Abertura de Processo Administrativo

Os processos administrativos são vários e com muitas características próprias, mas todos têm fase de abertura, de instrução, de decisão e recursal.

Pode ocorrer de ofício ou a requerimento de uma pessoa jurídica ou física, bem como, por força **do art. 8º da Lei de Processo Administrativo**, por pedido de uma pluralidade de interessados com conteúdo idêntico. A Administração comumente inicia de ofício processos sancionadores e disciplinares contratuais, mas nada impede que terceiro ou terceiros provoquem sua abertura. Esta abertura ocorre por meio de portaria da autoridade competente.

Segundo a Lei de Processo Administrativo, os requerimentos de abertura de processo administrativo devem ser escritos, com exposição do requerente, fundamentos fáticos e jurídicos e qualificação. Excepcionalmente, admite-se a provocação verbal. Não pode a Administração simplesmente negar o direito de petição dos interessados, ela só pode recusar o recebimento de pedido com alguma justificativa plausível, através da autoridade competente.

Sendo o direito de petição um direito fundamental (**art. 5º, XXXIV, CF**), a Administração não pode recusar imotivadamente documentos, sendo seu dever orientar a forma de suprir eventuais falhas.

Intimação

É como se dá a comunicação dos atos que ocorrem dentro do processo administrativo. O **art. 26 da Lei de Processo Administrativo** estabelece ser dever da Administração intimar os interessados sobre decisões e diligências realizadas, dando-lhes ciência. Isto, inclusive, vale para qualquer ato que acarrete ônus, deveres, sanções ou restrições aos interessados (**art. 28**).

Qual o prazo para a intimação? O prazo mínimo é de 3 dias úteis, conforme o mesmo **art. 26 da Lei 9.784/1999**, pois é necessário que haja prazo razoável, a fim de que o interessado possa exercer seu contraditório e ampla defesa. Além disso, é possível que a intimação ocorra por ciência no processo, por via postal ou de qualquer outra maneira – o que importa, nestes casos, é que seja possível ter certeza que o interessado tomou ciência (formalismo mitigado).

É possível, além disso, intimação por meios oficiais, em especial edital, quando os interessados são indeterminados, desconhecidos ou com domicílio incerto. Quando o interessado não atende a intimação, isto não pode servir como confissão ou renúncia a direitos, tampouco prejudicar a sua defesa. O interessado não atender a intimação que recebeu não pode implicar em nenhum desses prejuízos. Eventual vício da intimação será suprido pelo comparecimento do interessado para a prática do referido ato.

Interessados: Noções Gerais

O processo administrativo não é composto de partes, mas sim de interessados, porque o processo administrativo tem uma série de espécies diversas, com as mais diferentes características. Neste sentido, interessado é uma palavra mais flexível e que se encaixa melhor às inúmeras possibilidades, pois a palavra "partes" costuma indicar um processo triangular.

Conforme a Lei de Processo Administrativo Federal, os interessados podem ser deflagradores (aqueles que iniciam o processo, como quem pede uma licença ambiental) e os interessados supervenientes, que ingressam no processo posteriormente porque ele pode lhe afetar.

Interessados Pelo Tipo de Direito

O **art. 9º da Lei de Processo Administrativo** diferencia o processo relativo a direito e interesse individual, coletivo e difuso. O direito coletivo ou interesse coletivo é aquele em que há uma pluralidade determinada de sujeitos unidos por relação jurídica base, ao passo que direitos ou interesses difusos envolvem uma pluralidade de sujeitos não vinculados de tal maneira. Nos direitos coletivos e difusos, é possível que haja um substituto processual, alguém que atua no interesse dos seus titulares.

Como define Matheus Carvalho (2019):

> São legitimados como interessados no processo administrativo quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação, bem como aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão. Além das pessoas físicas, também podem se apresentar como interessados as organizações e associações representativas, no tocante aos direitos e interesses coletivos e as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Processos e Direitos Individuais

Neste caso, o legitimado é aquele que solicita a abertura do processo por ser titular do interesse ou direito individual discutido no processo. Ela pode agir diretamente ou por defesa técnica, pois, conforme a **Súmula Vinculante nº 5**, a participação de advogado não é necessária.

Processos e Direitos Coletivos

Um grupo determinado de pessoas é unido por uma relação jurídica base. São interessados associações ou organizações que representam os titulares, como, por exemplo, o sindicato dos professores de certa municipalidade. A substituição processual exige a representatividade do direito discutido no processo e também em relação aos seus titulares, mas não há nenhuma necessidade de período mínimo de constituição (na Lei de Ação Civil Pública, por exemplo, exige-se que a associação seja constituída há ao menos 1 ano).

O que são as organizações representativas? Não existe nenhuma pessoa jurídica denominada de "organização" no Código Civil (art. 44). Deve-se entender organização como pessoas, entidades e órgãos públicos que representem titulares de direitos coletivos.

Processos e Direitos Difusos

Neste caso, serão substitutos processuais pessoas ou associações que sejam constituídas relativamente aos direitos e interesses presentes no processo, desde que ela seja constituída regularmente (sem qualquer prazo mínimo de existência).

O que são as pessoas nos direitos difusos dentro do processo administrativo? Pode-se entender como os próprios titulares dos direitos difusos, que podem agir no processo. Por exemplo, a associação de defesa ao meio ambiente atua ao lado de cidadãos que têm este interesse.

Interessados e Participantes

O processo administrativo adota diversas maneiras que permitem a participação popular, como audiência e consulta pública. Nelas, quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, podem participar do processo administrativo. Elas são chamadas de participantes e podem acessar o processo, opinar, ter opinião considerada e resposta, mas não necessariamente são interessados, pois estes são aqueles que têm como direito ou interesse o objeto do processo (o equivalente à parte no processo judicial).