

17

*Coleção*

# **LEIS ESPECIAIS para *concursos***

Dicas para realização de provas com questões de concursos  
e jurisprudência do STF e STJ inseridas artigo por artigo

Coordenação:  
**LEONARDO GARCIA**

**JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO**

# **PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Lei 9.784/1999

**6<sup>a</sup>**

edição

revista e atualizada

**2019**

 **EDITORA**  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# Processo Administrativo – Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999

## COMENTÁRIOS INICIAIS

Estudar processo administrativo é realmente estudar a Lei de Processo Administrativo. A maioria das questões de prova – mesmo em concursos mais avançados, como os de Juiz, Promotor, Procurador, etc. – se baseia na “letra” da lei e em um pouco de doutrina. Em um patamar muito menor, jurisprudência. Isso pode ser um fator de dificuldade justamente para alunos mais acostumados a estudar mais jurisprudência do que a ler os artigos da norma.

É, portanto, um ponto forte para quem sabe como estudar para se dar bem em provas sobre o assunto. Ocorre que o Direito Administrativo, por não ser codificado, é um assunto já muito doutrinário e jurisprudencial. Assim, as Leis esparsas que tratam da matéria ganham relevância tremenda. Basta ver, por exemplo, que a Lei de Processo Administrativo basicamente positivou muitas lições doutrinárias sobre atos administrativos.

Não é que não se deva estudar doutrina ou jurisprudência – é que o candidato deve priorizar o estudo da Lei.

Veja, por exemplo, um levantamento das questões 2014/2016 sobre o tema:

Assunto	Quantidade de questões (% aproximada)
Princípios do processo (art. 2º)	5%
Início do processo (arts. 5º a 8º)	10%
Competência (arts. 11 a 17)	10%
Impedimento e suspeição (arts. 18 a 20)	5%
Instrução (arts. 29 a 47)	5%
Recursos (arts. 56 a 65)	40%
Definições e âmbito de aplicação (art. 1º)	5%
Extinção do processo (arts. 51 e 52)	10%
Anulação, revogação e convalidação (arts. 53 a 55)	5%

Classificação das questões por tema (doutrina, “letra” da lei ou jurisprudência – 2014/2016):

Fundamento	Quantidade de questões (% aproximada)
“Letra” da lei	78%
Jurisprudência, sendo	12,5%
do STF	9,5%
do STJ	3%
Doutrina	9,5%

Percebe-se, portanto, que a maior parte das questões se baseia na Lei. Esse deve ser o seu norte no estudo da matéria!

**Regula o processo administrativo no âmbito  
da Administração Pública Federal.**

**CAPÍTULO I  
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 1º** – Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da **Administração Federal direta e indireta**, visando, em especial, à **proteção dos direitos dos administrados** e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

- Noção de processos estatais:** processos estatais, de maneira genérica, são meios (instrumentos) de produção de normas jurídicas: o processo judicial tem por objetivo produzir uma decisão judicial: sentenças, acórdãos e decisões interlocutórias, para resolver conflitos da sociedade; o processo legislativo serve à criação de normas gerais e abstratas (leis e outros atos normativos); por fim, o processo administrativo é aquele que tem por objetivo a produção de atos administrativos (decisões administrativas).
- Processo não é sinônimo de procedimento.** Processo significa “marcha para adiante”; é um conjunto de atos ordenados e concatenados, voltados à realização de um determinado fim (a produção de normas jurídicas). De outra parte, procedimento é apenas um aspecto do processo, é a sequência em que os atos são praticados (pode ser um procedimento mais ou menos complexo e demorado). Processo é um conjunto de atos processuais desenvolvidos sob o crivo do contraditório. Então, temos que **PROCESSO = PROCEDIMENTO + CONTRADITÓRIO**.

## 2.1. Controvérsias sobre a nomenclatura:

**Os autores mais tradicionais de Direito Processual Judicial (civil, penal, etc.)** costumam utilizar a expressão “processo” apenas para o processo judicial, reservando o termo “procedimento” para os chamados procedimentos administrativos. Veja-se, por exemplo, a posição de Moacyr Amaral Santos, dentre outros. Contudo, a maioria da doutrina do Direito Administrativo defende a ideia de um verdadeiro *processo* administrativo, uma vez que se trata de uma espécie do gênero “processos estatais”. Nesse sentido são as lições de Cândido Rangel Dinamarco, Carlos Ari Sundfeld, Egon Bockman Moreira, entre vários outros.

- 3. Conceito de processo administrativo:** conjunto ordenado e concatenado de atos administrativos voltados à produção de uma decisão administrativa acerca de um caso concreto.
- 4. Proteção dos direitos dos administrados:** a Lei do Processo Administrativo buscou resguardar os direitos dos administrados em face da Administração Pública, sempre buscando resguardá-los da atuação arbitrária da Administração, e reconhecendo a condição de hipossuficiência do cidadão em face do Estado. Essa ideia norteia diversos dispositivos da lei, de modo que ela será melhor compreendida se tivermos sempre em mente esse objetivo – a proteção dos direitos dos administrados. Por essa razão, o art. 3º elenca direitos diretamente ligados ao exercício da ampla defesa e do contraditório; pelo mesmo motivo, a lei e preocupa bastante em concretizar o princípio da segurança jurídica, proibindo, por exemplo, que sejam conferidos efeitos retroativos a uma nova interpretação dada à norma; assim também como se preocupa em proibir que a Administração Pública seja omissa na resolução dos processos administrativos, impondo-lhe um dever de decidir (arts. 48 e 49 da Lei); proíbe que a Administração proceda à recusa imotivada do recebimento de documentos (art. 8º) e à rejeição de recurso interposto perante autoridade incompetente (art. 63, § 1º), dentre inúmeros outros exemplos.

---

► **OBSERVAÇÃO:** ESPÉCIES DE PROCESSO ADMINISTRATIVO

---

**A nomenclatura “processo administrativo” é bastante genérica.** Abrange diversas espécies de processos, ligados pelo fato de que resultará deles a edição de um ato administrativo. Diversos desses processos possuem lei própria de regulação (é o caso do processo administrativo disciplinar, regido pelo regime jurídico dos servidores públicos), sendo a Lei nº 9.784 aplicável, primariamente, aos processos administrativos que não possuem regulamentação específica, e, de forma subsidiária, aos que possuem regulamentação própria.

- Podemos citar, exemplificativamente, algumas espécies de processos administrativos:
    - A) Processo Administrativo Disciplinar (PAD): visa a investigar e punir servidores públicos que tenham cometido falta funcional;
    - B) Processo Administrativo Fiscal: tem objetivo analisar a ocorrência do fato gerador do tributo para, se for o caso, culminar com a prática do ato administrativo de lançamento tributário;
    - C) Processo relacionada a requerimentos diversos: processo funcionais como pedidos de férias, de licenças, ou mesmo referentes à relação jurídica da Administração com particulares, como é o caso dos processos relacionados a pedidos de licença para construir, etc.
    - D) Processo Administrativo Regulatório: instaurado no âmbito das agências reguladoras, tem por objeto fiscalizar o exercício do serviço regulado e, eventualmente, aplicar penalidades;
    - E) Processo licitatório: busca selecionar a melhor proposta, respeitado o princípio da igualdade, de modo a que seja praticado o ato administrativo final da adjudicação (para uma futura contratação).
- 4. Âmbito de aplicação da Lei nº 9.784/99:** a Lei de Processo Administrativo (LPA) aplica-se aos processos administrativos desenvolvidos no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta FEDERAL. Trata-se, portanto, de uma lei FEDERAL, e não NACIONAL: não se aplica à Administração Estadual nem Municipal. “Administração Direta” compreende, no contexto da LPA, os Ministérios e a própria Presidência da República. Administração Indireta são as autarquias (como a UFRJ), fundações públicas (como o IBGE), sociedades de economia mista (Banco do Brasil, Petrobrás, etc.) e empresas públicas federais (CEF, Correios, etc.). Em suma: a LPA é obrigatória para a Administração Direta e Indireta Federal, **mas não o é para as Administrações Estaduais e Municipais.**

**4.1.** Cada unidade da Federação pode estabelecer sua própria lei de processo administrativo.

**4.2.** Ao Distrito Federal se aplica a lei de processo administrativo FEDERAL, por força do que dispõe a Lei nº 2.834, de 7 de dezembro de 2001.

**4.3. CUIDADO!!!** O prazo decadencial de 5 anos para que a administração anule os atos que acarretem benefícios aos particulares (art. 54), porém, aplica-se por analogia às esferas federativas, SE NÃO HOUVER LEI ESPECÍFICA DO ENTE FEDERATIVO REGULANDO A MATÉRIA. Nesse sentido já decidiu o STJ: “**A Lei 9.784/1999 é aplicável no âmbito estadual quando inexistente lei local específica que preveja o prazo decadencial para a Administração Estadual rever seus próprios atos**, hipótese diversa da dos presentes autos, uma vez que a matéria é disciplinada pela Lei Complementar Estadual 303/2005” (STJ, Primeira Turma, AgRg no AREsp

nº 184.142/RN, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 27 de março de 2014).

**4.4 CUIDADO!!!** O conceito “administração pública” abrange as atividades típicas do Poder Executivo; entretanto, apesar de típicas, essas atividades não são exclusivas do referido poder, sendo exercidas, também (de forma atípica), pelos Poderes Legislativo e Judiciário. Assim, o Legislativo e Judiciário, ao praticar atos administrativos, no exercício atípico da função administrativa, submetem-se ao regime da Lei do Processo Administrativo. No exercício das suas funções típicas, entretanto, o Legislativo se sujeita às regras do Processo Legislativo, enquanto o Judiciário se subordina às normas do Processo Judicial.

- 5. Diferenças entre o processo JUDICIAL e o processo ADMINISTRATIVO:** enquanto o processo judicial trata de um conflito entre partes opostas, a ser resolvido por um terceiro desinteressado e imparcial (juiz), o processo administrativo possui a peculiaridade de ser decidido por um dos polos do processo – tem-se, de um lado, o interessado, que, em regra, litiga contra o Estado, e de outro, a própria Administração Pública, que, além de parte, é a responsável por proferir decisão no processo. Por esse motivo, as decisões do processo administrativo sempre podem ser revistas pelo Poder Judiciário (à exceção, obviamente, de algumas situações específicas, como o caso da ocorrência da prescrição), nunca podendo ter força de coisa julgada (nunca serão definitivas)<sup>1</sup>; pelo mesmo motivo, o processo administrativo possui peculiaridades em relação ao processo judicial, sintetizadas no quadro abaixo.

	PROCESSO JUDICIAL	PROCESSO ADMINISTRATIVO
<b>Poder que o exerce de maneira TÍPICA</b>	Judiciário	Executivo
<b>Objetivos (escopos)</b>	Aplicar a lei ao caso concreto, mediante uma atividade imparcial e definitiva (jurisdição)	Aplicar a lei ao caso concreto, mediante uma atividade parcial e não definitiva (sempre sujeita à reanálise judicial)
<b>Início</b>	Somente mediante provocação (princípio dispositivo ou da demanda)	Mediante provocação ou de ofício pela própria Administração (princípio da impulsão de ofício)
<b>Coisa julgada</b>	Sim	Não

1. Sobre a expressão coisa julgada administrativa, às vezes cobrada em prova, vide comentários ao art. 57 desta Lei.

	PROCESSO JUDICIAL	PROCESSO ADMINISTRATIVO
Participantes	Partes e Juiz	Interessados e Administração
Relação jurídica	Triangular (Juiz, Autor e Réu)	Bilateral (Interessados e Administração)

**6. Inafastabilidade da jurisdição:** é um princípio constitucional que muito influencia o processo administrativo. Também é conhecido como princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou da proteção judiciária ou do acesso à justiça. Expresso no art. 5º, XXXV, determina que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a qualquer direito. Logo, o Judiciário pode, no Brasil, analisar quaisquer questões de legalidade. O Brasil adota o sistema da jurisdição una, em que qualquer questão de legalidade deve ser dirimida pelo Judiciário – ao contrário da França, por exemplo, que, por adotar o sistema da jurisdição dual ou do contencioso administrativo, exclui determinados assuntos da órbita do Judiciário e os entrega à deliberação da Administração. No Brasil, o contencioso administrativo não faz coisa julgada. Ademais, não se pode (em regra) exigir o esgotamento da via administrativa para acesso ao Judiciário: dessa forma, pode-se ingressar com o processo judicial antes de terminado o processo administrativo, depois de concluído e até mesmo sem que tenha sido iniciado.

**Restrições à inafastabilidade da jurisdição (ATENÇÃO!):** a garantia do acesso à justiça proíbe, em regra, que se exija o exaurimento da via administrativa. Não é preciso, então, entrar com o processo administrativo para, depois, ingressar com o processo judicial. Entretanto, existem hipóteses – geralmente em decorrência da própria Constituição – nas quais se exige o prévio recurso à esfera administrativa, antes de se ingressar em juízo. Configuram o que a doutrina chama de hipóteses de **jurisdição condicionada**. Podemos citar, exemplificativamente: a) disputas desportivas (CF, art. 217), em que é preciso primeiro recorrer à Justiça Desportiva (administrativa) e, só depois da decisão de mérito, ou de decorridos 60 dias sem resposta, é que se poderá ingressar com a ação judicial; b) *habeas data*, com o qual só se pode ingressar se se provar a negativa da Administração em fornecer ou corrigir a informação sobre a pessoa do impetrante (CF, art. 5º, LXXII; Lei nº 9.507/97, art. 8º – ver anexo ao final desta Edição); c) súmula vinculante (CF, art. 103-A), cujo descumprimento pode ser combatido por reclamação ajuizada no STF, mas só depois do exaurimento da via administrativa (Lei nº 11.417/06); d) mandado de segurança, pois a Lei nº 12.016/09 previu que tal remédio constitucional não é cabível quando “caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução” (art. 5º, I); e) benefícios previdenciários (pois o STF decidiu, em recurso extraordinário

com repercussão geral reconhecida, que, nesse caso, é preciso primeiro formular o requerimento administrativo para, só então, em caso de negativa, acionar o judiciário).

### Jurisprudência:

**STF, Pleno, RE nº 631.240/MG**, Relator Ministro Roberto Barroso, DJe de 07.11.2014: “A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas”.

### Em resumo, temos que:

- A) Regra** – independência entre as instâncias (pode-se questionar um ato administrativo judicialmente, ainda que não tenha sido questionado na via administrativa)
- B) Exceção** – jurisdição condicionada: nesses casos especiais, é preciso primeiramente questionar o ato na via administrativa para, só depois, poder recorrer ao Judiciário;
- C) Exceção qualificada** – esgotamento (ou esgotamento) da via administrativa: nesses casos, não basta ter questionado o ato administrativamente, é preciso ter chegado até a última instância administrativa.

### Numa tabela:

	É preciso ter questionado o ato administrativamente antes de judicializar o tema?	É preciso ter esgotado todos os possíveis recursos administrativos?
Regra geral	Não (independência entre as instâncias)	Não
<i>Habeas data</i>	Sim (jurisdição condicionada)	Não
Mandado de segurança	Sim (jurisdição condicionada)	Não
Benefícios previdenciários	Sim (jurisdição condicionada)	Não
Reclamação por descumprimento de súmula vinculante	Sim (jurisdição condicionada)	Sim (é um caso de esgotamento da via administrativa)
Competições desportivas	Sim (jurisdição condicionada)	Sim (é um caso de esgotamento da via administrativa)



## → Aplicação em concursos:

- **(Cespe/TRE-GO/Analista Judiciário – área administrativa/2015)**

Durante a realização de escavações para a expansão de obra de metrô, de responsabilidade do governo federal, ocorreu acidente que resultou na abertura de imensa cratera em área residencial e consequente desmoronamento de um edifício com soterramento de veículos. Os particulares prejudicados pretendem formular pedidos de ressarcimento junto à administração pública. Considerando essa situação hipotética e as regras contidas na Lei n.º 9.784/1999, julgue o item que se segue.

Os interessados deverão aguardar decisão administrativa referente aos seus pedidos para, então, se insatisfeitos, buscarem a via judicial para a resolução da questão.

*Resposta: errado. Como não se trata de nenhum caso de jurisdição condicionada, os administrados podem ingressar no Judiciário independentemente de qualquer providência na via administrativa.*

- **(Cespe/TRT1/Juiz do Trabalho/2010)** O princípio da inafastabilidade da jurisdição tem aplicação absoluta no sistema jurídico vigente, o qual não contempla a hipótese de ocorrência da denominada jurisdição condicionada.

*Resposta: errado. Embora tal situação seja excepcional, existem hipóteses de jurisdição condicionada.*

- **(FCC/TCM-CE/Analista de Controle Externo/2010)** No caso de órgão da administração direta estadual praticar ato que contrarie enunciado de súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, após esgotamento das vias administrativas.

*Resposta: correto. Contra a decisão administrativa que contraria súmula vinculante cabe reclamação (CF, art. 103, § 3º). Porém, deve o reclamante primeiramente esgotar as vias administrativas (Lei nº 11.471/06, art. 7º).*

- **(Cespe/TJ-AM/Juiz/2016)** Contra omissão ou ato da administração pública admite-se a reclamação, ainda que não se tenham esgotado as vias administrativas.

*Resposta: errado (a reclamação – em virtude do descumprimento de súmula vinculante – exige o prévio esgotamento da via administrativa).*

## 7. Processo administrativo e independência entre as instâncias

### 7.1. Em regra, as instâncias administrativa e judicial não se comunicam.

- 
- **CUIDADO!!!** Por conta do princípio geral da independência entre as instâncias, o STJ reafirmou sua tradicional jurisprudência, no sentido de que a mera existência de processo (judicial) criminal em que se apurem fatos atribuídos a servidor público não justifica a suspensão do processo administrativo disciplinar contra o agente, ainda que relativo aos mesmos fatos (MS 18.090/DF, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 8/5/2013).
-

**7.2.** Existem, porém, casos excepcionais em que a absolvição penal gera a absolvição na esfera administrativa, pelo mesmo fato (art. 126 da Lei nº 8.112/90).

**7.3.** Existe, também, um caso em que a decisão na esfera administrativa é condição de procedibilidade da persecução penal: o lançamento definitivo (=não mais sujeito a recurso administrativo) do crédito tributário é condição para que o Ministério Público ofereça denúncia contra o contribuinte por crime de sonegação fiscal (=crime material contra a ordem tributária).

**7.3.1.** Súmula Vinculante nº 24: **“NÃO SE TIPIFICA CRIME MATERIAL CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA, PREVISTO NO ART. 1º, INCISOS I A IV, DA LEI Nº 8.137/90, ANTES DO LANÇAMENTO DEFINITIVO DO TRIBUTO”.**

→ **Aplicação em concursos:**

- **(Cespe/DPE-AC/Defensor/2017)** A independência das esferas administrativa e criminal não permite que a efetivação de penalidade de demissão imposta em sede administrativa ocorra anteriormente ao trânsito em julgado da ação penal.

*Resposta: item incorreto.*

- **(Cespe/DPE-AC/Defensor/2017)** A condenação criminal impõe a aplicação da penalidade administrativa em sede de procedimento disciplinar, independentemente da regularidade do procedimento administrativo instaurado.

*Resposta: item incorreto.*

- **(Cespe/DPE-AC/Defensor/2017)** A fim de serem evitadas decisões contraditórias nas instâncias administrativa e penal, impõe-se o sobrestamento do procedimento administrativo disciplinar até o julgamento final da ação penal em tramitação.

*Resposta: item incorreto.*

- **(Cespe/TRF5/Juiz Federal/2009)** O cancelamento do crédito tributário por decisão definitiva do Conselho de Contribuintes, após o lançamento fiscal prévio, não influencia a ação penal em curso por delito de sonegação fiscal, dada a independência das instâncias penal e administrativa.

*Resposta: errado. Trata-se de um caso excepcional em que a instância administrativa comunica-se com a penal. Na verdade, sequer deveria ter sido iniciada a ação penal antes da constituição definitiva (lançamento definitivo) do tributo.*

- **(Cespe/STF/Analista Judiciário – área judiciária/2008)** Dispõe o art. 1.º da Lei 8.137/90 que constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante determinadas condutas ali descritas. Em tais casos, se o crédito não houver sido lançado definitivamente, o crime não se tipifica, pois o delito é material.

*Resposta: correto (Súmula Vinculante nº 24).*

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos **Poderes Legislativo e Judiciário da União**, quando no desempenho de **função administrativa**.

1. Embora seja uma lei “feita para o Executivo”, a LPA também se aplica aos demais poderes, quando estejam no desempenho da função administrativa. Assim, ao Executivo Federal se aplica a LPA de maneira principal; ao Legislativo e ao Judiciário, também se aplica a LPA, mas apenas na função atípica de administrar (função administrativa). Embora a lei nada tenha dito expressamente, também se aplicam as disposições da LPA ao Ministério Público da União, por analogia.

→ **Aplicação em concurso:**

- **(FCC/TRT-24ª Região/Analista área administrativa/2017)** As disposições da Lei n. 9.784/1999 também se aplicam ao Poder Judiciário, quando no exercício de função administrativa.

*Resposta: item correto*

- **(FCC/TRF-5/Técnico/2017)** As funções administrativas, típicas do Poder Executivo, conferem relevância ao trâmite dos processos administrativos, possuindo disciplina específica conforme o ente federado em questão, à exemplo da Lei nº 9.784/1999 que

A) se presta também a disciplinar o trâmite e o procedimento dos processos administrativos no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, visto que também exercem funções administrativas, de forma atípica.

B) rege direitos e obrigações no âmbito dos processos administrativos federais que tramitam perante o Poder Executivo, não alcançando aqueles que se processam diante dos outros Poderes, que demandam regulação própria.

C) impede a movimentação de ofício do processo administrativo sempre que o objeto do mesmo envolver, direta ou indiretamente, apuração de infração disciplinar.

D) se destina a disciplinar o processo administrativo no âmbito da Administração direta federal, não alcançando a Administração indireta em razão da autonomia e independência dos entes que a integram.

E) estabelece as garantias dos administrados, introduzindo princípios e direitos a serem observados nos processos administrativos, de forma a excluir quaisquer aspectos discricionários das decisões que venham a ser tomadas nos mesmos e assim garantir o adequado contraditório.

*Resposta: alternativa a*

- **(Cespe/MPU/Analista Processual/2010)** A Lei nº 9.784/99 estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da administração pública direta e indireta, e seus preceitos também se aplicam aos órgãos