefore, this brief study questions the feasibility of reform for the worse and what are its limits, and emphasizes the importance of the principles of the legal-administrative framework for understanding the meaning and scope of application of art. 64 of the General Law on Administrative Procedures Federal (LGPAF).

KEYWORDS: Administrative Procedure. Principles. *Reformatio in pejus*.

INTRODUÇÃO

Hoje, não mais se discute, o processo administrativo tem ganhado, sem o menor favor, uma enorme relevância no nosso sistema jurídico. Isto é, de uma apática e desacreditada sede institucional de resolução de conflitos, agora, por conta dos largos passos encetados na Carta Fundamental sobre o assunto, o processo administrativo grassou uma respeitável posição nos pórticos da Administração Pública, mormente por carrear, grosso modo, as mesmas garantias dos processos judiciais¹. Logo, tendo em vista esse aspecto, costuma-se *assemelhá-lo* ao judicial, o que pode, por certo, gerar notórias incompatibilidades no seu conduzir, já que a externalização da atividade decisória pode, e em alguns casos deve, encampar caminhos diversos, haja vista que o regime jurídico-administrativo faz com que a autoridade pública se baseie em parâmetros diversos, conforme será analisado nas páginas vindouras. Assim sendo, a questão da reforma para pior em sede administrativa pode encontrar arrimo em princípios jurídicos próprios. Diante de tal assertiva, exsurtem alguns questionamentos: a disposição paragrafaria do art. 64 da LGPAF constitui uma ofensa à Constituição Federal de 1988 ou seria *apenas* uma afronta à lei? Ou constitui uma clara e devida expressão da principiologia reinante no direito administrativo pátrio? O assunto, à evidência, possui uma inegável relevância para a processualidade administrativa, mormente por representar um concreto expediente que resulta, geralmente, em querelas com possíveis efeitos desfavoráveis aos administrados, o que constitui, só por isso, um motivo suficiente para uma análise, com mais vagar, da reforma para pior no direito administrativo pátrio, tudo com vista a uma melhor compreensão do seu sentido e alcance em face de eventuais controvérsias travadas nos processos administrativos, que carregam os mais diversos objetos na relação entre o Estado e o administrado. Com o propósito fundado em responder a tais inquietações, segue, nas linhas vindouras, uma breve análise da temática, contudo, sempre centrada na necessária criticidade, e por vezes aprofundada, dos institutos correlatos ao assunto.

1 Não se deve dizer que os processos administrativos são *judicialiformes*, até porque esse termo não expressa nada que possa gozar de correto em face da seara de estudos em apreço. Em termos categóricos. O processo é judicial e pronto. Ou é legislativo e pronto. Ou é administrativo e pronto. Sendo que todos gozam da necessária processualidade. O termo *judicialiforme* leva a entender que os processos administrativos são *judicializados*, quando, na verdade, são apenas entregues a sua ínsita e inseparável processualidade, e apenas isso. Não carece de qualquer *importação* judicial, muito menos do seu roupante significante.

1 PRINCÍPIOS

Naturalmente, em face da proposta de trabalho, não há como prescindir, ainda que ligeira, da análise de alguns princípios do regime jurídico-administrativo, tendo em vista a total pertinência deles para o deslinde da problemática apresentada. Sendo que, aqui, deter-ser-á apenas àqueles que tenham concreta e direta relação com o assunto a ser abordado, haja vista a necessária brevidade que encerra este estudo.

Dessa forma, impõe-se, para início, por ser um princípio basilar da Administração Pública, apresentar as devidas considerações sobre o princípio da legalidade, haja vista sua notória importância para o ordenamento das atividades administrativas.

1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Impende esclarecer o que seja o princípio da legalidade dentro de uma perspectiva mais realística, quer-se dizer: considerando as devidas mutações no direito administrativo brasileiro, melhor dizer moderno, de maneira a não mais concebê-lo apenas como cumprimento estrito da lei em sentido amplo. Não mesmo! Isto é, não há admiti-lo com os mesmos parâmetros de aplicabilidade advindas das premissas francesas do século XVIII.

Cumprir o referido princípio impõe a observância (a) da lei²; (b) dos princípios específicos de cada ramo jurídico; (c) dos princípios gerais do Direito; e (d) do Direito como um todo. Aqui, tendo em vista a proposta aventada no trabalho, arvora-se a legalidade no seu sentido amplo, açambarcando toda a ordem jurídica.

Então, a rigor, não se considera correto afirmar que o Administrador só pode fazer aquilo que se encontra na lei ou que a lei autoriza expressamente. Na ausência de lei, *rectius* regras positivadas, não há como negar, pelo menos dentro duma contextura razoável de aplicabilidade da principiologia reinante no nosso sistema jurídico, a densidade e eficácia jurídicas dos princípios, mormente os de envergadura constitucional³. Então, o princípio da legalidade não

2 Já se pode notar que o princípio da legalidade não se restringe à observância da lei, a bem da verdade, tal observar constitui apenas um pressuposto da sua operacionalidade no nosso sistema jurídico.

3 Veja-se que a ausência de lei expressa sobre determinados assuntos, *rectius* direito de greve dos servidores públicos civis, tem servido de subterfúgios para que a Administração não cumpra, a contento,

pode ser entendido apenas como o cumprimento da lei⁴, mas também a observância dos princípios, até porque também são normas, porém com sentido e alcance diversos, sendo que nem sempre se encontram expressos ou positivados. Faz sentido deixar de aplicar um princípio porque não se encontra positivado? Certamente que não.

O princípio da legalidade, grosso modo, constitui-se num limite ao modo de atuar da estatalidade, consoante o tradicional pensamento liberal de preservação da liberdade e da propriedade do cidadão, daí a ordinária compreensão da premente notoriedade dos seus termos, *rectius* previsão expressa, para possibilitar uma melhor vigília da atuação do Estado por parte dos cidadãos, não se pode negar isso; todavia, isso não implica olvidar as garantias principiológicas existentes pela simples razão delas não serem expressas. Tudo isso constitui um desatado contra-senso, principalmente quando um princípio se destina, e até com maior proposição finalística⁵, a nortear medidas administrativas que

determinações constitucionais expressas ou princípios, também constitucionais, correlatos à matéria, fazendo com impere a ausência de uma prestação positiva normativa.

- 4 Nesse ponto, e sob um enfoque diverso, elucidante é a explanação de consagrada administrativista, nestes termos:
- “[...] cabe ressaltar que o princípio da legalidade não significa que, para cada ato administrativo, cada decisão, cada medida, deva haver uma norma legal expressa vinculando a autoridade em todos os aspectos. O princípio da legalidade tem diferentes amplitudes, admitindo maior ou menor rigidez e, em consequência, maior ou menor discricionariedade. Não é por outra razão que se distingue *legalidade e reserva da lei*, a primeira admitindo que o legislador estatua de forma mais genérica, deixando maior discricionariedade à Administração Pública para regular a matéria, e, a segunda, exigindo legislação mais detalhada, com pouca margem de discricionariedade administrativa; neste caso, fala-se em legalidade estrita, tendo em vista que a Constituição é que reserva a matéria à competência do legislador.”
- DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 59. (negrito no original)
- Em outra passagem, com a habitual precisão, a autora prescreve de forma ainda mais incisiva, nestes moldes:
- “[...] “hoje, falar em *princípio da legalidade* significa abranger não só a lei, em sentido formal, mas todos os valores e princípios contidos implícita ou explicitamente no ordenamento jurídico. Esta é uma idéia inerente ao próprio conceito de Estado Democrático de Direito, adotado no ordenamento jurídico brasileiro a partir do ‘Preâmbulo’ da Constituição e em seu art. 1º”.
- (DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa*. FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir. *Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 483. (italico no original)
- 5 Como se pode observar na primorosa conceituação de Humberto Ávila:
- “Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção”.

protejam os interesses dos administrados de forma mais eficaz que uma regra propriamente dita.

Ademais, não há como conceber, atualmente, a Administração Pública sem os veículos normativos que não constituem leis em sentido estrito. Apenas para exemplificar: (a) o que seria de uma Agência Reguladora sem o seu poder normativo técnico⁶⁻⁷; e (b) como se desenvolveria a atividade acadêmica sem que as universidades gozassem da possibilidade de elaborarem as mais diversas disposições normativas pertinentes aos seus fins institucionais⁸. Tem-se, assim, uma forma de delegação legislativa ao Executivo⁹. Essa atividade regulatória do Poder Executivo através de certas

(ÁVILA, Humberto Bergmann. Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.78-79.)

- 6 Nesse sentido, segue uma breve transcrição do art. 19, incisos IV, X, XII e XIV, da Lei nº 9.472/97, nestes termos:

“Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente: [...] IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público; [...] X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado; [...] XII - expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem; [...] XIV - expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais; [...]”.

- 7 Técnico, sem sombra de dúvida, constitui-se uma qualificadora inarredável, pois, defende-se, não há como admitir o poder normativo político das Agências Reguladoras. Numa clara alusão ao poder normativo como um dos pressupostos para o atendimento dos fins institucionais dessas entidades, tudo em conclave à necessária independência de tais autarquias, transcreve-se um ligeiro posicionamento: “De fato, os inúmeros poderes das agências reguladoras, além de abrangerem aspectos de todas as funções da clássica divisão tripartite dos Poderes, são, em razão dos termos bastante genéricos pelos quais são conferidos, exercidos com grande grau de liberdade frente a quaisquer destes Poderes.” “Essa autonomia no exercício das competências setoriais é necessária para que a entidade reguladora possa caracterizar-se como ‘independente’, fazendo com que devam possuir certa liberdade de atuação, notadamente a de natureza normativa”.

(ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 370)

- 8 Aqui, basta uma breve leitura do art. 53, da Lei nº 9.394/96 (LDB), para compreender o alcance do poder normativo das Universidades, que se dá normalmente mediante resoluções e portarias.

- 9 Vizenç Aguado I Cudolà, seguindo os escólios de Eduardo García de Enterría, sob a perspectiva do Direito espanhol, assim se expressa sobre a temática:

“Un importante y cualificado sector de la doctrina parte de un concepto amplio de la denominada delegación legislativa. Dentro de la misma se viene a distinguir tres supuestos distintos: delegación recepticia, remisión normativa y deslegalización. En primero haría referencia a la posibilidad que el Ejecutivo pueda dictar normas con rango de ley al habilitarle una ley previa dictada por el Parlamento (ley de bases o ley de refundición). Tales normas serían el resultado de una potestad reglamentaria de la Administración que a través de las técnicas del ‘reenvío recepticio’ y de la ‘declaración de voluntad *per relationem*’, adquiere rango de ley si bien dentro de unos límites precisos. De esta forma la ley de delegación asigna de forma anticipada el rango de ley a un producto normativo

entidades públicas, *rectius* autarquias, é fato, tem gerado renhidas discussões no campo doutrinário, inclusive quanto à própria constitucionalidade de tal atividade normativa. Contudo, uma coisa é certa: o Direito Administrativo passa por uma considerável transformação¹⁰, *rectius* mutação, o que tem ensejado diversas discussões sobre o rumo de certos institutos ou atuações do Estado, mormente no setor público dedicado à atividade econômica em sentido amplo, ou seja, os serviços públicos. E tudo isso possui sérias implicações na forma de conceber os princípios do regime jurídico-administrativo. De maneira que, numa análise preliminar sobre a temática, se pode dizer que houve uma mitigação ao princípio da legalidade. Pensa-se, aqui, de forma diversa: tem-se apenas uma releitura do princípio com vista a não mais concebê-lo nos estreitos limites da exigência da lei estrita¹¹, pois o que se *perde* em rigidez, por outro lado, se ganha em *extensão* para contemplar toda uma nova e complexa teia de relações jurídicas decorrentes da atual

que encomienda a la Administración, bajo unos parámetros bien definidos. El segundo caso, la remisión normativa, es cuando una Ley reenvía a una normativa posterior, que ha de elaborar la Administración, si bien la misma sigue siendo una norma reglamentaria. Por el último, está la deslegalización que sería aquella operación en la que la Ley, sin entrar en la regulación de una materia que ha sido objeto de una ley anterior, abre esta posibilidad al reglamento.”

(CUDOLÀ, Vicenç Aguado I. Silencio administrativo y inactividad. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de funciones administrativas, 1996. 917f. Tese - Doctorado. Universitat de Barcelona (UB). Barcelona, 1996, p. 224)

- 10 De forma resumida, mas clara, transcrevem-se as seguintes considerações, nas quais explicitam algumas inovações da “transformação” resultante da reforma da Administração Pública:

Daí o instituto da privatização, considerado em seu sentido amplo, para designar todos os instrumentos de que o Estado se serve para reduzir o tamanho de seu aparelhamento administrativo; daí a quebra de monopólios, para tornar competitivas atividades que vinham sendo exercidas com exclusividade pelo poder público; daí a delegação de serviços públicos ao particular, pelos institutos da autorização, permissão e concessão de serviços públicos; daí também a parceria com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; daí também a intensificação do instituto da terceirização para buscar a colaboração de entidades privadas no desempenho de atividades-meio da Administração”.

(DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 47)

- 11 Na esteira da doutrina alemã que, já de longas datas, reconhece o anacronismo da reserva legal para toda a atividade administrativa, transcreve-se:

“A limitação da reserva da lei à administração de intervenção está antiquada. O desenvolvimento para a democracia parlamentar, o significado crescente da administração de prestação e a penetração jurídico-constitucional em todos os âmbitos estatais pela Lei Fundamental exigem sua extensão. Isso é exatamente também então conseqüente, quando se direciona para as funções, originárias e atuais, da reserva da lei – ou seja, as funções democrática e estatal-jurídica -, que atualmente compreendem o âmbito estatal total e, por conseguinte, passam adiante em suas dimensões. Disso não resulta nenhuma ‘reserva total’ que compreende toda a atividade administrativa. Mas as decisões fundamentais e importantes para a coletividade assim como para o cidadão particular devem ser tomadas pelo dador das leis e ser por ele respondidas [...]”.

(MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*. Trad. Luís Afonso Heck. 14. ed. São Paulo: Manole, 2006. p. 125)

dinâmica das atividades administrativas, mormente no que concerne à prestação dos serviços públicos. Mas cumpre sempre advertir: admite-se ir além da lei, mas sempre através dela. Não mais se exige, para todos os casos, norma primária para regular ato ou atividade, porém não se prescinde dela para autorizar a viabilidade da norma secundária. Isso bem comprova que, decididamente, observar o princípio da legalidade não é apenas observar a lei ou se limitar a ela. Exige-se mais: impõe-se a observância do Direito como um todo, que é um sistema racional e coerente.

De qualquer sorte, com ou sem a chamada *mitigação* do princípio, persiste, e não poderia ser diferente, a idéia chave do princípio da legalidade, a saber, o cumprimento das normas expressas ou implícitas que imponham proibições ou deveres cogentes à Administração Pública. Nessa paragem, caminham irmanados o princípio da legalidade e o da indisponibilidade dos bens públicos, materiais ou imateriais. Defende-se, desde já, que tais princípios impedem, via de regra, a consolidação de situações ou posições jurídicas, ainda que em benefício dos administrados, quando exista a obrigatoriedade de revisão, por parte do Estado, de eventuais irregularidades constantes em processo administrativo, dada a cogência, decorrente de lei em sentido amplo, desta atuação administrativa. Tal problemática será analisada com maior vagar em tópico próprio.

1.2 PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO

Num Estado Democrático de Direito¹², nada mais elementar, é concedido ao administrado o providencial direito de defesa, sendo esta qualificada como ampla, o que já denuncia extensão dos seus esteios em benefício dos administrados. Assim sendo, se ampla for, por certo, comporta maior extensão quanto à matéria probanda, bem como maior diversidade quanto aos instrumentos processuais viáveis à solução dos direitos postos em conflitos ou controvertidos. Nesse tocante, a Carta

12 A ampla defesa deve ser entendida como uma expressão dos diversos esteios garantísticos de um Estado Democrático de Direito. Sob a égide desse paradigma constitucional, à evidência, a ampla defesa ganhou contornos mais precisos e laços mais estreitos com o asseguramento da defesa do cidadão em face do Estado e, também, mas dentro de certos parâmetros, em face dos particulares (eficácia horizontal dos direitos fundamentais). Num vislumbre democrático-participativo, transcreve-se:

“Assim deve ser compreendida a ampla defesa: garantia de poder defender-se e articular suas razões, garantia de um processo legítimo e garantia do respeito a um Estado Democrático de Direito. O princípio representa o todo dessa escala ascendente de direitos do particular em face da Administração Pública. Não apenas a prerrogativa de manifestação em processos que incidam sobre sua liberdade e/ou bens, mas garantia de participar ativamente na tomada de decisões estatais”.

(MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo. Princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/99*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 243)

Fundamental de 1988 foi extremamente clara, pois o disposto no seu art. 5º, inciso LV, espanca qualquer dúvida quando à observância do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo¹³. E nem poderia ser diferente: uma Constituição que se propôs a estabelecer um marco à democracia brasileira, naturalmente, o regime imporia uma clara manifestação quanto à necessidade de uma atuação estatal compromissada com o direito de defesa de seus administrados.

Defende-se o entendimento de que a ampla defesa se constitui numa correlação de esforços entre o *Estado* e o *cidadão*, tudo calcado num parâmetro de legitimidade da prova, bem como nos instrumentos técnicos de defesa, e não apenas num conduzir rígido da legalidade, isto é, não se pauta na mera concessão de prazos sem efetiva consecução dos parâmetros reais de defesa. Explica-se: na amplitude de defesa admite-se não apenas as provas legais ou com previsão expressa no sistema jurídico, mas também as legitimamente exigíveis e moralmente aceitáveis. Claro que, para a hipótese, impõe-se o devido cuidado com relação às provas ilícitas e ilegítimas, assim como os veículos ou instrumentos processuais desarrazoados ou meramente protelatórios, *ex vi* art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/88. Então, a ampla defesa é aquela que permite a promoção das provas moralmente aceitáveis e legitimamente exigíveis em face do Estado, *rectius* autoridade pública, bem como admite os instrumentos processuais que não constituam um elemento concreto de protelação ou de manifesta irracionalidade dos propósitos de defesa. De forma categórica: a ampla defesa não legitima o uso de meios processuais que atendem contra o dever de lealdade das partes.

E o contraditório? A ampla defesa já o concebe¹⁴, pois, na medida em que se espera uma defesa ampla, naturalmente, há de se permitir

13 Todavia, o contraditório não tinha a merecida guarida na seara administrativa, como bem relata o escrito abaixo:

“A noção de contraditório vinha tradicionalmente associada ao processo jurisdicional; sua admissibilidade na esfera administrativa representa mudança de algumas concepções relativas à supremacia do Estado, à existência de um só juízo sobre o interesse público, à posição do administrado como súdito, servil e submisso, à predominância absoluta da autotutela”. [...]

“A idéia de contraditório em procedimentos administrativos ganha terreno também à medida em que a atenção se volta para a relação Administração-administrados e que se buscam meios para circunscrever a atuação administrativa dentro de parâmetros, com o fim de refrear abusos”.

(MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2 ed. São Paulo: RT, 2008, p. 102-103)

14 O consagrado autor José Carvalho dos Santos Filho, assim reza:

“Embora consagrada a expressão ‘contraditório e ampla defesa’, tem-se, na verdade, que a noção de contraditório já se insere na de ampla defesa”.

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 57, grifo no original)

a contraposição de argumentos e de prova em face da questão a ser dirimida. Ocorre o que o se convencionou chamar de participação eventual e informação necessária. Eventual, porque não há obrigação de contrapor o aventado pela Administração ou por um particular quando instado a tanto; necessária, porque não há como prescindir do dever de informar os dados que a estatalidade careça para formar a sua convicção e desde que, por certo, tal exigência se funde em razões aceitáveis em face dos limites técnicos ou econômicos das partes, *rectius* administrados. Todavia, a mera inércia das partes não possibilita a tomada de decisão da Administração pautada em circunstâncias ou fatos presumidos, excetuando-se, por certo, os notórios, já que estes não se provam, pois ordinariamente se conhece ou se vivencia e, por isso mesmo, não se discute.

Alguns¹⁵ doutrinadores entendem que a possibilidade de reforma para pior implicaria uma flagrante ofensa ao princípio da ampla defesa, na medida em que inibiria o exercício do direito de recorrer. Todavia, será demonstrado, mais adiante, que a ampla defesa não exige o administrado das conseqüências de sua volição, isto é, que a reforma para pior decorre de exigências legais, tal como a própria ampla defesa, e que o recurso, ou mesmo sem ele, faz com que a matéria a ser decidida tenha como parâmetro o princípio da legalidade e não o princípio dispositivo. Logo, com volição (interposição recursal) há a conseqüência da reforma favorável ou não ao administrado; e sem volição (revisão de ofício) a reforma também pode ser desfavorável ao administrado que se conformou o já decidido; nesse último caso, há de ser observado o limite temporal do art. 54, da Lei nº 9.784/99. Repita-se: a matéria não se prende ao princípio dispositivo, mas, e essencialmente, ao princípio da autotutela administrativa e da legalidade.

1.3 PRINCÍPIO DA VERDADE MATERIAL

A verdade material ou real não se compadece com o fato meramente aventado pelo administrado, a Administração há de perquirir a demonstração da realidade¹⁶. Todavia, adverte-se, o vicejo da verdade é tão encantador que não se percebe, *prima facie*, o quão difícil é o seu alcance,

15 VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 104; FIGUEIREDO, Lúcia Vale. *Curso de direito administrativo*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 428.

16 Nesse tocante, felizes são as palavras de Odete Medauar sobre o princípio em apreço: “[...] exprime que a Administração deve tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos. Para tanto, tem o direito e o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungida aos aspectos suscitados pelos sujeitos”. (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 176.)

seja pela pelos testemunhos falsos¹⁷ sobre a realidade, “pois verdade não é realidade, mas antes de tudo o valor de um enunciado em conformidade com aquilo que pensamos¹⁸”, seja mesmo pela mentira carregada aos autos como manifestação clara de atrapalhar na apuração dos fatos, seja, ainda, pelas limitações técnicas para aferir a concretude dos fatos.

Tal princípio não tem merecido uma consistente análise da doutrina. Costuma-se mencioná-lo com certo rechaço, tendo em vista que a verdade em si não é possível alcançar, senão fragmentos concretos, e às vezes vestigiais, dos fatos que envolvem a questão em contenda, logo, não se pode falar na sua efetiva promoção, seja nos autos, seja na mente do intérprete. É *verdade*¹⁹?! Contudo, tal modo de pensar pode ter o condão de limitar, e de até mesmo não aceitar, a carga material de outros substratos da realidade que possam robustecer uma tese favorável, ou não, aos administrados? Entende-se que não. Em outras palavras, o direito processual administrativo não pode dispensar quaisquer, ou tê-los como inviáveis, instrumentos ou meios que possam levar a *verdade* possível dos fatos, mesmo quando isso importar um gravame da situação particular ou geral de terceiros. Se a Administração Pública está jungida à lei, por certo, não pode se coadunar com a idéia de que a legalidade comporte qualquer *verdade*, mas sim a juridicamente defensável e a legitimamente exigível em face da problemática apresentada. Isto é: a verdade processual não é um continente com qualquer conteúdo²⁰, há que persistir sempre no alcance dum valor concreto de aceitabilidade em face das nuances fáticas do caso, sob pena da forma revelar verdadeiros protótipos de negação do justo!

17 Numa assentada mais filosófica, extrai-se o seguinte entendimento:

“Mentir não é enganar-se nem cometer erro; não se mente dizendo apenas o falso, pelo menos se é de boa fé que se crê na verdade daquilo que se pensa ou daquilo acerca do que se opina no momento”. [...]

“Mentir é querer enganar o outro, às vezes até dizendo a verdade. Pode-se dizer o falso sem mentir, mas pode-se dizer o verdadeiro no intuito de enganar, ou seja, mentindo”.

(DERRIDA, Jacques. História da mentira: prolegômenos. *Revista Estudos Avançados*, Instituto de Estudos Avançados da USP. São Paulo, ano 10. v. 27, p. 08, maio/agosto 1996)

18 DERRIDA, op. cit., p. 18.

19 A palavra, em si, nos inclina ao sentido de *certeza*, já que não se pode nela cogitar uma *verdade que não seja verdade*, não obstante, é fato, nessa seara tudo é provisório, limitado e, acima de tudo, circunstancial.

20 Em que pese ser ainda corrente o entendimento de que, em sede processual, mormente o civil, impera a verdade formal, quando, bem se sabe, deve-se impor sempre a verdade mais próxima possível da material, no direito administrativo o princípio da verdade material sempre teve o devido assento. Numa síntese esclarecedora sobre a temática, tem-se:

“Mientras que en el proceso civil el juez en la práctica se constriñe a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal), en el procedimiento administrativo el órgano que debe resolver está sujeto al principio de la verdad material y debe ajustar-se a los hechos.”

(GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. *La defensa del usuario y del administrado*. Tomo 2. Belo Horizonte: Del Rey e FDA, 2003. p. IX-41)

E adverte-se: a prática da justiça ou a promoção de uma atuação justa não deve ser visto sempre como o atendimento de preceitos ou circunstâncias mais favoráveis às partes, por assim dizer, *fracas*, já que a hipossuficiência não constitui elemento de lealdade ou de certeza em qualquer contexto jurídico. Daí, exsurge-se uma inferência lógica: a verdade material não implica dizer sempre que o seu fim se destina apenas ao atendimento dos anseios ou desejos dos administrados, mas, e na igual medida, da Administração Pública enquanto instrumento do Estado para partejar o seu ideário normativo, *rectius* cumprimento das exigências da norma jurídica.

Uma coisa não se pode esquecer, a verdade não se constitui apenas um mero alento na promoção da justiça, mas se consubstancia de certa forma numa matéria de capital relevo para consecução dos fins da atividade administrativa na nossa ordem jurídica, uma vez que não há falar em dever de probidade ou de lealdade sem a *verdade* do poder público e do cidadão²¹.

Tratando mais especificamente sobre matéria, há doutrina que não considera o princípio da verdade material como substrato para a ocorrência da *reformatio in pejus*, nestes termos:

Ocorre que o princípio da verdade material também informa o processo penal, e nem por isso está autorizada a *reformatio in pejus*, que é vedada, inclusive, por disposição expressa do Código

21 Numa vertente mais sistêmica sobre o assunto, têm-se as seguintes considerações:

“El Estado constitucional presupone que las personas, es decir, los ciudadanos, tienen un interés en la ‘búsqueda de la verdad’, donde el interés por la verdad es ya la meta a alcanzar. Incluso tiene permitido el obligar – como *ultima ratio* – bajo juramento a cumplir conforme a la verdad *subjetiva*, aunque esto no quiere decir que garantice la verdad objetiva.”

“[...] el intento más serio de buscar la verdad deviene de su forma legal de proceder (verdad y justicia como resultado de un proceso): independencia institucional y personal de los jueces, investigación por sospechas fundadas, postulado de la ‘búsqueda imparcial de la verdad’, transparencia como garantía conexas a la búsqueda de la verdad: “condiciones de verdad”.

“El ‘principio del Estado de derecho’, en todas sus variantes, tiende ‘puentes’ ara que el eterno proceso de búsqueda de la verdad se cumpla en el Estado constitucional”.

(HÄBERLE, Peter. *Verdad y Estado Constitucional*. Universidade autónoma de México (UNAM).

Instituto de Investigaciones Jurídicas. México-DF, 2006, p. 133-134, itálico no original)

Mais adiante, com firmeza, além da necessária clareza, arremata o autor:

“De alguna manera puede decirse que la justicia es la ‘verdad del derecho’. Este ordenamiento de los ideales ‘verdad, justicia, bienestar común’ no significa una demanda excesiva al Estado constitucional, antes bien estos ideales son immanentes en todas las distintas formas en que se presenta el Estado constitucional. Estos tres conceptos representan valores de acercamiento que señalan caminos y procedimientos que disminuyen la posibilidad de fracaso y error: tomando en cuenta que el hombre padece de falibilidad y que el Estado no puede y ni pretende ‘curarlo’”. (HÄBERLE, op. cit. p. 151)

de Processo Penal. O processo administrativo disciplinar e o sancionatório possuem a mesma natureza punitiva do processo penal, ambos estão informados pelos mesmos princípios da ampla defesa e do contraditório. Não há nada que justifique tratamento diferenciado, pois os direitos a serem resguardados são os mesmos, assim como a proteção conferida pela Constituição ²².

Não se pode olvidar a acuidade da autora, no entanto, impende um esclarecimento: a proibição da *reformatio in pejus* na esfera penal não está relacionada à mitigação do princípio da verdade material, mas, sim, ao objeto da reprimenda estatal (*status libertatis*) e ao poder de conformação do legislador no trato da matéria (interesse processual do acusado), já que a proibição é expressa nesse sentido, *ex vi* art. 617 do CPP. Inexiste mitigação do princípio da verdade material, tanto que, não raro, os julgados evidenciam todos os fatos que implicam o julgamento para pior, contudo, se inclinam aos ditames do empeço legal acima mencionado. Portanto, a vedação da reforma para pior no processo penal, à evidência, não representa uma limitação ao princípio da verdade material, mas, e tão-somente, uma opção legislativa em face dos interesses postos em juízo, de forma que *status libertatis* do acusado possui primazia em face do direito de punir na hipótese legal acima mencionada.

1.4 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Em época de frenética atividade legislativa do Estado, melhor dizer normativa²³, na qual exsurge uma miríade de fontes normativas, sendo elas, por vezes, conflitantes, faz todo sentido discutir com maior detença a segurança jurídica nas relações entre o Estado e o cidadão. Porém a insegurança jurídica não é uma decorrência apenas de falhas na atividade normatizadora do Estado, não mesmo! Ela advém também do exercício arbitrário ou ilegítimo das atividades administrativas.

Deve-se mencionar, desde já, que o princípio da segurança jurídica encontra espeque na legislação infraconstitucional, mas precisamente no art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99. Logo, a sua observância não pode ser relevada pela Administração. E já não o seria olvidado por uma exigência do nosso sistema jurídico, uma vez que a

²² SILVEIRA, Ana Teresa Ribeiro. A *Reformatio In Pejus* e o Processo Administrativo. *Revista Interesse Público (IP)*. Porto Alegre. ano 6, n. 30. mar/abr de 2005. p. 70.

²³ Já que a atividade legislativa no Brasil, embora com certo ranço de ironia, pode ser tachada de residual, pois o Executivo leva a cabo, com duvidosa legitimidade e legalidade, muitas *reformas* através de Medidas Provisórias.

segurança jurídica é uma decorrência inarredável de um ordenamento jurídico coeso e harmônico²⁴.

Adverte-se que a observância da segurança jurídica não se revela apenas na permanência das situações jurídicas já ultimadas, mas também, e em maior medida, nas situações jurídicas a serem consolidadas, isto é, na escolha dos meios que prestigie a maior estabilidade possível nas relações entre o Estado e os cidadãos. Por outro lado, não se quer dizer que a busca da estabilidade possa fazer desencadear qualquer sorte de soluções para os conflitos possivelmente existentes na seara administrativa. Numa simples e elementar assertiva: a estabilidade (segurança jurídica) enquanto fim a ser perseguido não justifica qualquer meio a ser tomado (uso ou aplicação medidas ilegais ou ilegítimas). Ou seja, a segurança jurídica deve significar estabilidade e legalidade conjuntamente. Não há nada de novo no acima mencionado, todavia, tal princípio ainda não foi divisado, na seara administrativa, com o devido acatamento, uma vez que sobre o seu significado ainda paira, muitas vezes, uma mera alusão à permanência, mero conformismo, às decisões ou posições jurídicas tomadas²⁵. Naturalmente, isso constitui uma forma capenga de empreender todos os nortes que possam ser expressos ou advindos do princípio da segurança jurídica. Claro que, de ordinário, situações irregulares, ou pretensamente irregulares, são de pronto revisadas pela Administração. E, aqui, tem-se um problema sério, pois o poder de autotutela possui claros limites e que não são, por vezes, observados na sua inteireza. Isso suscita o seguinte questionamento: dentro de que contornos o exercício do poder de autotutela não afronta o princípio da segurança jurídica? Uma resposta a essa indagação demandaria uma análise demorada de várias situações particulares relacionadas à temática, o que fugiria claramente dos propósitos deste trabalho, contudo, impende gizar que o exercício do poder de autotutela será exercido com menor risco, e com reduzível afronta ao princípio

24 Como bem esclarece essa passagem doutrinária:

“Quando nos perguntamos se um ordenamento jurídico constitui um sistema, nos perguntamos se as normas que o compõem estão num relacionamento de coerência entre si, e em que condições é possível essa relação”.

(BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 6 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. p. 71)

25 Aqui, impõe-se um esclarecimento: o administrado, ao contrário do que possa parecer, numa situação que lhe é favorável, muito embora seja ilegal, sofre um duro golpe ao ser divisado o sentido e o alcance da segurança jurídica. Pois, se na via administrativa o equívoco for consolidado, na via judicial, não raras vezes, há um reverso no caso, pois a segurança jurídica não prestigie a ilegalidade. Assim sendo, aquilo que poderia ser uma forma expedita de resolução de uma pendência, é fato, pode se transformar numa verdadeira surpresa com o passar do tempo.

da segurança jurídica, na medida em que as disposições legais forem mais precisas com relação ao fim a ser perseguido pela ordem jurídica, uma vez que, para cada caso, terá normas claras sobre a atuação administrativa; e menores forem as contradições aventadas no campo fático por parte da estatalidade, isto é, que a atividade administrativa não se realize em desarmonia com as medidas anteriormente tomadas. Isso, à evidência, não responde muita coisa, haja vista a generalidade dos seus termos, contudo, estabelecem dois pontos importantes, quais sejam: (a) a existência limites legais concretos, pois o vazio normativo constitui um estímulo para aplicação irrefletida dos princípios do regime jurídico-administrativo; e (b) o exercício harmônico da atuação estatal, uma vez que a ausência de contradição reduz significativamente as vicissitudes na forma de decidir da Administração.

Interessante, nesse ponto, mencionar a plurissignificância do princípio da segurança jurídica aventado com inegável didática pela reluzente civilista Judith Martins-Costa, nestes termos:

Consideradas pelo viés positivo do princípio, denotam os seguintes focos de significação:

- a) a segurança jurídica está no fundamento do instituto da decadência;
- b) a segurança jurídica fundamenta o instituto da prescrição;
- c) a segurança jurídica fundamenta o instituto da preclusão;
- d) a segurança jurídica fundamenta a intangibilidade da coisa julgada;
- e) a segurança jurídica é o valor que sustenta a figura dos direitos adquiridos;
- f) a segurança é o valor que sustenta o princípio do respeito ao ato jurídico perfeito;
- g) a segurança jurídica está na base da inalterabilidade, por ato unilateral da Administração, de certas situações jurídicas subjetivas previamente definidas em ato administrativo;
- h) a segurança jurídica está na *ratio* da adstrição às formas processuais;

- i) a segurança jurídica está na *ratio* do princípio da irretroatividade da lei, quando gravosa ao *status libertatis* das pessoas ou afrontosa às situações mais favoráveis, consolidadas pelo tempo ou resguardadas pela lei.

Já pelo viés negativo, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

- j) a segurança jurídica não é afrontada, senão reforçada, com o rigor probatório, nas matérias concernentes à concessão de benefícios especiais a certas categorias de pessoas, conforme a situação em que se encontrem;
- k) a segurança jurídica não impede que a lei nova ou ato administrativo dê conformação a situações jurídicas, desde que resguardado o princípio da legalidade, pois não limita de modo absoluto o poder de conformação do legislador²⁶.

Naturalmente, o elenco apresentado pela autora parte de situações bem particulares, decorrentes de decisões do STJ e do STF, como bem ressalta a civilista, contudo, não se pode negar o vasto âmbito de aplicação do princípio, isto é, os seus mais diversos “focos de significação”. Dessa forma, consoante os escólios de Almiro do Couto e Silva, tendo por parâmetro a doutrina alemã, transcreve-se, em demorado trecho, a seguinte passagem doutrinária:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza *objetiva* e outra de natureza *subjéitiva*. A primeira, de natureza *objetiva*, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Diferentemente do que acontece em outros países cujos ordenamentos jurídicos freqüentemente têm servido de inspiração ao direito brasileiro, tal proteção está há muito incorporada à nossa tradição constitucional e dela expressamente cogita a Constituição de 1988, no art. 5º, inciso XXXVI. A outra, de natureza *subjéitiva*, concerne à *proteção à confiança* das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos

26 MARTINS-COSTA, Judith. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os administrados. *Revista CEJ*. Brasília, n. 27, p. 113. out./dez. de 2004.

e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.

Modernamente, no direito comparado, a doutrina prefere admitir a existência de dois princípios distintos, apesar das estreitas correlações existentes entre eles. Falam os autores, assim, em *princípio da segurança jurídica* quando designam o que prestigia o aspecto *objetivo* da estabilidade das relações jurídicas, e em *princípio da proteção à confiança*, quando aludem ao que atenta para o aspecto *subjetivo*. Este último princípio (a) impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos que produziram vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais, ou (b) atribui-lhe conseqüências patrimoniais por essas alterações, sempre em virtude da crença gerada nos beneficiários, nos administrados ou na sociedade em geral de que aqueles atos eram legítimos, tudo fazendo razoavelmente supor que seriam mantidos²⁷.

Numa leitura assentada nos prognósticos acima, deve-se mencionar, é de se acolher a idéia de uma necessária releitura do princípio da legalidade²⁸, todavia, o princípio da proibição da reforma para pior não se coaduna, ainda assim, em alguns casos, como o do parágrafo único do art. 64 da LGPAF²⁹, com a principiologia do direito público pelos seguintes motivos:

- (a) inexistente a conclusão do processo, de maneira que não se pode dizer que se operou uma posição definitiva da Administração

27 SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (Proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 2, nº 6, p. 10-11, jul./set. de 2004. grifo no original.

28 Nesse contexto, extrai-se a seguinte passagem doutrinária:

“Ao invés da plana e linear legalidade que levava, quase que automaticamente, a uma cadeia dedutiva formal – Estado de Direito > princípio da legalidade > princípio da segurança jurídica > princípio da confiança na estabilidade ou na regularidade dos comportamentos e ações estatais –, o cidadão (o administrado, a pessoa) enfrenta hoje uma hipercomplexa teia de interlegalidade, de internormatividades, cruzadas entre valores e interesses públicos e privados, estatais e sociais, corporativos e gerais, nacionais e internacionais, dignos e espúrios, a perturbar a linearidade daquela cadeia dedutiva. De modo que a segurança não está, sempre e exclusivamente, na legalidade; o princípio da segurança jurídica (como estabilidade) e o princípio da confiança do cidadão (como expectativa legítima de certo comportamento estatal que viabilize o livre desenvolvimento da personalidade ou a expansão de um direito fundamental) podem agir e reagir sobre campos semânticos diversos”. (MARTINS-COSTA, op. cit. p. 115)

29 Sobre o parágrafo único do art.64 falar-se-á, com maior demora, em tópico próprio.

ou algum possível efeito concreto³⁰, salvo nos casos de medidas cautelares³¹ em sede administrativa, que não são corriqueiras no Brasil, e, mesmo na ocorrência delas, o administrado tem a consciência de que o imperativo legal deve ser observado de ofício, já que não reina para o caso o princípio dispositivo, mas sim o princípio da oficialidade, *ex vi* art. 29 da Lei nº 9.784/99; e

- (b) a reforma para pior, com a devida vista ao interessado-prejudicado, não se baseia em critérios subjetivos da autoridade competente, não mesmo, pois há o poder-dever de observar as fórmulas e parâmetros legais expressamente previstos na ordem jurídica, que é também um nítido instrumento para a promoção da segurança jurídica. Ademais, a aplicação das regras decorre de uma legítima exigência da própria coletividade, uma vez que dela exsurgem os representantes que permeia a ordem jurídica e que, em tese, estabelece os critérios legais para a concessão, manutenção ou supressão de um direito. Em outras palavras, a salvaguarda legal representa uma clara manifestação dos interesses da coletividade, pois ela franqueia aos seus representantes

30 Não se pode olvidar que a segurança jurídica, *rectius* estabilidade na relação entre o Estado e o cidadão, demanda a existência de tempo, isto é, um necessário demorar que faça com que exsurja a necessidade de preservação do *status quo*, pelo menos é o que se pode observar em todas as hipóteses da transcrição abaixo: “Presente essa conjuntura, a ação da Administração Pública para realizar ou resguardar o valor ‘segurança jurídica’ e proteger a confiança é quase uma não-ação, constituindo, a rigor, um *dever de abstenção*: não atingir o direito adquirido ou o ato jurídico perfeito; não bulir com situações abrangidas pelo manto protetor da prescrição, decadência ou preclusão; não modificar a prática há longo tempo seguida, se a mudança vier em prejuízo do administrado; não mudar bruscamente as formas jurídicas, que são a garantia da estabilidade; não revogar ou anular, em certas situações, atos administrativos que tenham produzido efeitos na esfera jurídica de terceiros; não invadir, enfim, o campo da liberdade privada, regulado pela mão invisível de um demiúrgico (mas também previsível) mercado”. (MARTINS-COSTA, op. cit. p. 114, negrito no original)

31 Essas medidas não se confundem, se observado com maior rigor, com as medidas acautelatórias da Administração Pública, pois assumem um contexto “satisfativo” em prol do administrado em face de uma pretensão fático-jurídica, ao passo que estas são medidas de caráter bruscamente fático em consequência de eventos ou condutas indevidas que se quer evitar. Sobre as medidas acautelatórias, seguem as seguintes considerações: “*Providências administrativas acautelatórias* são medidas que a Administração muitas vezes necessita adotar de *imediato* para prevenir danos sérios ao interesse público ou à boa ordem administrativa e cuja finalidade não é – como a das sanções – intimidar eventuais infratores para que não incorram em conduta ou omissão indesejada, mas, diversamente, é a de *paralisar* comportamentos de efeitos danosos ou de *abortar* a possibilidade de que se desencadeiem”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.p. 835. grifo no original)

quais (i) caminhos legais a percorrer; e (ii) os limites a serem estabelecidos na condução da atividade administrativa.

1.5 PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DA *REFORMATIO IN PEJUS*

A reforma da decisão, judicial ou administrativa, sempre convola sérios questionamentos. E por quê? Porque representa claro elemento de incerteza no processo. Decisão pública não é expressão de *certeza*, mas sim de *segurança jurídica*, pois aquela quase sempre não se alcança, e esta sempre se busca e, de forma geral, se consegue. Se a reforma for para pior, por certo, essa pretensa *segurança jurídica* se transforma em nítida insatisfação, o que é mais grave. E deferência ou abnegação a uma situação insatisfatória é tudo que um operador do direito não costuma ter. Quicá, por um vislumbre de maior segurança jurídica, bem como por um lampejo de maior comodidade processual, e tanto a autoridade judicial como a administrativa faz uso desse entendimento, tem-se defendido o princípio da proibição da *reformatio in pejus* como um expediente para evitar a inquietude em virtude de possível piora da situação do recorrente. Tal aplicação, ainda que interessante, não se pode negar isso, pode revelar sérios problemas quanto à *verdade possível* dos fatos, bem como quanto à aplicação escorregada da lei.

De que lado se deve ficar? *In medio sedet inclita virtus* é o que se costuma dizer. E há meio termo nessa questão? Pugna-se, aqui, pela inexistência! *Ou isto ou aquilo* na imorredoura alegoria de Cecília Meireles³². Ou se reforma para pior, ou se proíbe a sua ocorrência. Casuísmos, ainda que inclinado a um nobre sentimento de *justiça administrativa*, apenas tornará a questão mais tormentosa e de aplicação seletiva, o que no Brasil quer dizer a exclusão dos efeitos do instituto a depender da origem ou procedência da parte em contenda, em que pese a similitude fática para a questão a ser decidida.

Sobre a temática, cumpre transcrever uma demorada exposição doutrinária, haja vista a clareza de suas disposições, nestes termos:

O interessado ao interpor um recurso, busca benefícios, melhorias, vantagens, reconhecimento de direitos, satisfação de interesses. O recurso limitaria o poder de decisão da autoridade somente aos termos aí contidos? Pode a Administração, ao decidir o recurso,

³² Uma ligeira lembrança da imorredoura poetisa que, dentre tantas obras, publicou, em 1964, ano de sua morte, o livro *Ou isto ou Aquilo*, cujos versos bem expressam o colorido das escolhas para os homens, desde as pueris às mais sérias.

piorar a situação do interessado? Ou melhorá-la? Essa questão tradicionalmente vem discutida sob o ângulo da reforma para pior, ou seja, da *reformatio in pejus*. Se o recurso administrativo for considerado sob o ângulo subjetivo, como instrumento de defesa de direitos e interesses do indivíduo ou de grupos, a Administração seria obrigada a apreciá-lo nos termos em que foi interposto, não podendo agravar a situação do recorrente. Sob o prisma objetivo, o recurso configura um meio de assegurar a legalidade e correção da atividade administrativa, cabendo à autoridade apreciar não só as alegações do recurso, mas reexaminar, no seu conjunto, as circunstâncias do ato impugnado – o recurso desencadeia o controle, mas não condiciona a extensão do controle. Surgindo a necessidade de reformar para pior, emerge o conflito entre o aspecto subjetivo e o aspecto objetivo do recurso. A tendência geral faz prevalecer o aspecto objetivo sobre o aspecto subjetivo, admitindo-se a *reformatio in pejus*, excepcionada em algumas hipóteses – por exemplo: ao tratarem da revisão do processo disciplinar, os Estatutos de servidores, via de regra, vedam o agravamento da pena como consequência³³.

Agora, sobre outro enfoque, segue uma passagem doutrinária que evidencia uma forma diversa de conceber a *reformatio in pejus, his verbis*:

A Administração deve rever seus atos praticados com violação de lei seja qual for o momento em que tomar conhecimento deste vício. Se esta ocasião for o julgamento de um recurso exclusivo do administrado, interposto em processo administrativo, a reação da Administração poderá prejudicá-lo, e não estaremos diante de *reformatio in pejus*.

Há *reformatio in pejus* quando a Administração faz uma nova avaliação dos fatos, reaprecia o mérito da questão. O que não se admite é a reavaliação de conveniência e oportunidade, em sede recursal, para agravar a situação do recorrente.

Ocorre que, por meio do recurso, a Administração pode tomar conhecimento de uma ilegalidade, apesar de não argüida pelo recorrente, pois tem o dever de rever seus atos ilegais. A correção da ilegalidade é obrigatória para a Administração e pode vir a prejudicar o recorrente, isto se justifica pelo princípio da legalidade e pela

33 MEDAUAR, op. cit., p. 391.

indisponibilidade do interesse público (interesse na reintegração da ordem jurídica)³⁴.

Veja-se que a autora produz um nítido paralelo entre a oportunidade e conveniência na análise do mérito da penalidade aplicável e o dever de reformar em abono aos princípios da legalidade e da indisponibilidade dos bens públicos (controle de legalidade); no primeiro caso, não se permite a reforma para pior; no segundo, ao contrário, impõe-se a reforma. A distinção não se justifica, e a razão é simples desse entendimento: a reforma para pior não se pauta em casuísmos ou parâmetros de discricionariedade, mas, sim, e em qualquer caso, em observância ao imperativo da lei. Quando a reforma adentrar o terreno da aplicação seletiva dos casos e da imposição casuística das penalidades sem fulcro legal, por evidente, ter-se-á o arbítrio e não uma reforma para pior. E assim é porque todo e qualquer julgado, mesmo para pior, melhor dizer principalmente nesses casos, deve se pautar numa fundamentação que elenque os ditames legais aplicáveis, o mesmo não se dá no arbítrio. Essas considerações, ao contrário do que possa imaginar, não tiram o mérito da análise promovida pela autora, não mesmo, mas apenas empreende uma forma diversa de compreender o fenômeno jurídico; tanto que, admite-se, o posicionamento apresentado faz exsurgir uma clara distinção, a saber, a reportada oportunidade e conveniência em agravar a penalidade já aplicada em sede recursal, e que se entende como reforma para pior indevida, representa, tão-somente, uma forma de exercício do arbítrio. Ora, se a reforma para pior se fulcra no princípio da legalidade e da autotutela administrativa, por certo, não poderá se permear na discricionariedade do julgador. Portanto, defende-se, aqui, a inexistência de aplicação discricionária³⁵ de penalidades no

34 SILVEIRA, op. cit., p. 72.

35 Impõe-se um esclarecimento: o art. 127 da Lei nº 8.112/90 elenca as penalidades abstratamente aplicáveis, já os arts. 134, 132, 130 e 129, respectivamente, elencam as contexturas fáticas, tipos abertos, para aplicação das penalidades de cassação de aposentadoria, demissão, suspensão e advertência, apenas para salientar as mais importantes, uma vez que as destituições em cargo de comissão e de função comissionada não apresentam o mesmo relevo no trato da matéria. Pois bem, numa singela leitura desses dispositivos, não há como emprestar tanta “discricionariedade” à autoridade competente para aplicar a penalidade administrativa, haja vista o preciso círculo de sua atuação disciplinar, melhor dizendo, haja vista a clara enumeração fática e a correspondente penalidade aplicável. Fazendo um breve paralelo, de forma bem rudimentar, com o direito penal, pode-se dizer o seguinte: toda conduta culposa, via de regra, é um tipo penal aberto e nem por isso se diz que o juiz criminal tenha discricionariedade ao aplicar uma pena pertinente a uma conduta típica culposa. Por tais razões, não se considera escorreito, no que concerne à dita discricionariedade, o seguinte posicionamento de respeitável doutrinador pátrio: “Com efeito, nota-se uma extraordinária diferença entre o *ilícito administrativo* e o *ilícito penal*: este último tem contornos precisos, disciplinados por um texto legislativo a que se dá interpretação restritiva. Faltando uma só das conotações legais, o *ilícito penal* não se caracteriza. Em matéria

âmbito dos Processos Administrativos Disciplinares (PAD), o que pode existir é, tão-somente, uma necessária intelecção das hipóteses legais ou regulamentares de aplicação da pena em face do caso concreto. O caminho é longo para explicitar a temática, e não cabe, pelo menos aqui, percorrer, já que careceria promover a distinção, dentre outras digressões, entre discricionariedade e conceito jurídico indeterminado, bem como aplicação dessa distinção no processo disciplinar, tudo jungido a uma cabal exposição do princípio da proporcionalidade nas sanções administrativas.

Dessarte, depois de certa reflexão, extrai-se que a proibição da reforma para pior está relacionada, dentre outras vertentes, a dois claros fundamentos: (a) a segurança jurídica; e (b) o interesse processual *concreto* antes, durante e depois do julgamento do recurso. Agora, indaga-se: teria tais fundamentos o condão de afastar a aplicação devida da lei, bem como de fazer sucumbir os princípios do regime jurídico-administrativo? Seria a reforma para pior uma álea? Algo deve ser gizado: não há como dividir sorte na aplicação da lei, quicá uma dialética interpretativa, o que pode gerar entendimentos diversos e, por conseguinte, uma aplicação, por vezes, dissonante da norma extraída da exegese promovida; logo, a reforma para pior, por se fundar em preceitos legais e no exercício da autotutela administrativa, não pode representar um expediente de sorte, não mesmo! Em momento próprio, por certo, voltar-se-á a tais questionamentos.

2. FACULDADE E ÔNUS PROCESSUAIS

O que é uma faculdade no processo? Em que constitui um ônus processual? Uma coisa é certa, tem-se, em qualquer caso, a voluntariedade³⁶. Aqui, resulta expresso um parâmetro claro do direito

disciplinar, esta precisão não existe deliberadamente: deseja-se larga margem de discricionariedade ao administrador para que possa atingir, pela repressão disciplinar, toda a infração aos deveres e obrigações do funcionário, sejam quais forem, mesmo as faltas cometidas fora do serviço quando repercutem sobre a honra e considerações do agente e são suscetíveis, pela ressonância, de refletir-se no prestígio da função pública. A infração disciplinar é *atípica*, ao contrário da infração penal, que é *típica*". (CRETELLA JUNIOR, José. *Prática do processo administrativo*. 7 ed. São Paulo: RT, 2009. p. 95)

36 Sobre o princípio da voluntariedade, transcreve-se:

"O recurso se compõe de duas partes distintas sob o aspecto de conteúdo: a) declaração expressa sobre a insatisfação com a decisão (*elemento volitivo*); b) os motivos dessa insatisfação (*elemento de razão ou descritivo*)". [...]

"Manifestação do princípio da voluntariedade é, por exemplo, o não conhecimento do recurso, (*sic*) quando houver fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer, tal como a renúncia ou desistência do recurso, ou ainda aquiescência à decisão que se pretenda ver modificada ou invalidada: faltaria a 'vontade' inequívoca de recorrer".

de liberdade³⁷, aliás, todo e qualquer direito ou é uma expressão da liberdade ou da igualdade; no caso, exsurge-se a liberdade expressada no direito de recorrer, haja vista a temática em estudo, já que se fala em proibição de reforma para pior é porque já ocorrera um recurso. A irresignação é uma típica manifestação volitiva. Logo, recurso é volição! E toda vontade sempre se encontra associada a riscos ou desafios. Tratando-se de processo administrativo não poderia ser diferente. Ademais, toda liberdade implica responsabilidades, deveres, ônus e, também comodidades, gozos ou benesses. Vamos discutir, então, a faculdade e o ônus no processo administrativo sob o estigma da liberdade de agir do administrado.

Se algo é facultado é porque, na mesma medida, não é obrigado; e, não sendo o caso de obrigação, não há inferência concreta de dever; contudo, pode-se ocorrer a perda de um direito pelo não exercício do que era facultado³⁸. A faculdade em si já é um direito, o seu não exercício pode implicar o preterimento de outro decorrente da inércia voluntária do administrado. E o ônus?! Considera-se, aqui, a faculdade como um antecedente lógico do ônus. Pois todo ônus pressupõe uma faculdade, mas nem sempre esta acarreta um ônus. Faculdade e ônus possuem, inegavelmente, uma intrínseca relação. Como já se pode perceber, não se adota, aqui, o entendimento de que só o ônus acarreta prejuízo à parte, no sentido de que o seu não-exercício traz sérios gravames processuais, e que o não-exercício duma faculdade não pode ter esse condão. A linha mais racional é que tanto a faculdade quanto o ônus são proposições

(NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios Fundamentais – teoria geral dos recursos*. 5 ed. São Paulo: RT, 2000. p. 152. grifo no original)

37 A doutrina alemã apregoa a existência de um direito geral de liberdade decorrente de intensos desdobramentos dogmáticos sobre o art. 2º, § 1º da Constituição alemã. Nesse direito geral de liberdade, à evidência, faz-se inserir a volição recursal, dada a largueza que se possa extrair do termo, bem como as posições ou situações jurídicas relacionadas a esta volição. Naturalmente, tal direito é utilizado no sentido de proteção ao titular de direitos fundamentais, porém, e noutra vertente, não se pode negar, tendo em vista a existência de normas permissivas, uma vez que toda permissão sempre revela limites a serem observados, também se insere como decorrência desse direito, por exigível coerência, o dever de acolher e respeitar os desdobramentos do seu próprio exercício, isto é os patentes limites, restrições e sanções do sistema. Sem segredar importância à matéria, segue um elucidante escólio doutrinário: “Um suporte fático tão amplo como o do direito geral de liberdade exige uma equivalente amplitude na concepção da cláusula de restrição. Nesse sentido, o Tribunal Constitucional Federal foi simplesmente coerente ao adotar a cláusula restritiva mais ampla possível sob a vigência da atual Constituição, com sua fórmula ‘toda e qualquer norma jurídica compatível formal e materialmente com a Constituição’”. (ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 344)

38 Adverte-se, desde já, que seguindo uma linha própria sobre a temática, entende-se que o não exercício de uma faculdade pode implicar o preterimento de uma benesse ou direito.

concretas e complementares da volição da parte com suas conseqüências jurídicas favoráveis, ou não. Tem-se, apenas, que no ônus o vislumbre do prejuízo já é manifesto, concreto mesmo em alguns casos. Geralmente, diz-se que recorrer é um ônus e que a mera intervenção no processo para esclarecimento de um fato pode constituir-se numa faculdade. Mas quem garante que, nas duas hipóteses, o detentor da inércia teria prejuízos, ou não, em face da ultimação dos atos do processo?

Dessarte, não se pode entender o ônus como uma faculdade agravada ou majorada pelo prejuízo advindo da inércia, pois a faculdade em si mesma também pode ter esse mesmo matiz. A faculdade é a mera possibilidade processual de efetivação de um ato que, contudo, caso não seja feito, não revela *a priori* um prejuízo imediato, no entanto, não se considera de difícil a sua ocorrência, pois a concretude fática pode revelar o contrário. Claro que essa não é linha de pensamento tradicional. Após essa brevíssima digressão, e independentemente do entendimento que se adote, se o recurso é uma faculdade ou um ônus, não se discute que tanto a faculdade quanto o ônus é volição, é liberdade. E toda liberdade implica, pelo menos no plano idealístico da racionalidade sistêmica do Direito, a aceitação das legítimas, em tese, regras que o Estado impõe a todos os seus súditos.

Com base nesses parâmetros, passar-se-á adiante com a devida alusão de que o recorrente, por possuir uma liberdade, se sujeita ao ônus decorrente do seu exercício.

3 A REFORMA PARA PIOR E O DEVER DE REFORMAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por mais que se questione a reforma para pior no âmbito administrativo, não há como empecá-la sem uma inevitável inconsistência com o regime jurídico-administrativo, hajam vista os princípios que norteiam esse ramo jurídico não se compadecem com a idéia de que a voluntariedade do recurso vincularia o modo de atuar da autoridade administrativa. A temática possui uma matriz legal, a saber, o art. 64, da Lei nº 9.784/99. Em momento oportuno, far-se-á uma análise do dispositivo. Por hora, elencar-se-ão, em defesa da dicção legal, alguns argumentos favoráveis à reforma para pior no Direito Administrativo, nestes termos:

- (a) o regime jurídico-administrativo possui uma dinâmica diversa do Direito Processual Civil e Penal. Enquanto nestas

a volição das partes, jungida a uma atuação recursal isolada, possibilita o impedimento, via de regra³⁹, da reforma para pior, o mesmo não se pode ser visto no processo administrativo, já que o fundamento que naquelas sedes se permeia, por certo, no processo administrativo não encontra guarida. Explica-se: a primazia e a defesa, ou quase um louvor, do interesse processual é determinante para os recursos judiciais, o mesmo não se observa na via administrativa, uma vez que, posta a questão controvertida em análise, por evidente, a Administração se vinculará à legalidade e à busca da verdade material, *rectius* verdade possível, de maneira que eventuais empeços de ordem processual relacionados à instrução do julgado e à aplicabilidade da sanção, é fato, serão, por assim dizer, devidamente afastados por conta da necessária obediência aos parâmetros legais da questão a ser dirimida. Quanto aos valores conflitantes na demanda judicial, não é preciso muito esforço para perceber que, no processo penal, o direito de liberdade do réu, *rectius status libertatis*, possui maior guarida, considerando-se o interesse processual expressado no recurso interposto, que o direito de punir do Estado, *rectius jus puniendi*, de forma que o recurso protocolado pelo sentenciado não poderia mesmo ensejar uma penalidade maior/pior⁴⁰, haja vista a clara configuração dum duro golpe contra o interesse processual da parte. No processo civil, deve-se reconhecer que a matéria conflituosa, do ponto de vista valorativo, muito se assemelha ao processo administrativo, contudo, a principiologia reinante é diversa, a saber; numa, tem-se o princípio dispositivo, na qual a voluntariedade das partes conta muito para a consolidação do julgado; noutra, há a indisponibilidade dos bens e a obediência efetiva à lei, o que faz imprimir a aplicação dos termos legais independentemente da vontade das partes e do próprio servidor competente para dirimir o conflito. Ademais, a autoridade não se prende à eventual insensatez da lei, mas à cogência sistêmica dos comandos legais;

(b) o recurso é uma expressão de vontade. Isso é fato! Com ele se busca uma situação jurídica melhor nos autos, isso também não se discute! Agora, no âmbito judicial o recurso de apenas uma das partes, por evidente, faz exsurgir, de ordinário, a aplicação do

39 Porque se a matéria for de ordem pública não há como impedir a sua observância, v.g. art. 267, § 3º, do CPC, já no caso do processo penal não se pode olvidar o disposto no art. 617 do CPP.

40 Por tal razão é que não se admite também a *reformatio in pejus* indireta. Ocorre esta quando o tribunal *ad quem* faz regressar a matéria para julgamento no juízo *ad quo*, de maneira que na nova decisão neste juízo não se pode agravar a situação do réu.

princípio da proibição da *reformatio in pejus*. E por quê? Porque uma situação desfavorável a quem não recorreu não implica qualquer adversidade, do ponto de vista processual, para acatamento do resultado do julgado, pois vige o princípio dispositivo, assim sendo, caso não desejasse alteração do julgado poderia fazer uso (i) do recurso adesivo, que é uma forma de interposição recursal, *ex vi* art. 500, do CPC; ou (ii) deveria ter interposto o recurso pertinente. Assim sendo, com vista a uma maior segurança jurídica para a parte que recorre, a disponibilidade dos interesses postos em juízo implica em aceitar tal entendimento, qual seja, se uma parte não recorre pode ter sua situação jurídica alterada desfavoravelmente, porém, a parte que recorre sozinha não pode ter sua situação jurídica alterada para lhe causar prejuízo. E como pensar assim num ramo do direito em que se observa justamente um princípio com sentido diverso, qual seja, o princípio da indisponibilidade dos bens públicos? E mais: a indisponibilidade não se refere apenas aos bens, mas, também, e igualmente relevante, às fórmulas legais exigíveis em cada caso, já que a legalidade não pode ser relevada por razões de mera voluntariedade dos administrados ou incúria administrativa ou, ainda, o que é pior, por desídia. Percebe-se, portanto, um notório descompasso entre o princípio da proibição da *reformatio in pejus* e o regime jurídico-administrativo;

(c) ademais, não apenas fundamento por legalidade ou por indisponibilidade carrega o entendimento de que a reforma para pior é possível no direito administrativo pátrio. Deve-se lembrar, ainda, que a coisa julgada administrativa⁴¹ não impede o julgamento da questão em sede judicial, o que permite afirmar que a reforma para pior, se assentado no bom direito, permanecerá e, caso contrário, será rechaçada na instância judicial. Logo, do ponto de vista prático, a reforma para pior só ocorrerá definitivamente se, de fato, o administrado não fazia jus à benesse material ou à situação jurídica pretendida, consoante ulterior e eventual manifestação judicial;

(d) defender a proibição da *reformatio in pejus* por razão de segurança jurídica, no caso do art. 64, da LGPAF, é simplório e cômodo, uma vez que tal entendimento não deita empenho na compreensão dos princípios do regime jurídico-administrativo, tudo se limita a afirmar que a reforma traz insegurança jurídica. Ora, a segurança

41 Não há negar a existência da coisa julgada administrativa, já que a imodificabilidade da decisão, que opera no âmbito administrativo, labora a favor da segurança jurídica. Ademais, a observância do princípio da intangibilidade da prestação jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV, da CF/88) não desabona esse entendimento, uma vez que a imodificabilidade encontra-se dentro da seara administrativa e não fora dela.

jurídica já se encontra adornada no art. 65 da mesma Lei, uma vez que lá existe, ao contrário do disposto no art. 64, uma situação já consolidada, inclusive com sanção já aplicada, na qual inexistem os regulares prazos para interposição de recurso ou levante processual equivalente para discussão da matéria, o que demonstra que tudo se encontra devidamente encerrado. Todavia, ainda passível de re-análise por conta de fatos novos ou circunstâncias tidas como relevantes e, à evidência, capazes demonstrar a inadequação da penalidade aplicada. Aqui, não há negar, a revisão promovida não pode piorar a situação do *apenado*, tendo em vista o disposto no parágrafo único do artigo em referência. Por outro lado, não há isso no art. 64, pois tudo se encontra em aberto, não concluído, e a voluntariedade do recurso não poderá fazer sucumbir à exigência de observar a lei e os princípios do regime jurídico-administrativo;

(e) não se pode esquecer, ainda, o poder de autotutela da Administração Pública, no qual ela pode, melhor dizer deve, regularizar todas as situações pretensamente ilícitas ou desajustadas aos seus fins, inclusive em sede recursal, decorrentes de manifestações ou atos administrativos com vícios, de maneira a atender ao princípio da legalidade, da indisponibilidade dos bens públicos e da eficiência. Por evidente, a autotutela administrativa encontra seus maiores supedâneos nas Súmulas 346⁴² e 347⁴³ do STF que, por razões de espaço, não serão aqui comentadas de maneira a coaduná-las ou a expressá-las conforme a nova ordem constitucional, de caráter decididamente democrático⁴⁴. Em todo caso, não se discute, a autotutela administrativa constitui, mais um, empecilho ao entendimento de que a voluntariedade recursal representa um obstáculo intransponível à reforma para pior no processo administrativo. Sobremais, não se pode negar a viabilidade

42 Súmula 346. *A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.*

43 Súmula 473. *A administração pode anular seus próprios atos, quando evitados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

44 A título de ligeira explanação, segue o seguinte trecho doutrinário:

“La gran diferencia que existe entre la Constitución liberal y la Constitución democrática, es que ésta es una *norma jurídica* y no un simple documento político. El mundo del derecho empieza en la Constitución y no en la ley. Por eso, lo que distingue a las Constituciones del siglo XX frente a la Constitución del XIX son las *garantías constitucionales*, es decir, las garantías de la soberanía popular frente a la soberanía parlamentaria, las garantías de la Constitución frente a la ley. Mientras que la *Constitución del siglo XIX es flexible* en la que no existen límites jurídicos para el legislador y en la que, en consecuencia, no puede plantear-se el control de constitucionalidad de la ley”.

(MORA-DONATTO, Cecilia. El valor de la constitución normativa. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Instituto de Investigaciones Jurídicas. México-DF. 2002. p. 16-17. grifo no original.)

da autotutela no processo administrativo sancionador. E a razão é simples: a lei, como manifestação geralmente legítima de um povo, com previsão abstrata e geral, não escolhe os seus destinatários, de maneira que a sua aplicação pela estatalidade, dentro do contexto do direito administrativo, não pode ser seletiva em decorrência do instrumento ou do expediente utilizado para promover a sua observância. Ora, se não se discute a autotutela administrativa nos mais diversos segmentos da atividade administrativa, por que razão ela seria negada no processo administrativo sancionador? Insta, ainda, observar o seguinte: se a Administração deve observar a lei, o que impõe o dever de aplicá-la, não faz sentido negar a sua aplicação por conta da existência de um recurso voluntário⁴⁵ do administrado. Logo, admitir a reforma para pior apenas nos processos administrativos que não tratem de matéria disciplinar ou sancionadora, à evidência, representa uma injustificável expressão interpretativa do art. 64 da LGPAF, na medida em que a norma não faz distinção entre processos administrativos e não há, sob qualquer aspecto que se observe, prescrição legal que negue a possibilidade de autotutela administrativa nos processos administrativos disciplinares ou sancionatórios; e

(f) não se pode olvidar, ainda, que a regra estabelecida no parágrafo único do art. 64, da LGPAF, constitui uma clara manifestação de decidibilidade eleita pelo legislador, em que não se vislumbra a supressão, ainda que vestigialmente, em casos de erros, de eventuais direitos do administrado, já que tudo pode ser novamente ventilado na seara judicial. Aqui, por uma clara advertência dos prognósticos de decidibilidade da regras, cumpre transcrever uma feliz passagem da doutrina especializada, nestes termos:

[...] as regras possuem uma rigidez maior, na medida em que a sua superação só é admissível se houver razões suficientemente fortes para tanto, quer na própria finalidade subjacente à regra, quer nos princípios superiores a ela. Daí por que as regras só podem ser superadas (*defeasibility of rules*) se houver razões extraordinárias para isso, cuja avaliação perpassa o postulado da razoabilidade [...]. A expressão “trincheira” bem revela o obstáculo que as regras criam para sua superação, bem maior do que aquele criado por um princípio. [...] A

45 A rigor, o termo recurso voluntário é redundante, uma vez que voluntariedade é inerente a própria atividade de recorrer, assim sendo, sem vontade não há recurso. Quiçá, menciona-se o termo para divisar a sua notória diferença com a figura da remessa necessária, que, como se sabe, não existe como regra no direito administrativo e nem possui voluntariedade.

regra consiste numa espécie de decisão parlamentar preliminar acerca de um conflito de interesses e, por isso mesmo, deve prevalecer em caso de conflito com uma norma imediatamente complementar, como é o caso dos princípios. Daí a *função eficaz de trincheira* das regras⁴⁶.

Considerando o acima aventado, não há como conciliar a proibição da reforma para pior e os princípios do regime jurídico-administrativo, seja pela principiologia reinante no direito público, e não se trata mera deferência à existência dela, mas sim no que concerne ao seu sentido e alcance; seja porque o legislador preferiu adotar, sem qualquer afronta ao Texto Fundamental, a possibilidade de reforma para pior nos seus estreitos limites. No próximo tópico, far-se-á uma análise do discutido art. 64 da Lei Geral do Processo Administrativo Federal.

4 O SENTIDO E O ALCANCE DO ART. 64 DA LEI GERAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Uma pergunta, desde o início, deve ser destacada, a saber, qual a seria a razão para que os exímios administrativistas, que elaboraram o Projeto de Lei que resultou na LGPAF, admitissem, de forma expressa, a reforma para pior no processo administrativo? Tendo em vista a notória genialidade dos membros da Comissão elaboraram o Projeto de Lei⁴⁷, uma coisa é certa, não foi um exercício açodado de normatização política. Entende-se que os mentores da lei prestigiaram o regime jurídico-administrativo, de forma a não promover uma *importação* apressada e acrítica dos preceitos ou institutos processuais de seara diversa. Veja-se o dispositivo em cotejo:

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

⁴⁶ ÁVILA, op. cit., p. 103.

⁴⁷ Vale lembrar que a Comissão era constituída, além do saudoso Professor Caio Tácito, seu Presidente, pelos Professores Odete Medauar (relatora), Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Inocêncio Mártires Coelho, Diogo de Figueiredo Moreira Netto, Almiro do Couto e Silva, Adilson Abreu Dallari, saudoso José Joaquim Calmon de Passos, Paulo Modesto e Cármen Lúcia Antunes Rocha.

A cabeça do dispositivo não revela qualquer adversidade na sua compreensão, salvo, é certo, a desnecessidade de mencionar que a autoridade só poderá decidir matéria de sua competência. Ora, como a *jurisdição administrativa* impõe a observância da autoridade competente em cada caso, por certo, não faz sentido à disposição da parte final da cabeça do artigo, tem-se, assim, como totalmente despienda, mormente quando já restara gravado, e com muito maior brilho, a matéria nos arts. 11 a 17 da lei em referência. Por outro lado, o parágrafo único é cercado de relevantes questionamentos. Numa leitura preliminar da disposição paragrafaria, tem-se que:

- (a) há necessidade de recurso do administrado⁴⁸ e, com a insurgência, advém o dever de a Administração Pública analisar a demanda em toda a sua extensão e profundidade independentemente do pedido encetado do levante recursal. Aqui, tem-se a mesma “idéia” de devolutividade ampla do recurso de apelação no processo civil, contudo, um pouco diversa, já que, a rigor, mormente pelo disposto no art. 63, § 2º, da Lei nº 9.784/99, bem como pelos esteios dos princípios do regime jurídico-administrativo, a reforma de uma decisão administrativa impescinde da atuação do administrado⁴⁹. Um ponto, todavia, pode ser aventado, qual seja, é possível o administrado pedir a desistência do recurso interposto? Se possível for, isso implica algum limite para a atuação da Administração Pública? Não há como negar que o pedido de desistência possa ser formulado, contudo, não poderá

48 Não se quer dizer com isso que a reforma de uma decisão administrativa não se possa operar de ofício, por conta do princípio da autotutela administrativa, isto é, sem a presença do recurso, *v. g.* recurso da própria Administração (art. 145, inciso II, do CTN). Ocorre que, para a hipótese do art. 64, a interposição do recurso é decorrência lógica da própria fase em que se encontra o processo administrativo e não um pressuposto para a reforma de uma decisão administrativa.

49 Nesse sentido, tem-se a uma elucidante lição:

[...] “considerando a abrangência do disposto neste art. 64 (e, da mesma forma, a disposição de seu parágrafo único) parece-nos que inexistente aplicação eficaz, aqui, do conceito de efeito devolutivo. Até porque, como deixa evidente o § 2º do art. 63 da Lei federal, desde que não ocorrente preclusão administrativa, *mesmo com o não-conhecimento do recurso*, a Administração pode declarar ilegal o ato recorrido. Dito de outro modo: é indiferente, para os fins do dispositivo, o que tenha sido objeto de impugnação nas razões recursais”. [...]

“Inexiste, destarte, qualquer *necessidade* de relação entre o objeto do recurso e a manifestação do órgão julgador. Descabida, assim, a invocação do efeito devolutivo (e do princípio dispositivo) para interpretar a hipótese legal”.

(BUENO, Cassio Scarpinella. Os recursos nas leis de processo administrativo federal e paulista: uma primeira aproximação. SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guilherme Andrés (Coords.). As leis de processo administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98), 1ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 211-212, *italico no original*.)

ser deferido, uma vez que não impera para a hipótese o princípio dispositivo, mas sim os princípios da oficialidade e da autotutela administrativa⁵⁰;

- (b) do reexame da matéria seja vislumbrada objetivamente a possibilidade de agravamento da situação jurídica do administrado, isto é, a possibilidade de agravamento não pode se constituir em mera análise subjetiva da autoridade. Há que persistir sempre um fundamento fático-jurídico para o agravamento. Naturalmente, só o caso concreto pode denunciar o eventual agravamento do resultado, todavia, por exigência do devido processo legal, no seu aspecto adjetivo, impõe-se sempre a intimação do administrado quando existir, ainda que sem maior concretude⁵¹, o vislumbre do agravamento da situação do recorrente; e
- (c) da regular intimação ou cientificação da situação possivelmente desfavorável, por certo, terá o administrado o direito de apresentar suas fundamentações antes da decisão a ser exarada sobre o recurso interposto. Aqui, impõe-se um esclarecimento: quando da intimação, a Administração Pública revelará qual fato ou nuance jurídica que poderá ensejar o agravamento do resultado. Em que pese não constar na lei, à evidência, isso resulta necessário, senão como haveria de o administrado apresentar suas alegações. Cumpre esclarecer que os recursos na seara administrativa não são

50 Em sentido diverso, transcreve-se:

“O recorrente, intimado para apresentar alegações complementares acerca da possibilidade de *reformatio in pejus*, pode sim exercer o seu direito de desistir do recurso anteriormente apresentado. A Lei nº 9.784/99, inclusive, ao tratar de desistência do processo administrativo como um todo, expressamente prevê a possibilidade de desistência não condicionada à aceitação da outra parte”. (CARIBÉ, Karla Virgínia Bezerra. *Reformatio in pejus* no processo administrativo brasileiro: fundamentos, condições e limites. Revista Virtual da AGU, Brasília, Ano IX nº 92, setembro de 2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=97461&ordenacao=4&id_site=1115>. Acessado em 20 de janeiro de 2010.) Mas, aqui, impõe-se uma breve exposição, a saber, ainda que se admita a possibilidade de desistência do recurso, qual efeito prático que isso representaria em benefício do administrado? A nosso ver nenhuma. Explica-se, mesmo que se faça um paralelo com o art. 501 do CPC, que admite a desistência do recurso, bem como uma análise extensiva do disposto no art. 51 da Lei nº 9.784/99, que admite a desistência do pedido formulado à Administração Pública, não há como afastar o entendimento de que em sede recursal, na seara administrativa, não impera o princípio dispositivo e, como decorrência, a vinculação à devolutividade da matéria, mas o princípio da autotutela administrativa e da indisponibilidade dos bens públicos, logo, independentemente de desistência de recurso, ou sua acolhida, a análise recursal caminhará sem qualquer empeco.

51 Nessas hipóteses, por certo, não se peca pelo excesso.

de fundamentação necessária, muito menos vinculada, isto é, sequer é preciso na maioria dos casos apresentarem qualquer fundamentação, já que insurgência pode se restringir apenas ao pedido duma nova análise do caso vertente. Daí, também, a razão para uma manifestação mais técnica quanto aos pontos cruciais do julgamento. Nesse ponto, cumpre transcrever o seguinte escólio doutrinário:

Desse modo, ao ser aberta a oportunidade para o recorrente, o órgão julgador já terá que possuir os elementos iniciais que conduzem à convicção no sentido de que possivelmente será proferida decisão mais gravosa.

Por esse motivo, parece-nos indispensável, e mais, parece-nos verdadeira condição de validade da futura decisão, que, ao serem permitidas as alegações do recorrente antes de ser proferida, já deva o órgão julgador indicar os referidos elementos justificadores do agravamento da situação. Somente tendo conhecimento desses elementos é que o recorrente, ante a possibilidade de ver sua situação agravada, poderá exercer, em toda a sua amplitude, o direito à ampla defesa e ao contraditório⁵².

Após essa breve exposição, insta mencionar um argumento habitualmente empregado contra a aplicabilidade do § único, do art. 64, da Lei nº 9.7484/99, a saber, o princípio do devido processo legal, na sua acepção substantiva, jungido ao princípio do contraditório e da ampla defesa, tudo dentro dum contexto sistêmico, acabaria por revelar a inconstitucionalidade do único, do art. 64 da Lei nº 9.784/99, enquanto Lei Geral do Processo Administrativo Federal⁵³, uma vez que representa uma clara forma de inibição do direito de recorrer, o que afrontaria o disposto no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

Será mesmo inconstitucional tal dispositivo? Não mesmo! Todas as garantias processuais são respeitadas, *rectius* contraditório⁵⁴,

52 CARVALHO FILHO, op. cit., p. 305.

53 Cumpre assinalar uma breve menção doutrinária, nestes termos:

“Em resumo, pode-se afirmar: através dos direitos fundamentais a Constituição moderna, enquanto subsistema do direito positivo, pretende responder às exigências do seu ambiente por livre desenvolvimento da comunicação (e da personalidade) conforme diversos códigos diferenciados”. (NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 75)

54 Em arrimo à constitucionalidade do dispositivo, tem-se a seguinte passagem de renomado processualista:

contudo, pode-se interpretar o dispositivo com apego às inferências decorrentes do processo civil e penal, cuja lógica judicial de atuar é um tanto quanto diversa da administrativa, mormente quando não há um sistema dúplice, administrativa e judicial, de aplicação do direito de forma definitiva, que o caso do Brasil⁵⁵. Ora, se o administrado é cientificado e poderá se manifestar antes da decisão, por certo, não há falar na ofensa do princípio do contraditório, mormente quando não se encontra limites para abordar todos os argumentos possíveis para a defesa da pretensão arqueada. O que se pode questionar, tendo em vista a ordinária compreensão da existência de separação de funções na ordem jurídica, é o fato de que o mesmo órgão do Estado que acusa a possível irregularidade, por outro lado, também julga o caso e, por vezes, executa o decidido.

Não obstante esse fato, tendo em vista o princípio da imparcialidade orgânica, a autoridade não julga segundo os interesses da Administração Pública ativa, mas apenas com base em parâmetros legais e principiológicos reinantes no nosso sistema jurídico, pelo menos é o que se espera dos nossos servidores. Em outros termos, na consonância de tal princípio, não raras vezes, as Juntas de Recursos ou Câmeras de Julgamento, decidem desfavoravelmente aos posicionamentos encetados pela Administração Pública, embora façam parte dela. Ademais, a reforma para pior não constitui uma *roleta russa*, vez que todas as regras são previamente estabelecidas

“Estabelecida a oitiva do recorrente antes da concretização da *reformatio in pejus* – e o parágrafo único do art. 64 é claro neste sentido – não vemos qualquer inconstitucionalidade no dispositivo. Até porque a doutrina processual civil é assente quanto à vedação da *reformatio in pejus* somente naqueles casos em que a atuação do órgão julgador reclame provocação específica do interessado (efeito devolutivo), o que, como procuramos demonstrar, não é o que ocorre na hipótese em comento”. (BUENO, op. cit. p. 213-214, itálico no original)

55 Tal forma de conceber a questão é facilmente identificada no seguinte trecho doutrinário:

“À luz do sistema acusatório, informador do Direito Processual Penal em um Estado Democrático de Direito, onde as funções de acusar, julgar e de se defender são exercidas no processo por diferentes órgãos e agentes, de modo a preservar a imparcialidade do órgão julgador, não se poderia atribuir ao órgão que irá julgar o recurso à incumbência de informar, de forma motivada, as razões do possível agravamento da pena sem implicar em acusação por vias oblíquas ou julgamento prévio. Embora se preserve o direito à informação, tal procedimento implica violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa nas vertentes do direito de manifestação e de ver os argumentos considerados de forma adequada”.

[ERLING, Marlos Lopes Godinho. A vedação da *reformatio in pejus* no âmbito do processo administrativo sancionador e a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 64 da Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo Federal): aplicação do sistema acusatório e proposta de triangularização do processo administrativo sancionador. *Biblioteca Digital Interesse Público - IP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 52, nov./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=56167>> Acesso em: 11 outubro 2009.]

e, por evidente, conhecidas por todos, de maneira que apenas a lei, em sentido amplo, é que será objeto de análise e não a conveniência ou oportunidade da autoridade pública, mormente porque o direito administrativo sancionador é uma atividade vinculada à lei em sentido estrito, salvo quando houver uma relação especial de sujeição, *rectius* supremacia especial, oportunidade em que se possa vislumbrar a aplicação de penalidades fulcradas em parâmetros normativos meramente regulamentares, *v. g.*, a penalidade de jubramento imposta por uma universidade a eventuais alunos desiduosos.

Admitir a inconstitucionalidade do dispositivo, à evidência, representaria um desatado apego às fórmulas processuais que não se coadunam às diretrizes específicas do Direito Administrativo. Explica-se não há como imprimir a mesma lógica processual do direito processual civil/penal ao direito processual administrativo, haja vista a diversidade de princípios que carregam ou cercam a atuação do julgador, melhor dizendo, da autoridade administrativa que decidirá o caso ou promoverá a medida necessária ao alcance dos fins determinados ou desejados pela norma jurídica. A reforma para pior, contudo, deve respeitar aspectos temporais, e não se referem, aqui, aos notórios limites do art. 54, da Lei nº 9.784/99, até porque a sua aplicabilidade se daria, na hipótese, de forma intercorrente, mas, sim, ao limites no tempo relacionados à própria atuação da autoridade competente em face da contextura do mundo da vida. Explica-se: ao analisar o recurso, a autoridade não poderá olvidar as nuances fáticas que cercam o processo administrativo, de forma que: pretensões que, desde o início, poderiam ter sido decididas desfavoravelmente ao administrado, e não o foram, o que poderia ensejar a reforma para pior em sede recursal, com o passar do tempo, por razões fático-jurídicas diversas, não pode ser mais alterado o decidido por conta das vicissitudes fáticas no tempo; logo, o carrear de informações, da Administração ou do próprio administrado, que representam o mundo dos fatos, também pode constituir um nítido empeco à reforma para pior⁵⁶.

5 CONCLUSÕES

Considerando os condensares gráficos acima, conclui-se que:

- (a) a Administração pública deve obediência à lei, mas não somente a ela, uma vez que deve observar também os princípios gerais do direito, os princípios específicos de cada ramo jurídico, enfim, o Direito como um todo. Aliás, essa

⁵⁶ Seria, assim, grosso modo, a observância do mesmo sentido e alcance dado ao disposto no art. 462 do CPC.

exigência comportamental é cobrada de qualquer autoridade pública, seja de que Poder ela for;

- (b) o princípio da ampla defesa e do contraditório não pode ser olvidado pela atividade administrativa sancionadora, mormente porque a condução da atividade punitiva do Estado não se pauta num ideário anacrônico das sanções veladas ou, e não menos grave, expressas sem direito de defesa, logo, como parâmetro de eficácia da norma constitucional, o art. 64, § único, da Lei nº 9.784/99, impõe a devida ciência do interessado sempre que a situação jurídica ventilada no recurso possa acarretar um agravamento em desfavor do administrado;
- (c) o princípio da verdade material, *rectius* verdade possível, não contempla o exercício arbitrário da atividade processual, de forma a suplantar as garantias processuais dos administrados em face dum exaustiva e precisa aferição dos fatos, contudo, não importa admitir, sem maiores empecos ou de forma estóica, decisões partejadas sem qualquer lastro fático-jurídico, já que implicaria aceitar a atividade decisória do Estado pautada numa patente ilegalidade;
- (d) o princípio da vedação da *reformatio in pejus*, de ampla aplicabilidade no processo penal e civil, não ostenta a mesma primazia no direito administrativo, uma vez que, nessa seara, o princípio dispositivo é suplantado pelo princípio da legalidade e pelo princípio da indisponibilidade dos bens públicos, o que permite uma aplicação ulterior de normas de natureza cogente, mesmo que desfavorável ao administrado;
- (e) atividade recursal representa uma manifestação de vontade e, como volição que é, expressa um direito de liberdade, o que, naturalmente, impõe o reconhecimento de eventuais desafios e riscos, o que não descarta os de natureza processual ou de direito material; assim sendo, o recorrente, por se submeter ao regime jurídico-administrativo, não poderá se esquivar das decorrências desse regime por conta da voluntariedade assumida, no sentido de que a Administração Pública não poderá piorar a sua situação jurídica, haja vista que a reforma para pior encontra espeque na lei e na principiologia reinante no Direito Administrativo; e

- (f) a discutida constitucionalidade do § único do art. 64, da LGPAF, por evidente, parte de um referencial teórico equivocado, a saber, com base nos propósitos processuais de ramo diverso do Direito, no qual o princípio dispositivo ou *status libertatis* do jurisdicionado possuem primazia em face do princípio da legalidade, *rectius jus puniendi* do Estado, fato que não se observa no direito administrativo sancionador ou na atividade administrativa em geral.

REFERÊNCIAS

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

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios*. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BUENO, Cassio Scarpinella. Os recursos nas leis de processo administrativo federal e paulista: uma primeira aproximação. SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coords.). *As leis de processo administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98)*, 1. ed. 2. t. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 187-226.

CARIBÉ, Karla Virgínia Bezerra. *Reformatio in pejus* no processo administrativo brasileiro: fundamentos, condições e limites. *Revista Virtual da AGU*. Brasília, Ano IX nº 92, setembro de 2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=97461&ordenacao=4&id_site=1115>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal*. Comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999, 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CRETELLA JUNIOR, José. *Prática do processo administrativo*. 7. ed. São Paulo: RT, 2009.

CUDOLÀ, Vicenç Aguado I. *Silencio administrativo y inactividad*. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de funciones administrativas. 1996. 917f. Tese (Doctorado). Universitat de Barcelona (UB). Barcelona, 1996.

DERRIDA, Jacques. História da mentira: prolegômenos. *Revista Estudos Avançados*. Instituto de Estudos Avançados da USP. São Paulo. Ano 10. v. 27, maio/agosto 1996. p.05-39.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariiedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. Discricionariiedade técnica e discricionariiedade administrativa.

FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir. *Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 480-504.

_____. *Parcerias na Administração Pública*. Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ERLING, Marlos Lopes Godinho. A vedação da *reformatio in pejus* âmbito do processo administrativo sancionador e a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 64 da Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo Federal): aplicação do sistema acusatório e proposta de triangularização do processo administrativo sancionador. *Biblioteca Digital Interesse Público - IP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 52, nov./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=56167>>. Acesso em: 11 outubro 2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Vale. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. La defensa del usuario y del administrado. Tomo 2. Belo Horizonte: Del Rey e FDA, 2003.

HÄBERLE, Peter. *Verdad y Estado Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Instituto de Investigaciones Jurídicas. México-DF, 2006.

MARTINS-COSTA, Judith. *A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os administrados*. Revista CEJ. Brasília, n. 27, out./dez. de 2004, p. 110-120.

MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*. Trad. Luís Afonso Heck. 14. ed. São Paulo: Manole, 2006.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.

_____. *Direito Administrativo Moderno*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORA-DONATTO, Cecilia. *El valor de la constitución normativa*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Instituto de Investigaciones Jurídicas. México-DF, 2002.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo*. Princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/99. São Paulo: Malheiros, 2000.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios Fundamentais – teoria geral dos recursos*. 5. ed. São Paulo: RT, 2000.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (Proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, jul/set de 2004, p. 07-58.

SILVEIRA, Ana Teresa Ribeiro. A *Reformatio In Pejus* e o Processo Administrativo. *Revista Interesse Público (IP)*, ano 6, n. 30, março/abril de 2005. Porto Alegre: Notadez, p. 59-76.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.