



ISSN 0034-835X  
e-ISSN 2596-0466

# Revista de Informação Legislativa

volume 61

# 244

outubro a dezembro de 2024



# A interação da Administração Pública com a justiça nos EUA e no Brasil

## The Interplay between Public Administration and justice in the USA and Brazil

Davi Monteiro Diniz<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo aborda as vantagens de incorporar nos procedimentos adjudicatórios administrativos princípios relacionados ao devido processo legal, como tradicionalmente o faz o Poder Judiciário para resolver conflitos. O estudo concentra-se nos procedimentos jurídicos adotados pelos EUA e pelo Brasil na gestão de disputas entre a Administração Pública federal e os cidadãos. Ao analisar as distinções presentes nos dois ordenamentos, a pesquisa visa esclarecer as diferentes estratégias adotadas em ações administrativas e judiciais durante os processos de adjudicação, mesmo quando confrontadas com desafios legais semelhantes. Os resultados sugerem que as discrepâncias nas metodologias legais dos EUA e do Brasil decorrem de diferenças estruturais de cada sistema, em particular quando se trata de garantir o acesso à justiça em procedimentos adjudicatórios administrativos.

Palavras-chave: acesso à justiça; adjudicação; processo administrativo; Administração Pública; Direito Comparado.

### Abstract

This paper presents the advantages of incorporating principles related to due legal process into administrative adjudication procedures as traditionally used by the Judiciary to resolve conflicts. The study focuses on the legal procedures adopted by the USA and Brazil in the management of disputes between the federal Public Administration and citizens. By analyzing these two distinct legal frameworks, the research aims to clarify the different strategies adopted in administrative and judicial actions during the adjudication procedures, even when faced with similar legal challenges. The findings suggest that the discrepancies

---

<sup>1</sup> Davi Monteiro Diniz é doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil; LL.M in Comparative Law pela University of Florida, Flórida, EUA; professor da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil; procurador federal, Advocacia-Geral da União, Belo Horizonte, MG, Brasil. E-mail: [gmdodavi@gmail.com](mailto:gmdodavi@gmail.com)

in the legal methodologies of the USA and Brazil result from the structural differences of each system, particularly when it comes to ensuring access to justice in administrative adjudicatory procedures.

Keywords: access to justice; adjudication; administrative procedures; Public Administration; Comparative Law.

Recebido em 29/3/24

Aprovado em 11/6/24

DOI: [https://doi.org/10.70015/ril\\_v61\\_n244\\_p141](https://doi.org/10.70015/ril_v61_n244_p141)

Como citar este artigo: ABNT<sup>2</sup> e APA<sup>3</sup>

---

## 1 Introdução

O exponencial crescimento das estruturas estatais ao longo do século XX acompanhou o fato de as atividades administrativas se tornarem imprescindíveis à sobrevivência e ao bem-estar da população, não só em virtude da ascendência do Estado como regulador mas também como prestador de bens e serviços essenciais. Além disso, a opção por tornar o Direito essencial para o funcionamento do Estado, ao lado de aspectos econômicos, políticos e sociais, conferiu dimensão jurídica às ações estatais. Em consonância com esses fatores, a Administração Pública foi levada a interagir com institutos jurídicos à medida que se expandia, ora buscando conformá-los, pugnando por sucessivas modificações, ora sendo por eles conformada, internalizando limites e objetivos normativamente definidos.

Uma feição relevante desse diálogo diz respeito aos resultados dos confrontos entre as concepções absolutistas e liberais de governança do Estado, que acarretaram sua distribuição por órgãos especializados, com a tripartição entre funções legislativas, executivas e judiciárias organizadas em diferentes arranjos institucionais. Ao longo do tempo, observaram-se expressivas variações na maior ou menor concentração de poderes em cada um desses segmentos, bem como diferenças quanto às relações entre eles, escolhas que repercutiram significativamente na atividade administrativa de cada Estado.

---

<sup>2</sup> DINIZ, Davi Monteiro. A interação da Administração Pública com a justiça nos EUA e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 61, n. 244, p. 141-161, out./dez. 2024. DOI: [https://doi.org/10.70015/ril\\_v61\\_n244\\_p141](https://doi.org/10.70015/ril_v61_n244_p141). Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/244/ril\\_v61\\_n244\\_p141](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/244/ril_v61_n244_p141)

<sup>3</sup> Diniz, D. M. (2024). A interação da Administração Pública com a justiça nos EUA e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 61(244), 141-161. [https://doi.org/10.70015/ril\\_v61\\_n244\\_p141](https://doi.org/10.70015/ril_v61_n244_p141)

Outro aspecto caro ao pensamento político liberal diz respeito à disciplina das relações do Estado com os indivíduos, pois as experiências vividas sob o absolutismo tornaram necessário o acompanhamento e o controle do poder estatal. Esse debate aviventou duas importantes concepções: para uma, as normas jurídicas seriam essencialmente um modo de comunicar e fazer cumprir as determinações estatais, bastando serem consideradas formalmente válidas; para a outra, essa validade seria perdida quando seu teor ferisse limites materiais e procedimentais consubstanciados em direitos fundamentais inerentes à condição humana.

Esses aspectos basilares de se conceber o Direito são expostos em sua teoria geral – por exemplo, em propostas paradigmáticas sintetizadas pela doutrina inglesa e austríaca – e repercutiram na sucessiva promulgação de diplomas jurídicos, tais como cartas de direitos e constituições, movimento que se iniciou nos países ocidentais e depois se mundializou. Ao mesmo tempo em que os Estados – seja ao se constituírem, seja ao se afastarem de monarquias absolutistas – organizavam governos mais ou menos totalitários, com o que suas ordens jurídicas passaram a ser avaliadas também sob o critério de respeito aos direitos fundamentais, tanto quanto a aspectos materiais como a aspectos procedimentais desses direitos, conforme o arcabouço jurídico por elas estruturado.

A exigência de que o Estado deve agir com justiça ao decidir sobre conflitos colaborou para o prestígio da função jurisdicional e reforçou a necessidade de juízes independentes dos demais órgãos – revalorizando-se o antigo preceito *nemo iudex in causa sua*. Com o declínio das monarquias absolutistas, os juízes transitaram da condição de prestadores da ordem firmada pelo monarca para a de atores centrais no funcionamento do moderno aparato estatal. Em vários países, eles receberam a missão de exercer um poder autônomo, o Poder Judiciário, o que estimulou o debate sobre as suas competências, limites e funções no Estado.

Essa perspectiva acentuou a necessidade de identificar melhor as diversas situações em que o Estado deve decidir sobre direitos e singularizar procedimentos nos quais, para a decisão ser válida e legítima, são imprescindíveis a sua condução por órgãos equidistantes das partes, a possibilidade de participação destas no processo decisório e a necessidade de nele constar a fundamentação da decisão, não só com base no entendimento sobre as leis e os fatos apurados mas também no escrutínio dos argumentos sustentados por todos os participantes. Dessa abordagem resulta que, no universo de decisões estatais tomadas cotidianamente, algumas serão revisadas por procedimentos que garantam a ampla defesa e o devido processo legal e sejam conduzidos perante autoridades dotadas de garantias para atuarem independentemente das partes em conflito.

Com a expansão da atividade estatal, a Administração Pública passou a decidir cada vez mais sobre a garantia de direitos e a aplicação de sanções, tarefa que acompanhou a repartição interna de atribuições entre as várias estruturas do Estado, os respectivos limites substanciais e procedimentais, bem como a obrigação de utilizar os institutos jurídicos disponíveis. Além disso, devido ao crescimento do volume de conflitos e para maior

adequação técnica, o trabalho especializou-se gradativamente, o que levou à criação de órgãos específicos em diferentes setores da Administração.

Nesse quadro, a implantação de medidas – como a instituição de imposto sobre a renda, a prestação de serviços de iluminação, água, saneamento, comunicação e previdência social, a adoção de ações regulatórias nos campos da saúde, segurança e atividades econômicas, entre outras – fez com que, ao longo do século XX, a Administração Pública passasse a relacionar-se com milhões de pessoas e a envolver-se em inumeráveis conflitos oriundos dessas relações, com reflexos no plano jurídico. Em face dessa realidade, duas questões merecem realce: a primeira é se a Administração Pública, ao resolver esses litígios, deve também internalizar as exigências já postas ao Estado para decidir conflitos por intermédio de seus juízes, assim entendidas como essenciais ao Judiciário para que atue com justiça; e a outra se refere aos modos de a Administração resolver uma miríade de litígios sem prejuízo do dever de formular para cada um deles uma decisão conforme às exigências legais.

Com suporte nesses eventos, investiga-se aqui como as respostas a essas questões foram normativamente organizadas nos EUA e no Brasil, de modo a se entender o funcionamento da Administração Pública federal em ambos os países. Para isso, apresenta-se inicialmente em linhas gerais o que nos EUA orienta os procedimentos em litígios entre a Administração Pública federal e os administrados, para em seguida contrastá-lo com o seu equivalente no Brasil. Nesse cotejamento, focalizam-se as escolhas valorativas prestigiadas pela Administração Pública nos procedimentos de adjudicação, em especial quando se utilizam os mecanismos inerentes ao funcionamento da Justiça, e as decorrentes conexões entre os processos administrativos e os processos judiciais que tornam viável impugnar decisões administrativas.

Busca-se, sobretudo, demarcar pontos de aproximação e de distanciamento entre os dois sistemas, para compreender como, mesmo enfrentando problemas jurídicos razoavelmente similares, variam as abordagens das ações administrativas e judiciais conduzidas nos processos adjudicatórios em ambos os sistemas. Depreende-se que as diferenças substanciais na configuração de cada sistema explicam a disparidade no acesso à justiça nos processos administrativos de adjudicação.

## 2 Construção anglo-americana de um Direito Administrativo

Após as revoluções liberais do século XVII, o parlamento inglês progressivamente assumiu funções executivas e legislativas antes reunidas na figura do monarca. Quanto às funções judiciárias, apesar de a Câmara dos Lordes ter-se tornado a mais alta corte do país, os juízes passaram a receber, como previa o *Act of Settlement* de 1701, uma remuneração periódica por seus serviços e a garantia de permanecerem no cargo sem serem demitidos arbitrariamente pelo rei (*during good behavior*), sistema que se consolidou ao longo do século XVIII. Ao lado da tradicional missão de desenvolver e aplicar o *common law*

e garantir os direitos listados no *Bill of Rights* de 1689, caberia aos juízes decidir conforme as normas ditadas pelo parlamento. Embora parte dessa composição tenha inicialmente sido absorvida nos EUA pelas constituições dos estados recém-independentes, em 1789 decidiu-se estabelecer, no artigo terceiro de sua Constituição Federal, um judiciário qualificado como poder independente para resolver as controvérsias relativas à aplicação das normas federais (Kaufman, 1980).

Com essas mudanças, os juízes deixaram de ser vistos tão só como aplicadores da vontade dos reis ou dos parlamentos e passaram a arbitrar os conflitos entre o Estado e os jurisdicionados, considerando tanto o interesse geral como os direitos e garantias conferidos aos indivíduos. Assim, a ideia de submissão do Estado ao Direito (*rule of law*) não significaria apenas seguir normas postas pelo legislador, mas envolveria também atender aos limites decorrentes dos direitos fundamentais e solucionar os conflitos sobre a aplicação dessas normas por autoridades imparciais e independentes – os juízes. Prescrições de alto teor moral relativas à aplicação da justiça envolveram os direitos fundamentais e, por essa via, foram definidas em normas sobre o exercício da função judicial, tais como a igualdade, a equidade, a imparcialidade, a independência, a motivação, a proporcionalidade e o direito de as partes serem ouvidas, características cada vez mais percebidas como essenciais às ações dos juízes ao decidirem conflitos. Ao se afastarem desses parâmetros, os sistemas normativos tornaram-se alvos de forte questionamento, dada a consequente oposição entre a legalidade e a legitimidade de suas ordens jurídicas (Curran, 2001-2002).

Quanto à disciplina da Administração Pública nessa nova ordem liberal, houve no século XIX uma aguda diferenciação de abordagens nos países europeus, a partir da escolha francesa em estabelecer um Direito Administrativo que vedou o controle e a revisão dos atos do Executivo pelo Judiciário, atribuindo-se essa tarefa à própria Administração, em especial ao Conseil d'État. Essa escolha foi duramente criticada pela doutrina inglesa, que defendia a não existência de um Direito Administrativo na Inglaterra, pelo menos de modo próximo ao sistema francês, uma vez que não se poderia excluir dos direitos fundamentais dos ingleses a possibilidade de *judicial review* dos atos da Coroa que afetassem os cidadãos. No entanto, ao longo do século XX, essas convicções foram paulatinamente aplacadas pela evolução do *juge administratif* como agente capaz de levar em conta não só os interesses gerais mas também os direitos individuais, o que se internalizou na jurisprudência do Conseil d'État e contribuiu para a aceitação desse órgão decisório e sua integração permanente ao Direito Administrativo francês (Brown, 1959).

Durante o século XX, com as mudanças decorrentes das transformações político-econômicas e a presença cada vez maior da Administração Pública no cotidiano, as instituições aperfeiçoaram-se. Nesse movimento, tanto se aprofundou o sistema francês de justiça administrativa como se desenvolveu no Reino Unido um sistema organizado para

solucionar conflitos com a Administração Pública (*Tribunals*), o qual integra o seu Judiciário, mas diferencia-se das tradicionais cortes de Justiça (*Courts*)<sup>4</sup>.

Quanto aos EUA, o pensamento da antiga metrópole influenciou as abordagens iniciais do Direito Administrativo; com efeito, na Constituição que entrou em vigor em 1789 não há referência à organização de uma Administração Pública. Consequentemente, além dos temas já comentados, a posterior construção de órgãos administrativos federais teve que enfrentar dúvidas sobre sua previsão constitucional, o que repercutiu em sua formação. Entretanto, isso não impediu a sua expansão e o consequente reconhecimento das questões jurídicas específicas que levaram o Direito Administrativo a ser percebido como disciplina autônoma, inclusive em relação aos conflitos entre Estado e indivíduos. A possibilidade de revisão judicial dos atos estatais é uma ideia central no ordenamento dos EUA; em virtude disso, suscitou grande polêmica a adjudicação de direitos quando promovida por órgãos administrativos, debatendo-se ordinariamente a produção de decisões jurídicas em conjunto com o modo de execução do procedimento decisório, conforme a tradição do *common law*.

O enfrentamento de temas caros a esse proceder administrativo ocorreu sobretudo na primeira metade do século XX, por meio de intenso debate jurídico sobre a Administração Pública, cujo tamanho crescia extraordinariamente para acompanhar a decisão política de incrementar o *welfare state*, tomada em reação às crises econômicas e consequentes repercussões políticas que marcaram aquele período nos EUA.

### 3 Ampliação da Administração Pública nos EUA

A presença de atividades estatais e sua regulação por estatutos específicos estão presentes nos EUA desde sua fundação. Porém, seguindo a mencionada abordagem inglesa, esses temas não eram congregados numa disciplina jurídica autônoma; optava-se por abordar de modo conjunto o exercício de cargos públicos nas três esferas de poder (Mechem, 1890). Sob essa perspectiva, os possíveis problemas adjudicatórios, por exemplo, quanto a pensões militares e ao funcionamento do serviço postal, resolviam-se nos termos dos respectivos estatutos disciplinadores (Mashaw, 2010). Porém, na transição do século XIX para o seguinte, a economia norte-americana experimentou tanto um crescimento econômico sem precedentes quanto crises de grande magnitude, o que intensificava a inquietação social. Nesse contexto, a ideia de maior regulação da atividade econômica progressivamente ingressou na vida política, e daí no campo jurídico. As inevitáveis controvérsias que acompanharam essa mudança e envolveram poderosos atores – o Estado e os empresários – estimularam a pesquisa doutrinária sobre os modos de organização jurídico-administrativa do Estado (Goodnow, 1893; Freund, 1894) e influenciaram tanto a criação de órgãos administrativos

---

<sup>4</sup> A atual estrutura judiciária do Reino Unido (*Courts and Tribunals Judiciary*) pode ser encontrada em *Tribunals* (c2024).

federais, em particular a Interstate Commerce Commission (ICC) em 1887, quanto a atribuição de competências fiscalizatórias e regulatórias a órgãos do Executivo, como ocorreu com a concessão de poderes ao Department of Agriculture para fazer cumprir o *Pure Food and Drug Act* de 1906.

A posterior estabilização jurídica da ICC, com o reconhecimento da sua constitucionalidade pela Suprema Corte, apontou um caminho jurídico importante para a criação de outros órgãos administrativos federais não integrados aos departamentos do Poder Executivo, como o Board of Governors of the Federal Reserve System (Board) em 1913, a Federal Trade Commission (FTC) em 1914 e a Federal Radio Commission (FRC) em 1927. Superaram-se, desse modo, os problemas decorrentes da ausência de previsão constitucional e aceitou-se inclusive que o Congresso constituísse alguns desses órgãos com certa independência em relação ao presidente da República. Esse enfoque ganhou fôlego a partir da devastadora crise econômico-social marcada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929. A principal resposta à crise foi um plano de maior intervenção na economia com a criação de órgãos administrativos federais por meio do New Deal, programa de governo implantado a partir de 1932. A intervenção do Estado ocorreu em várias dimensões, seja formando empresas públicas, como a Tennessee Valley Authority (TVA) em 1933, seja ampliando a regulação econômica, como no caso da Securities Exchange Commission (SEC) em 1934, seja instituindo benefícios sociais, como ocorreu por meio do Social Security Board (SSB) em 1935. O Congresso submetia a maior parte dessa nova estrutura ao presidente da República, mas preservava a independência de alguns órgãos.

Na primeira metade do século XX, a crescente intervenção estatal operada tanto pela União quanto pelas unidades federadas foi acompanhada por um debate constitucional geralmente referido pelo caso *Lochner v. New York* (United States, 1905). Nele a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade de uma lei estadual que limitava a jornada diária de padeiros, por considerar que suas disposições interferiam de maneira arbitrária na liberdade de os contratantes pactuarem sobre a questão. Com a locução *Lochner era* a doutrina identifica o período que se estende de 1897 a 1937, quando tradicionalmente a atividade empresarial se via imunizada pela Suprema Corte contra a maior parte da regulação econômica e social posta por leis e atos federais e estaduais<sup>5</sup>. Esse entendimento acabou por formar uma sólida barreira jurídica ao programa de reformas do New Deal e causou crescentes atritos entre os três Poderes. Um exemplo de desafio naquele tenso período foi a Suprema Corte pacificar a constitucionalidade da independência dos gestores de órgãos administrativos federais em relação ao presidente da República quando prevista pelo Congresso, ao decidir em 1935 o litígio *Humphrey's Executor v. United States*; também por essa via ratificava limitações aos poderes presidenciais sobre a Administração Pública (United States, 1935).

Desdobravam-se em três linhas os principais argumentos jurídicos então contrários à expansão da capacidade jurídico-regulatória do Estado mediante órgãos administrativos. Isso

---

<sup>5</sup> Porém, no mesmo período, a Suprema Corte confirmou a constitucionalidade da legislação antitruste.

se pode demonstrar pelo exemplo de uma lei federal que concedeu a órgão administrativo poderes para fixar preços mínimos e máximos cobrados por empresas ferroviárias. Uma objeção inicial a essa lei seria a impossibilidade de o Congresso delegar poderes constitucionalmente reservados a ele (*non-delegation doctrine*). Ademais, haveria dupla violação ao devido processo legal: por um lado, as limitações à livre iniciativa atingiriam os institutos da propriedade e da liberdade de contratar, e assim ofenderiam direitos materiais fundamentais (*substantive due process*); por outro lado, violariam direitos fundamentais de natureza processual (*procedural due process*) tanto a determinação dessas tarifas quanto a solução das decorrentes controvérsias pelos órgãos administrativos sem respeito às garantias de ampla defesa e devido processo legal do *common law* (Verkuil, 1978).

Com a subsequente reversão da jurisprudência da Suprema Corte a respeito da regulação da atividade empresarial – como julgado em 1937 no caso *West Coast Hotel Co. v. Parrish* (United States, 1937) –, os debates sobre os modos e limites da ação administrativa deslocaram-se para a legislação infraconstitucional e pressionaram o Congresso a manifestar-se sobre o tema. Nesse contexto, ganhou corpo o argumento de se unificar, pelo menos sob uma lei geral, a disciplina da ação administrativa federal, de modo a superar a normatização do tema mediante disposições lançadas em normas especiais, geralmente alocadas no estatuto criador de cada órgão. Além disso, com a doutrina já se referindo ordinariamente ao conceito de *administrative law* (Schiller, 2007), passaram a ter maior espaço no debate jurídico questões como a submissão ou não desses órgãos ao Poder Executivo, o seu controle pelo Congresso, a disciplina do processo administrativo de criação e aplicação de normas por esses órgãos, bem como a deferência a lhes ser reconhecida nessas tarefas em face de sua especialização.

Esse debate infraconstitucional desenvolveu-se num cenário que reunia a emergência econômica dos EUA, a ascensão do fascismo na Itália, a vitória do nazismo na Alemanha e a consolidação do stalinismo na União Soviética; nele se intercalava a discussão sobre maior proteção econômica e social da população e a necessidade de executivos dotados de poderes totalitários para alcançá-la, isso ocorrendo num ambiente profundamente polarizado, em que conflitos bélicos regionais logo evoluiriam para a Segunda Guerra Mundial, com o envolvimento direto dos EUA entre 1941 e 1945.

#### 4 A elaboração do *Administrative Procedure Act* de 1946

Em 1938, duas obras jurídicas publicadas nos EUA representaram bem o debate então em curso: o livro *The Administrative Process*<sup>6</sup>, de James Landis (Landis, 1938), e o *Report of the Special Committee on Administrative Law*, redigido por uma comissão de advogados sob

---

<sup>6</sup> No contexto da obra, emprega-se *administrative process* com a acepção de atividade administrativa.

a presidência de Roscoe Pound e inserido no relatório anual da American Bar Association (1938).

Baseado nos estudos e na experiência de Landis como comissário da FTC e da SEC, o livro defendia tanto a legalidade de órgãos administrativos independentes quanto a necessidade de que a eles se atribuísssem poderes fiscalizadores e regulatórios. De acordo com o estudo, tais agências densificavam *standards* estabelecidos pelo Congresso; inicialmente conduziam essa tarefa mediante a decisão de controvérsias (*regulation by adjudication*) e, mais tarde, com a edição de normas gerais e abstratas (*regulation by rulemaking*). Com esteio nessas funções básicas, o autor referia-se a esses órgãos como *administrative tribunals*, pois os trabalhos eram coordenados por uma diretoria colegiada independente com funções similares às legislativas (regulamentares) e às judiciais (adjudicatórias). Para o autor, essa configuração institucional era necessária para superar as reconhecidas dificuldades do Legislativo e do Judiciário de lidarem com a enorme complexidade dos diversos setores regulados, pois fornecia ao Estado um meio eficiente para enfrentar as recorrentes crises econômicas e sociais que acompanhavam a industrialização do país, já que esses órgãos administrativos se apoiavam na expertise técnica de seus integrantes (Landis, 1938).

O relatório da comissão de advogados, por sua vez, alertava para a emergência do que chamou de *absolutismo administrativo*; alegava que os comissários legislavam, acusavam e sancionavam de modo descontrolado, o que fazia do Direito Administrativo o resultado de tudo que era feito de modo oficial. Apontavam-se tendências autoritárias no comportamento dos administradores, como as de decidir sem conceder audiência prévia aos interessados, extrapolar as questões e provas dos autos, desconsiderar os argumentos das partes. Ressaltava-se a presença de substanciais danos por não serem segregadas as funções de legislar, acusar e decidir, todas exercidas pelos mesmos agentes. O relatório sugeria, assim, um projeto de lei que generalizasse o *judicial review* das atividades administrativas, tanto regulamentares quanto adjudicatórias; ordenava também a publicação das minutas dos regulamentos e a criação de juntas independentes e competentes para decidir sobre recursos administrativos no interior das agências (American Bar Association, 1938).

As críticas dos advogados encontraram eco político no Congresso. Com efeito, no ano seguinte, o Senado tratou de um projeto de lei internalizando essas propostas; apesar de aprovado em ambas as Casas, o *Logan-Walter Bill* foi integralmente vetado pelo presidente da República, o qual requereu ao attorney-general um estudo sobre os principais temas em debate. No relatório resultante – publicado em 1941 como *The Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Procedure* – esboçava-se a identidade e os modos de atuação administrativa dos diversos órgãos federais e adicionavam-se sugestões de mudanças na legislação, mediante propostas redigidas tanto pela maioria como pela minoria de seus integrantes (Gellhorn, 1986).

As diversas contribuições inspiraram a promulgação do *Administrative Procedure Act* (APA) em 1946, lei administrativa de cunho geral voltada a disciplinar as ações da maioria dos órgãos administrativos federais, cuja formulação se fundamentou na natureza da ação

administrativa regrada, classificada em dois grupos: a edição de normas (*rulemaking*) e as decisões sobre questões individuais (*adjudication*). Na qualidade de lei geral, em relação às adjudicações o APA estabeleceu passos procedimentais específicos a serem seguidos em situações qualificadas como formais (*formal adjudications*) e organizou com menos rigor as demais (*informal adjudications*), sem prejuízo do que determinavam as leis especiais. No procedimento construído para adjudicações formais inseriram-se determinações pertinentes ao *due process of law*, dentre as quais se destaca a instrução do processo conduzida por profissional que atue de modo independente do órgão administrativo (*hearing officer*) – servidor atualmente identificado como *administrative law judge* (Gifford, 1991).

## 5 Adjudicação administrativa após o *Administrative Procedure Act*

Ao longo da primeira metade do século XX, o intenso debate ocorrido nos EUA a respeito de a Administração internalizar preceitos do *common law* relativos à aplicação da justiça, particularmente os referentes ao *due process of law*, muito colaborou para que nos anos seguintes o Congresso criasse ou ampliasse estruturas voltadas a reduzir a discricionariedade administrativa nos procedimentos adjudicatórios, em especial para a solução definitiva do litígio na esfera administrativa, sem envolvimento do poder do presidente da República e seus subordinados.

Um primeiro grupo dessas estruturas é o das agências independentes; para conflitos selecionados em lei, nelas o processo é conduzido mediante procedimento formal por servidor investido de salvaguardas que o defendam de pressões externas (*administrative law judge*). Em alguns casos, ele também decide sobre o litígio, com a possibilidade de essa decisão ser revista pela comissão independente; em outros, a própria comissão o faz diretamente, com suporte nos autos consolidados. Sobre as agências independentes, além das mais célebres, como a SEC e a FTC, pode-se mencionar a *Federal Mine Safety and Health Review Commission* (FMSHRC); criada em 1977, ela exemplifica a atualidade do modelo. Composta por cinco membros independentes, escolhidos pelo presidente da República e confirmados pelo Senado, a FMSHRC trata das impugnações relativas à segurança e higiene das atividades mineradoras, julgando em especial recursos relativos às ações administrativas do Department of Labor da Presidência da República que versem sobre essa temática (The Federal [...], c2024).

Outro grupo dotado da atribuição de solucionar litígios resulta do fato de o Congresso ter o poder de instaurar cortes que não integram o Poder Judiciário, o qual mantém a prerrogativa de revisar as decisões dessas cortes denominadas *Article I Courts* ou *Legislative Courts* para diferenciá-las, quanto às disposições constitucionais, das que compõem o Poder Judiciário federal, as *Article III Courts*. Seus integrantes são nomeados por prazo determinado (*judges*) e têm sua independência garantida. Exemplos conhecidos são a Tax Court (corte federal de tributos) e as diversas cortes militares, tanto para militares da ativa (*Military Appeals*,

Court of Appeals for Armed Forces, Military Commission Review) como para reformados (Court of Appeals for Veterans Claims). Também se destaca a Court of Federal Claims, com atribuições para rever os conflitos administrativos de natureza patrimonial com a Administração federal, num amplo arco que vai de patentes a contratos administrativos. Por exemplo: uma vez insatisfeito com uma decisão administrativa a respeito de contrato com órgão federal, o contratante irrequieto pode apelar ou àquela corte ou a um conselho de recursos independente composto por *administrative judges*, o Civilian Board of Contract Appeals (Fallon Junior, 1988).

Por fim, um conjunto residual refere-se à possibilidade de a Administração Pública organizar um serviço interno de adjudicação emulando algumas características procedimentais do *due process of law*; é o que ocorre para o reconhecimento administrativo da propriedade intelectual – o Patent Trial and Appeal Board (PTAB)<sup>7</sup>. Outro exemplo conhecido é a Immigration Court, que, apesar do nome, é uma divisão do Department of Justice competente para tratar dessa matéria; seus *judges* não detêm mandato e podem ser afastados discricionariamente (Kim, 2018).

Essas estruturas, destinadas principalmente a revisar as iniciais ações administrativas federais, valorizam a especialização das questões adjudicatórias; nas unidades federadas existem organizações administrativas similares.

## 6 Implantação das ações administrativas e adjudicação

Do ponto de vista do exercício do poder de regular condutas, exigir determinado procedimento traduz-se geralmente na possibilidade de a autoridade verificar se os seus comandos são obedecidos. Entretanto, à medida que o absolutismo se foi enfraquecendo, a nobreza conseguiu impor o direito de defender vida, liberdade e terras em face do rei. Por esse ângulo, a obrigação de se adotar certo procedimento quando em risco tais direitos pode ser vista como uma proteção do acusado em face do Estado, o que foi identificado no Direito inglês como *due process of law*. Essa tradição inglesa expandiu-se até se transformar numa garantia estendida a todos os cidadãos e influenciou também o Direito dos EUA, como o comprovam a quinta<sup>8</sup> e a décima quarta emendas<sup>9</sup> à Constituição.

No Direito inglês, o significado da expressão *due process of law* foi construído principalmente pelo *common law* ao refinar os procedimentos do Judiciário, dentre os quais se destacam: a) a prévia notificação ao acusado; b) o direito de conhecer quem o acusa, do quê está sendo acusado e qual a fundamentação; c) a duração razoável do processo; d) o

---

<sup>7</sup> Ver United States (2021), em que a Suprema Corte afirmou o poder de o diretor do Patent and Trademark Office revisar as decisões tomadas pelo PTAB.

<sup>8</sup> “No person shall be [...] deprived of life, liberty, or property, without due process of law” (United States, [1992]).

<sup>9</sup> “nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law” (United States, [1992]).

direito de produzir e contraditar provas; e) o direito à representação; f) o direito à apuração imparcial dos fatos; g) o direito a ser ouvido; e h) o direito a uma decisão substancialmente motivada, oferecida às partes por terceiro investido de imparcialidade e independência. Com suporte nesses elementos, determina-se que a ação dos juízes é condicionada não apenas pelo respeito aos direitos materiais mas também aos direitos procedimentais, organizando-se, assim, os principais modos de agir de um dos Poderes do Estado. Diante das inevitáveis tensões entre a vontade política do governante e o respeito aos direitos dos governados, ao serem implantadas as ações estatais é necessário estabelecer as hipóteses em que a solução das controvérsias será conduzida pelo Poder Judiciário mediante as balizas do *due process of law*, cujos componentes são mais demandados nos processos criminais, mas não se aplicam apenas a estes (Kuckes, 2006).

Transposta essa ordem para a atividade administrativa, considerar-se-á em que medida – seja na concretização de ações estatais, seja na resolução das subseqüentes controvérsias – deverão ser seguidas as exigências postas aos juízes para o exercício de suas funções. Desse modo, a doutrina diferencia as decisões administrativas que atuam de modo unilateral das que serão tomadas em procedimento específico conduzido com a participação do interessado; e nele se decidirá a respeito de pretensões individuais, procedimento comumente chamado *adjudicação*<sup>10</sup>. Tal concepção leva ao questionamento sobre que ações e litígios seguirão procedimento adjudicatório e, para cada uma dessas escolhas, em que extensão os procedimentos administrativos adotarão os vários traços presentes no *due process of law* seguido pelos juízes (Cane, 2009).

Com essas balizas, os EUA disseminaram a possibilidade de os cidadãos impugnarem as decisões de suas instituições administrativas, bem como a de as controvérsias serem solucionadas por procedimento adjudicatório – o que foi construído com a instituição de diferentes órgãos adjudicadores e variações no modo de procederem. Entretanto, essa diversidade não obscurece a percepção de que, quanto mais o procedimento adjudicatório incorpora elementos do *due process of law* como usualmente aplicados pelo Poder Judiciário na resolução de conflitos, melhor se torna a proteção aos direitos dos indivíduos, pois essa via reduz a capacidade de a Administração Pública os desconsiderar.

A aproximação entre o processo adjudicatório administrativo e o *due process of law* nos EUA ocorre por dois caminhos principais. No primeiro, delimitado pela abrangência dos termos *vida*, *liberdade* e *propriedade* referidos na Constituição, interpretar-se-ão as situações administrativas abarcadas em tais hipóteses que desencadearão a incidência daquela garantia constitucional, bem como as respectivas medidas adequadas ao caso concreto. Por outro lado, leis ampliarão os casos em que serão adotados esses procedimentos, geralmente referidos pela necessidade de se conceder audiência prévia (*an agency hearing*), o que levará à aplicação das regras do APA relativas ao procedimento adjudicatório formal, se mais não for disposto em outras leis. Desse modo, internalizadas essas características e modos de a

---

<sup>10</sup> Diferenciando-se de usos mais específicos do termo, como ocorre, por exemplo, no *Código de processo civil* (CPC).

Administração decidir, não surpreende a recorrente designação desse subsistema decisório como *administrative justice* (Rubin, 1984).

## 7 Efeitos da expansão da adjudicação administrativa nos EUA

O Direito Administrativo estadunidense transformou-se significativamente ao desenvolver diversas possibilidades de impugnar decisões administrativas e estabelecer procedimentos e órgãos decisórios que se utilizam de elementos do *due process of law*. Cabe aqui destacar as escolhas valorativas prestigiadas pela Administração Pública e, em seguida, a interconexão do procedimento adjudicatório administrativo com os processos do Poder Judiciário para promover o efetivo acesso à justiça.

Quanto ao primeiro tema, a imposição legal de procedimento reafirma a submissão da ação administrativa ao Direito (*rule of law*), o qual conforma os espaços de discricionariedade para o exercício da autoridade administrativa. Nesse quadro, uma função maior do *due process of law* é permitir que um terceiro dotado de imparcialidade e independência verifique se o Direito está sendo respeitado no caso concreto. Outro preceito valorizado é o do contraditório (*audi alteram parte*), que torna oportuno o direito de efetivamente participar do procedimento e pode ser adaptado às particularidades de cada linha especializada de conflitos – por exemplo, substituindo-se o sistema acusatório, típico do *common law*, pelo inquisitório. Tão importante quanto isso é que a decisão deve expressar de modo articulado as suas razões, fundamentadas conforme o Direito, para assim se conectar o procedimento com as normas de Direito material.

Por outro lado, ordenando-se à Administração Pública que adote padrões de atuação do Poder Judiciário, ao realizarem ações semelhantes às que ocorrem nas fases de instrução e julgamento de um processo judicial, os órgãos administrativos adjudicatórios habilitam-se a atuar como adjuntos das cortes federais, mas sem com isso impedir que elas revisem a aplicação da lei. Nesses casos, a apuração de fatos e provas ocorrerá na instância administrativa e somente se poderá recorrer ao Poder Judiciário (*appeal*) após decisão final dessa instância<sup>11</sup>. O Judiciário poderá devolver o processo à Administração para sanar falhas (*remand*) ou solucionar definitivamente a controvérsia (Merrill, 2011). Desse modo, ao mesmo tempo que se constrói a adjudicação administrativa com o respeito a preceitos judiciais básicos, reduzem-se sobremaneira as tarefas procedimentais das cortes federais, pois o recorrente deverá receber a proteção dos mecanismos inerentes à justiça antes mesmo de acionar o Poder Judiciário.

Por esse caminho também se alcançam condições decisivas para manter a tradição do *common law*: a composição de cortes superiores por número reduzido de juízes e a

---

<sup>11</sup> Para os processos previdenciários, por exemplo, o pedido deve ser encaminhado à primeira instância federal; por sua vez, em litígios com a FTC, ele deve ser dirigido à U.S. Court of Appeals competente para conhecer do caso.

consistência de um sistema jurídico com forte caráter jurisprudencial, cujas decisões vinculam as cortes inferiores e assim controlam a aplicação do Direito em todos os níveis do Poder Judiciário (Dawson, 1968).

## 8 Organização da adjudicação administrativa no Brasil

No século XVIII, a monarquia portuguesa já organizava o contencioso administrativo por meio de mesas como a Mesa de Consciência e Ordens, e de conselhos, como o Ultramarino, o do Almirantado e o da Real Fazenda.

A partir da independência da colônia em 1822 e da consequente instauração de uma ordem jurídica nacional, o Direito brasileiro desenvolveu-se com base na herança portuguesa, mas com forte influxo do Direito francês. Isso se observa na Constituição de 1824, que concebe a estrutura fazendária como um tribunal<sup>12</sup>, e no Conselho de Estado (Brasil, 1841), estruturado pelo regime monárquico para remeter-lhe litígios administrativos (Brasil, 1842); a monarquia também especializou a disciplina dos conflitos administrativos, ao editar regras próprias para o contencioso tributário e as contratações públicas (Ribas, 1866; Aragão, 1955).

Todavia, com o advento da República em 1889, o Conselho foi extinto, e o Estado não acompanhou a progressiva separação entre as funções consultiva e contenciosa que ocorreu no Conseil d'État francês, tampouco a estruturação de uma Justiça administrativa independente no interior do Poder Executivo. Essa mudança afastou o Brasil do modelo em que um órgão adjudicador interno, composto por integrantes dotados de independência, exerceria a atribuição de rever as decisões administrativas impugnadas. Para preencher o vazio deixado pelo desaparecimento do Conselho, o governo militar de 1889 logo criou uma Justiça federal – composta por juízes escolhidos pelo presidente da República, com a aprovação do Senado – e incumbida de julgar as causas que tivessem origem em atos administrativos do governo federal (Brasil, [1991]). Em seguida, criou-se um Tribunal de Contas federal (Brasil, 1890), a cujos integrantes, nomeados pelo presidente da República e sujeitos à aprovação do Senado, foram conferidas as mesmas garantias de inamovibilidade dos membros do Supremo Tribunal Federal, argumentando-se em favor da necessidade de se empregarem mediadores independentes entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo (Barbosa, 1990).

No início do século XX, o País passou a sentir com maior intensidade os efeitos da revolução industrial e das crises socioeconômicas dela decorrentes, o que levou à ampliação da Administração Pública e, conseqüentemente, do volume de impugnações às suas decisões

---

<sup>12</sup> “Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de ‘Thesouro Nacional’ aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio” (Brasil, [1891]).

administrativas. De forma similar aos EUA, ocorreu no Brasil, por exemplo, a ampliação das funções regulatórias do Ministério da Agricultura e a instituição de um imposto sobre a renda, mudanças que incrementaram as tarefas administrativas e estimularam a criação de conselhos recursais para lidar com litígios nessas áreas. Porém, após o golpe de Estado de 1930, esses conselhos cada vez mais refletiram, pelo menos até 1945, a ideologia predominante; ao mesmo tempo que por meio deles se procurou trazer à Administração Pública representações de diferentes ramos empresariais e de sindicatos de trabalhadores, neles se consolidou a hegemonia dos representantes do Poder Executivo, não mais se cogitando de criar garantias para tais órgãos atuarem de forma autônoma.

A generalização dessa abordagem atribuiu aos recursos em processos administrativos adjudicatórios uma feição predominantemente hierárquica, com ênfase no controle interno dos atos da Administração por autoridade superior. Essa ênfase no aspecto hierárquico, somada à possibilidade de o presidente da República livremente nomear e demitir autoridades com atribuição de revisar decisões em processos administrativos adjudicatórios, manteve-se na Administração e acentuou-se no regime instaurado com o golpe militar de 1964.

Superado outro período ditatorial (1964-1985), constatam-se atenuações significativas do modelo hierárquico administrativo após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). Como marco relevante, decidiu-se em 1994 pela transformação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) (Brasil, [2011]) em órgão dirigido por conselheiros independentes e dotados de poderes para regular a concorrência. Embora atue até o presente apenas por adjudicação – no que lembra o funcionamento das primeiras agências reguladoras dos EUA – o Cade efetivamente se diferenciou do restante da Administração Pública brasileira à época. Outros órgãos – tais como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (Brasil, 2002, [2021a]) – foram criados ou transformados para serem dirigidos por colegiados independentes, que podem exercer a atividade regulatória tanto por adjudicação como pela edição de normas gerais.

Quanto a procedimentos adjudicatórios, a CRFB estabeleceu que também aos litigantes no processo administrativo devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a eles inerentes<sup>13</sup>. Nesse quadro constitucional foi editada a Lei nº 9.784/1999 (*Lei do processo administrativo* (LPA)) (Brasil, [2021b]), cujas disposições internalizam algumas garantias relativas a esses institutos, mas sem tratar da independência de órgãos decisórios.

---

<sup>13</sup> “Art. 5º [...] LV- aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (Brasil, [2023a]).

## 9 Adjudicação nas normas administrativas em vigor

O emprego da locução *devido processo legal* na CRFB<sup>14</sup> alçou o instituto ao patamar de garantia fundamental e tornou incontornável a tarefa de significá-lo – o que depende de como se concebe o Direito. De acordo com a perspectiva adotada, ou tal garantia protege apenas o que é ordenado em leis ou envolve aspectos que, mesmo nelas não pormenorizados, definirão sua substância e se tornarão constitucionalmente exigíveis. Desse modo, evidencia-se a disparidade entre um sistema que desenvolveu o *due process of law* ao longo de séculos de maturação do *common law* e integrou-o a sua tessitura jurídica, e sistemas que seguiram outro caminho e positivaram diferentes escolhas.

Numa abordagem pragmática, na primeira hipótese – partir das escolhas positivadas em vigor e respeitadas as disposições constitucionais, a Lei nº 13.105/2015 (*Código de processo civil* (CPC)) (Brasil, [2024b]) pode ser tomada como guia para balizar o que o legislador infraconstitucional entende como *devido processo legal* em julgamentos não criminais conduzidos pelo Poder Judiciário. Nele constam disposições semelhantes às desenvolvidas no *due process of law*. Cabe, então, verificar quais, como e quando essas garantias devem ser transpostas para os procedimentos administrativos adjudicatórios; tais escolhas sempre repercutirão tanto nos valores prestigiados pela Administração Pública quanto na conexão do procedimento adjudicatório administrativo com a atuação do Poder Judiciário.

O principal instrumento legal para o exame dessa transposição é a LPA. Contudo, ela não é uma lei exclusivamente voltada para adjudicações em que haja litígio, embora estabeleça que nessas situações sejam garantidos os direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos<sup>15</sup>. Nas situações ainda sem litigância, como é comum nas etapas anteriores à eventual denegação de pedido do administrado, na LPA não há maior detalhamento de como se formatam os passos procedimentais que garantam esses direitos.

Por sua vez, a LPA prevê que o recurso administrativo inicialmente se consubstancia num pedido de reanálise dos autos, que deve ser encaminhado à mesma autoridade julgadora; se mantiver a decisão impugnada, ela encaminhará o recurso à autoridade superior e nele se deverão debater razões de legalidade e mérito. Por essa ordem procedimental, a litigância inicia-se com a interposição do recurso que manifesta irresignação com o decidido, mas após os autos já iniciados. Como geralmente a instrução de fatos e provas ocorre nesses casos antes da definição dos pontos controversos, observa-se o significativo distanciamento entre o que o CPC e a LPA elegem como passos necessários à efetivação do que consideram *devido processo legal* num processo adjudicatório. Isso por vezes torna necessário reiniciar a instrução na esfera judicial para que se possam apurar fatos e provas

---

<sup>14</sup> “Art. 5º [...] LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (Brasil, [2023a]).

<sup>15</sup> “Art. 2º [...] X – garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio” (Brasil, [2021b]).

a respeito dos pontos controvertidos no processo administrativo, já se adaptando agora o debate jurídico à alegação de ter ocorrido lesão ou ameaça de lesão a direito.

Um modo de tentar aperfeiçoar esse aspecto em procedimentos administrativos adjudicatórios é esmiuçar melhor seus passos iniciais em leis específicas, como ocorre nas leis sobre licitações (Brasil, [2023c]) e sobre propriedade industrial (Brasil, [2024a]). Diferentemente, uma abordagem mais ampla pode ser vista na disciplina do processo administrativo fiscal (Brasil, [2023b]), no qual se define que a impugnação instaura a fase litigiosa do procedimento. Nesses casos, porém, não se estabelece a condução da fase instrutória ou a prolação de decisão por agentes necessariamente independentes das partes<sup>16</sup>. A esse respeito, pode-se descrever que na esfera administrativa se preveem instâncias decisórias independentes para administradores públicos (TCU) e para empresários em determinadas matérias (órgãos reguladores independentes), mas ainda não se oferece estrutura equivalente ao resto da população.

Relativamente à interação do processo administrativo adjudicatório com o processo judicial, verifica-se que o menor regramento conferido à disciplina do procedimento administrativo na sua fase litigiosa – ou seja, depois de proferida a decisão administrativa posteriormente impugnada pelo interessado –, na prática acaba por transformar essa etapa num pedido de nova decisão, mas sem submetê-la à instrução típica da primeira instância do processo judicial. Isso estimula a que se ingresse com a correspondente ação judicial, com o propósito de alcançar o contraditório, a ampla defesa e a decisão por autoridade independente, o que se percebe tanto nas relações diretas entre o Estado e o litigante como nas mediadas por prestadoras de serviços públicos.

## 10 Conclusão

Em 2023 chamou à atenção no Brasil o fato de o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) – que mescla composição classista nos moldes franceses com traços de independência de suas decisões em relação às autoridades superiores, como nos EUA – ter abandonado por certo tempo a prevalência dos representantes do Estado no desempate das votações, afastando-se de um critério comum ao modelo paritário francês. Um dos argumentos centrais que sustentava essa inusitada alteração foi que ela atenderia a preceitos de justiça (*in dubio pro reo*), tema clássico no Direito Tributário. Tanto a dimensão valorativa desse debate, essencial para o funcionamento da Administração Pública, como o inequívoco interesse público no tema bem demonstram a relevância e a atualidade de se discutirem as necessárias relações entre a Administração Pública e a justiça no Brasil.

---

<sup>16</sup> Ver o art. 154 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de licitações e contratos administrativos): “O processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes” (Brasil, [2023c]).

Todavia, outro aspecto, de maior abrangência e impacto, diz respeito ao acesso dos cidadãos à justiça. Discute-se se essa é uma tarefa a ser concretizada apenas pelo Poder Judiciário ou se a Administração Pública possibilitará esse acesso. Ao que tudo indica, a influência do absolutismo, em grande parte absorvida por sucessivos governos ditatoriais, afastou a Administração Pública brasileira dos movimentos ocidentais que, ao longo do século XX, buscaram garantir à população em geral, inclusive aos mais vulneráveis, o acesso às garantias inicialmente conquistadas pela aristocracia inglesa por meio do *due process of law*.

Se essas garantias só vincularem o Poder Judiciário, cada vez mais lhe serão direcionados os litígios envolvendo a Administração Pública da esfera federal e das estaduais. Como reação a esse movimento, cresce a busca de meios alternativos às decisões judiciais para a solução de conflitos. Para a Administração, o principal instrumento que propicia alternativas à intervenção do Judiciário na solução de litígios é o processo administrativo. Ainda que nele sejam estimuladas soluções negociadas para se fazer justiça (*qui dit contractuel, dit juste*), a decisão de as partes entrarem em razoável acordo pressupõe certeza a respeito dos fatos do litígio, o que normalmente se adquire por adequada instrução processual administrativa; portanto, existe espaço para o seu aperfeiçoamento no Brasil.

Cabe insistir em que a disciplina dos EUA sobre adjudicação em processos administrativos não decorre apenas de considerações práticas, mas é marcada por interações político-jurídicas próprias a sua história. Isso aconselha a que se estudem também as soluções adotadas por outros países ocidentais, sobretudo os avanços alcançados posteriormente à consolidação do modelo adotado pelos EUA, consideradas as peculiaridades que levaram à definição de suas instituições jurídicas.

No entanto, com suporte nos argumentos e fatos apresentados neste estudo, pode-se afirmar que órgãos adjudicatórios – organizados no interior da Administração Pública ou como integrantes do Poder Judiciário – funcionam melhor se resolverem litígios sobre uma base principiológica comum. Caso o Estado se utilize de dois modos parcialmente inconciliáveis para chegar a uma decisão jurídica sobre o mesmo litígio, corre-se o risco de o procedimento realizado numa instância ser amplamente desconsiderado e refeito em outra, o que caracteriza, no mínimo, ineficiência.

Em especial, não se deve perder de vista que o processo administrativo é um lugar privilegiado para revelar os valores efetivamente prestigiados pelo Estado e seus representantes ao tratarem com as pessoas em geral. Determinar normativamente que valores deverão ser seguidos e exigir a sua observância, entre eles o de o Estado agir com justiça, muito pode contribuir para legitimar a Administração Pública brasileira e para assegurar a atuação de instituições jurídicas que viabilizem as atividades administrativas.

Por fim, ao se compararem os regimes administrativos dos EUA e do Brasil, observam-se afastamentos pontuais tanto a respeito de valores prestigiados nos procedimentos adjudicatórios quanto nas conexões entre esses procedimentos e os processos judiciais, em razão de abordagens legislativas que se distanciaram ao longo da maior parte do século XX, mas reaproximaram-se no final do mesmo século, pela criação de órgãos com autonomia

para julgar procedimentos adjudicatórios administrativos que envolvam a regulação de atividades econômicas.

## Referências

AMERICAN BAR ASSOCIATION. *Report of the Special Committee on Administrative Law*. Chicago: ABA, 1938. (Annual report of the American Bar Association, v. 63).

ARAGÃO, João Guilherme de. *A justiça administrativa no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, Escola Brasileira de Administração Pública, 1955. (Cadernos de administração pública. Administração geral, 25). Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/988837fc-d672-4fef-9539-32dc47e03dc9>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BARBOSA, Rui. Exposição de motivos que acompanhou o Decreto n. 966 de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas da União no governo de Marechal Deodoro da Fonseca, publicado neste número em comemoração ao primeiro centenário do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 21, n. 46, p. 199-213, out./dez. 1990.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1891]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890*. Organiza a Justiça Federal. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1991]. Revogado. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890*. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. [Brasília, DF]: Presidência da República, 1890. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972*. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d70235cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 234, de 23 de novembro de 1841*. Criando um Conselho de Estado. [Brasília, DF]: Presidência da República, 1841. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim234.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim234.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994*. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8884.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996*. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9279.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997*. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.411, de 26 de fevereiro de 2002*. Altera e acresce dispositivos à Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110411.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110411.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2023c]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. *Regulamento nº 124, de 5 de fevereiro de 1842*. Contendo o Regimento provisório do Conselho d'Estado. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 1842. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/regula/1824-1899/regulamento-124-5-fevereiro-1842-560844-publicacaooriginal-84051-pe.html>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BROWN, L. Neville. The reform of the French administrative courts. *Modern Law Review*, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 357-380, July 1959. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1959.tb00544.x>.

CANE, Peter. *Administrative tribunals and adjudication*. Oxford, UK: Hart Publishing, 2009.

CURRAN, Vivian Grosswald. Fear of formalism: indications from the fascist period in France and Germany of judicial methodology's impact on substantive law. *Cornell International Law Journal*, [Ithaca, NY], v. 35, n. 1, p. 101-187, Nov./Feb. 2001-2002. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol35/iss1/3/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

DAWSON, John P. *The oracles of the law*. Ann Arbor: University of Michigan Law School, 1968. (Thomas M. Cooley lectures).

FALLON JUNIOR, Richard H. Of legislative courts, administrative agencies, and article III. *Harvard Law Review*, [s. l.], v. 101, n. 5, p. 915-992, Mar. 1988. DOI: <https://doi.org/10.2307/1341424>.

FREUND, Ernst. The law of the administration in America. *Political Science Quarterly*, [s. l.], v. 9, n. 3, p. 403-425, Sept. 1894. DOI: <https://doi.org/10.2307/2140143>.

GELLHORN, Walter. The administrative procedure act: the beginnings. *Virginia Law Review*, [s. l.], v. 72, n. 2, p. 219-233, Mar. 1986. DOI: <https://doi.org/10.2307/1073056>.

GIFFORD, Daniel J. Adjudication in independent tribunals: the role of an alternative agency structure. *Notre Dame Law Review*, [s. l.], v. 66, n. 4, p. 965-1.024, 1991. Disponível em: <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol66/iss4/7/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

GOODNOW, Frank J. *Comparative administrative law: an analysis of the administrative systems, national and local, of the United States, England, France and Germany*. New York: G. P. Putnam's, 1893.

KAUFMAN, Irving R. The essence of judicial independence. *Columbia Law Review*, [New York], v. 80, n. 4, p. 671-701, May 1980. Disponível em: [https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/clr80&id=687&men\\_tab=srchresults](https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/clr80&id=687&men_tab=srchresults). Acesso em: 14 jun. 2024.

KIM, Catherine Y. The President's immigration courts. *Emory Law Journal*, [Atlanta, GA], v. 68, n. 1, p. 1-48, 2018. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.emory.edu/elj/vol68/iss1/1/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

KUCKES, Niki. Civil due process, criminal due process. *Yale Law & Policy Review*, [New Haven, CT], v. 25, n. 1, p. 1-61, 2006. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/17058>. Acesso em: 14 jun. 2024.

LANDIS, James M. *The administrative process*. New Haven, CT: Yale University Press; London: Oxford University Press, 1938. (Storrs lectures on jurisprudence).

MASHAW, Jerry L. Federal administration and administrative law in the Gilded Age. *The Yale Law Journal*, [New Haven, CT], v. 119, n. 7, p. 1.362-1.472, May 2010. Disponível em: <https://www.yalelawjournal.org/article/federal-administration-and-administrative-law-in-the-gilded-age>. Acesso em: 14 jun. 2024.

MECHEM, Floyd R. *A treatise of the law of public offices and officers*. Chicago: Callaghan and Company, 1890.

MERRILL, Thomas W. Article III, agency adjudication, and the origins of the appellate review model of administrative law. *Columbia Law Review*, [New York], v. 111, n. 5, p. 939-1.003, June 2011. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/140/](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/140/). Acesso em: 14 jun. 2024.

RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C., 1866. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/4169>. Acesso em: 14 jun. 2024.

RUBIN, Edward L. Due process and the administrative state. *California Law Review*, [Berkeley, CA], v. 72, n. 6, p. 1.044-1.179, Dec. 1984. Disponível em: [https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/calr72&div=50&g\\_sent=1&casa\\_token=&collection=journals](https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/calr72&div=50&g_sent=1&casa_token=&collection=journals). Acesso em: 14 jun. 2024.

SCHILLER, Reuel. The era of deference: courts, expertise, and the emergence of New Deal administrative law. *Michigan Law Review*, [Ann Arbor], v. 106, n. 3, Dec. 2007. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol106/iss3/1/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

THE FEDERAL Mine Safety and Health Review Commission. [Washington, DC]: FMSHRC, c2024. Disponível em: <https://www.fmsihrc.gov>. Acesso em: 14 jun. 2024.

TRIBUNALS. [London]: Courts and Tribunals Judiciary, c2024. Disponível em: <https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/tribunals/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

UNITED STATES. [Constitution (1787)]. *Constitution of United States*. [Washington, DC]: United States Senate, [1992]. Disponível em: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Supreme Court. *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935). May 27, 1935. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/295/602/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Supreme Court. *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905). April 17, 1905. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/198/45/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Supreme Court. *United States v. Arthrex, Inc.*, 594 U.S. \_\_\_\_ (2021). June 21, 2021. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/594/19-1434/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Supreme Court. *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937). March 29, 1937. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/300/379/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

VERKUIL, Paul R. The emerging concept of administrative procedure. *Columbia Law Review*, [New York], v. 78, n. 2, p. 258-329, Mar. 1978. DOI: <https://doi.org/10.2307/1121898>.

## Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da  
Revista de Informação Legislativa

[www.senado.leg.br/rii](http://www.senado.leg.br/rii)