A LEI DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL (LEI Nº 9.784/99)

TOSHIO MUKAI*

Nos países de jurisdição una o processo jurisdicional administrativo, o contencioso administrativo, não é admitido, como é óbvio. Entretanto, necessário se torna diferenciar o processo administrativo (admitido nestes países) do processo jurisdicional administrativo, que envolvem funções diferentes: administração e jurisdição.

Vários critérios são utilizados para tentar distinguir estas duas funções[1].

Tentou-se, por exemplo, efetuar tal diferenciação pelo fim; a função administrativa visaria ao fim do próprio Estado, ao interesse público (em primeiro lugar o Estado), enquanto que a jurisdicional atenderia ao fim de quem é interessado no ato jurisdicional, ao interesse das partes (primeiro, o indivíduo).

Parece-nos que o critério fundamental de tal diferenciação reside no ponto em que, enquanto em relação ao processo administrativo não se pode falar em coisa julgada (a não ser administrativa), em relação ao processo jurisdicional administrativo há falar em coisa julgada (decisão última e irreformável). Em suma: no processo administrativo há sempre a possibilidade de se rediscutir o assunto na via judiciária, enquanto que, no processo jurisdicional administrativo, as decisões últimas são definitivas, posto que elas próprias já são decisões judiciárias.

Quanto a este assunto, sublinhamos a existência, no Brasil, da recente Lei federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Essa Lei se originou de projeto preparado por Comissão de alto nível de juristas, coordenada pelo ínclito Prof. Caio Tácito. A referida Comissão teve como Relatora a Profª Odete Medauar e foi composta pelos seguintes juristas: Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Almiro Couto e Silva, Inocêncio

* Mestre e Doutor em Direito (USP). Ex-Professor de Direito Administrativo da Fac. Direito da Un. Mackenzie (S.P.).

1 Cf. Odete Medauar. *A processualidade no Direito Administrativo*, S. Paulo, R.T. – 1993.

Mártires Coelho, José Carlos Barbosa Moreira, Adilson Abreu Dallari, Carmen Lúcia Antunes Rocha e José Joaquim Calmon de Passos.

Referida Lei estabeleceu normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração (art. 1°). Também é aplicável a Lei aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

O art. 2° contempla os princípios a que fica submetida a Administração Pública Federal: o da legalidade, o da finalidade, o da motivação, o da razoabilidade, o da proporcionalidade, o da moralidade, o da ampla defesa, o do contraditório, o da segurança jurídica, o do interesse público e o da eficiência.

O parágrafo único contempla diversos critérios, listados de I a XIII a serem observados no processo administrativo.

O capítulo III dispõe sobre os "Direitos dos Administrados", sendo que o art. 3° traça esses direitos, observando-se que a assistência de advogado é facultativa, salvo quando obrigatória por força de lei.

Já o capítulo seguinte traz os "Deveres do Administrado" sendo-lhe vedado "agir de modo temerário" (inc. III).

O capítulo IV trata do início do processo; observamos que o processo pode ser iniciado de ofício ou a pedido do interessado.

O capítulo V dispõe sobre os "Interessados", valendo destacar que se situam dentre eles "as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos".

O art. 10 declara que são capazes, para fins do processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio.

O capítulo VI dispõe sobre a "Competência", sendo esta irrenunciável, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

O art. 13 veda a delegação quando se tratar: I – da edição de atos de caráter normativo; II – da decisão de recursos administrativos; III das matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

O capítulo VII trata do "Impedimento e da Suspeição", sendo que o art. 18 contempla os casos de impedimento; o art. 20 reza poder ser argüida a suspeição da autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

O capítulo VIII trata da "Forma e Lugar dos Atos do Processo" sendo de se destacar o disposto no § 2° do art. 22 que reza: "salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade".

O art. 24 contém norma oportuna e clara: "Inexistindo disposição específica, os atos dos órgãos ou autoridades responsáveis pelo processo e dos administrados que dele participam devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior". Esse prazo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

O capítulo IX trata da "Comunicação dos Atos".

O art. 26, § 1° contempla os requisitos da intimação, sendo que o § 2° diz que ela deverá observar a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento.

Segundo o § 3° a intimação poderá ser feita por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

O art. 27 contempla norma da maior importância, sendo manifestação democrática do legislador: "O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo interessado".

O capítulo X dispõe sobre a "Instrução" do processo.

O art. 30 contém disposição esclarecedora: "São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meio ilícitos." Trata-se de reprodução do previsto no art. 5°, LVI, da Constituição da República.

O art. 37 traz disposição da maior importância, tendo em vista as dificuldades impostas pelos órgãos administrativos para o fornecimento de documentos e peças de processos administrativos ao administrado que com eles pretenda fazer provas no âmbito administrativo.

Diz a norma: "Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias."

O art. 46 contempla direito do interessado à obtenção de vista do processo e de certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

O Capítulo XI dispõe sobre o "Dever de Decidir", sendo que o art. 48 é peremptório: "A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações e reclamações, em matéria de sua competência".

O art. 49, por sua vez, contempla um prazo de até 30 (trinta) dias para decidir, desde que concluída a instrução do processo administrativo, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

O capítulo XII trata da "Motivação dos Atos."

O art. 50 contempla os casos em que a motivação dos atos administrativo é de rigor (indicam nos incisos I a VIII esses casos); vale destacar os casos de: dispensa ou inexigibilidade de licitação (IV); decisão de recursos administrativos (V); que importem em anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo (VIII).

O § 3° do art. 50 determina que a motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

O capítulo XIII dispõe sobre a "Desistência e outros casos de extinção do processo."

O capítulo XIV trata da "Anulação, revogação e convalidação."

O art. 53 resume o enunciado da Súmula n° 473 do S.T.F.

O art. 54 dispõe que o direito da Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má fé. O §1° declara que no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

O capítulo XV dispões sobre o "Recurso Administrativo" e sobre a "Revisão".

O art. 56 diz caber recurso administrativo, em face de razões de legalidade e de mérito. Fica aí uma dúvida sobre o exato sentido da expressão mérito: seria mérito no sentido de conteúdo do ato, e, portanto, o recurso caberia somente em razão de ilegalidades formais e de conteúdo, ou, seria mérito no sentido do binômio conveniência e oportunidade, próprios do ato discricionário?

Numa interpretação sistemática da referida norma, concluímos que o art. 56 contempla recursos para reformar decisões ilegais ou injustas (mérito do ato discricionário).

E isto porque o art. 64 declara que as decisões dos recursos poderão confirmar, modificar, anular ou *revogar*, total ou parcialmente, a decisão recorrida. Ora, a revogação importa em alterar o mérito do ato discricionário, posto que, sabe-se, não há falar em revogação de ato vinculado, mas somente de anulação.

Salvo exigência legal, não haverá caução para recorrer, diz o § 2° do art. 56. No nosso entender, a lei não pode exigir caução para recorrer, posto que se o fizer, estará violando o princípio da ampla defesa (art. 5°, inc. LV, da C.F.).

O art. 57 traz disposição interessante e inovadora: "O recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa."

O art. 59 fixa um prazo normal de 10 (dez) dias para a interposição de recurso administrativo, contados a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida. Se a lei não fixar outro prazo, o recurso administrativo deverá ser decidido no máximo em trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente (§1°), podendo esse prazo ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

O art. 61 dispõe que, salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo; mas o Parágrafo único, admite que, havendo justo receio de prejuízo de difícil reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior, poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

O art. 62 obriga que se dê conhecimento do recurso interposto aos demais interessados, que terão um prazo de cinco dias úteis, para apresentarem alegações.

O art. 64 contém norma esclarecedora: "O órgão que decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

O capítulo XVI dispõe sobre os "Prazos."

O art. 66 contempla regra do C.P.C.: na contagem dos prazos excluí-se o dia do começo e inclui-se o do vencimento. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia que não houver expediente

ou este for encerrado antes da hora normal (§ 1°) e os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo (§ 2°).

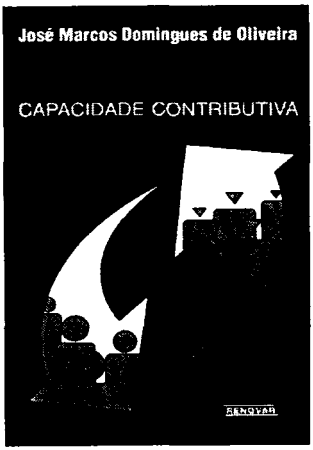
Salvo motivo de força maior, devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

O capítulo XVII trata da "Sanções", dispondo num único artigo (68) que as sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa.

Finalmente, o capítulo XVIII contempla as "Disposições Finais", onde o art. 69 reza: "Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhe apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei."

Direito Tributário:
Capacidade Contributiva

José Marcos Domingues de Oliveira



O autor fez um meticuloso estudo da capacidade contributiva, principalmente como instituto jurídico, examinando a sua evolução e avaliando os seus méritos. Discorrendo sobre conceito e conteúdo, estuda as diversas incidências do princípio e demonstra sua aplicabilidade a todos os tributos. Este livro coloca ao alcance dos estudiosos um tema difícil e pouco explorado, tendo o autor feito de modo sereno e aberto.

Ref. 0012	**Brochura**	**102 págs.**
Form. 14x21	**1998**	**2ª ed.**

Direito Tributário e Meio Ambiente

José Marcos Domingues de Oliveira

O autor apresenta as virtudes da tributação como instrumento de combate à poluição e de estímulo à preservação ambiental, realizadora do princípio do poluidor-pagador, examinando a natureza caracteristicamente extrafiscal da tributação ambiental e a conexão desta com o princípio constitucional da proporcionalidade, que a legitima e lhe determina a forma de tipificação. Defende, ainda, a tipificação aberta, adaptável a realidades mutantes como a ambiental, indicando para tanto o necessário emprego dos conceitos jurídicos indeterminados, mas tendo o cuidado de compatibilizá-lo com a legalidade tributária e a segurança jurídica.



Ref. 0092	**Brochura**	**158 págs.**
Form. 14x21	**1999**	**2ª ed.**