

José dos Santos Carvalho Filho

# Processo Administrativo Federal

Comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999

5ª edição

Revista, ampliada e atualizada até 31.3.2013

SÃO PAULO  
EDITORA ATLAS S.A. – 2013

© 2013 by Editora Atlas S.A.

As quatro primeiras edições foram publicadas pela  
Editora Lumen Juris; 5. ed. 2013



Capa: Leonardo Hermano

Projeto gráfico e composição: Set-up Time Artes Gráficas

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Carvalho Filho, José dos Santos

Processo administrativo federal / José dos Santos Carvalho Filho.

– Comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999 – 5. ed. rev., ampl. e  
atual. até 31.3.2013. – São Paulo: Atlas, 2013.

Bibliografia.

ISBN 978-85-224-7779-1

eISBN 978-85-224-7858-3

1. Previdência social – Brasil 2. Processo administrativo federal  
3. Processo administrativo federal – Leis e legislação – Brasil –  
Comentários 4. Tributos – Leis e legislação – Brasil I. Título.

13-01817

CDU-35.077.3(81)(094.56)

**Índice para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Processo administrativo federal : Leis comentadas :  
Direito administrativo 35.077.3(81)(094.56)

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total  
ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos  
direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184  
do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994,  
de 14 de dezembro de 2004.

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

9781336



Editora Atlas S.A.  
Rua Conselheiro Nébias, 1384  
Campos Elísios  
01203-904 São Paulo (SP)  
Tel.: (011) 3357-9144  
atlas.com.br

# Sumário

*Nota do autor, xxiii*

*Nota à 5ª edição, xxv*

## **Capítulo 1 – Introdução, 1**

### **1 Do processo, 1**

- 1.1 Processo judicial, 1
- 1.2 Sentido geral de processo, 2
- 1.3 Conceito e elementos, 3
- 1.4 Processo e procedimento, 4
- 1.5 Modalidades de processo, 5

### **2 Processo administrativo, 7**

- 2.1 Noções preliminares, 7
- 2.2 O processo administrativo na doutrina estrangeira, 8
  - DIREITO PORTUGUÊS, 8
  - DIREITO ARGENTINO, 9
  - DIREITO MEXICANO, 11
  - DIREITO ITALIANO, 13
  - DOCTRINA FRANCESA, 13
- 2.3 O processo administrativo na doutrina pátria, 15
- 2.4 Elementos configuradores do processo administrativo, 20
- 2.5 Conceito, 21

2.6 Classificação, 21

2.6.1 Quanto à natureza, 22

PROCESSOS NÃO LITIGIOSOS, 22

PROCESSOS LITIGIOSOS, 23

2.6.2 Quanto ao objeto, 25

a) OBJETO DE MERA TRAMITAÇÃO, 25

b) OBJETO DE CONTROLE, 26

c) OBJETO PUNITIVO, 27

d) OBJETO CONTRATUAL, 28

e) OBJETO REVISIONAL, 29

f) OBJETO DE OUTORGA DE DIREITOS, 30

**3 Processo administrativo federal, 31**

**Capítulo 2 – Das disposições gerais, 33**

1 Normas básicas e incidência, 34

NORMAS BÁSICAS, 34

INCIDÊNCIA, 35

ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, 36

PROCESSOS ESPECÍFICOS, 38

2 Objetivos perseguidos, 39

DIREITOS DOS ADMINISTRADOS, 39

EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA, 39

3 Administração dos demais poderes, 40

LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, 40

MINISTÉRIO PÚBLICO E TRIBUNAL DE CONTAS, 42

4 Definições legais, 43

ORGÃOS, 43

ENTIDADE, 44

AUTORIDADE, 44

5 Os princípios processuais básicos, 45

LEGALIDADE, 47

FINALIDADE, 48

MOTIVAÇÃO, 49

RAZOABILIDADE, 50

PROPORCIONALIDADE, 51

MORALIDADE, 53

AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO, 54

SEGURANÇA JURÍDICA, 58

INTERESSE PÚBLICO, 60

EFICIÊNCIA, 62

DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO, 63

OUTROS PRINCÍPIOS, 64

- 6 Os critérios legais, 65
  - CRITÉRIOS, 65
  - CRITÉRIO RELATIVO À LEGALIDADE, 66
  - CRITÉRIOS RELATIVOS À FINALIDADE, 67
  - CRITÉRIO RELATIVO À MORALIDADE, 69
  - CRITÉRIO RELATIVO À PUBLICIDADE, 69
  - CRITÉRIO RELATIVO À PROPORCIONALIDADE, 71
  - CRITÉRIO RELATIVO À MOTIVAÇÃO, 71
  - CRITÉRIOS RELATIVOS À FORMALIZAÇÃO, 73
  - CRITÉRIOS RELATIVOS À DEFESA, 74

### **Capítulo 3 – Dos direitos dos administrados, 77**

- 1 Direitos dos administrados, 77
- 2 Direito de ser respeitado, 78
- 3 Direito à informação, 80
- 4 Direito a alegações e comprovações, 81
- 5 Direito a representação, 84

### **Capítulo 4 – Dos deveres dos administrados, 87**

- 1 Deveres dos administrados, 87
- 2 Dever de veracidade, 89
- 3 Dever de lealdade, 90
- 4 Proibição de temeridade, 91
- 5 Dever de informação e colaboração, 92
- 6 As sanções, 92

### **Capítulo 5 – Do início do processo, 95**

- 1 A instauração, 96
- 2 Requisitos formais do pedido, 98
- 3 Recusa no recebimento do pedido, 99
- 4 Interessados plúrimos, 101

### **Capítulo 6 – Dos interessados, 105**

- 1 Legitimação e interesse no processo judicial, 105
- 2 Legitimação no processo administrativo, 107
- 3 Os legitimados, 108
  - INTERESSADOS DEFLAGRADORES, 108
  - INTERESSADOS SUPERVENIENTES, 110
  - ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL, 111
- 4 Capacidade, 113

### **Capítulo 7 – Da competência, 117**

- 1 Introdução, 118

- 2 Competência administrativa, 120
  - NOÇÃO JURÍDICA, 120
  - CRITÉRIO DE LUGAR, 121
- 3 Competências genéricas e específicas, 122
- 4 Alterabilidade da competência, 123
- 5 Delegação de competência, 124
  - SENTIDO, 124
  - LIMITES, 125
  - MOTIVOS DA DELEGAÇÃO, 126
  - ATO DE DELEGAÇÃO, 127
  - ATOS DO AGENTE DELEGADO, 128
  - REVOGABILIDADE DA DELEGAÇÃO, 130
  - INVIABILIDADE DA DELEGAÇÃO, 131
  - ÓRGÃOS COLEGIADOS, 132
- 6 Avocação, 133
  - SENTIDO, 133
  - AVOCAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO, 134
  - REQUISITOS, 134

### **Capítulo 8 – Dos impedimentos e da suspeição, 137**

- 1 Noções introdutórias, 138
- 2 Impedimentos, 139
  - SENTIDO, 139
  - INTERESSE NA MATÉRIA, 140
  - PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO, 141
  - CÔNJUGES E PARENTESCO, 142
  - LITÍGIOS, 144
  - EFEITOS, 145
- 3 Suspeição, 146
  - SENTIDO, 146
  - FUNDAMENTOS, 146
  - ARGUIÇÃO, 147
  - RECURSO, 149

### **Capítulo 9 – Da forma, tempo e lugar dos atos processuais, 151**

- 1 Forma dos atos, 152
  - NOÇÕES GERAIS, 152
  - ATOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO, 154
  - FORMALIZAÇÃO DAS PÁGINAS, 155
  - VERACIDADE DOCUMENTAL, 156
- 2 Tempo dos atos, 157
  - HORÁRIO DOS ÓRGÃOS, 157

PERÍODO PARA A PRÁTICA DOS ATOS, 158

DILATAÇÃO DO PRAZO, 159

3 Lugar dos atos, 160

### **Capítulo 10 – Da comunicação dos atos, 163**

1 A intimação, 164

CONSIDERAÇÕES INICIAIS, 164

FINS DA INTIMAÇÃO, 165

2 Objeto das intimações, 166

OBJETO GENÉRICO, 166

OBJETO ESPECÍFICO, 167

3 Elementos das intimações, 169

4 Outras exigências para as intimações, 171

FORMALIZAÇÃO, 171

OPORTUNIDADE DAS INTIMAÇÕES, 173

5 Nulidade da intimação, 174

6 Efeitos das intimações, 175

ATENDIMENTO, 175

DESATENDIMENTO, 176

PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO, 177

### **Capítulo 11 – Da instrução, 179**

1 Considerações preliminares, 182

SENTIDO, 182

FINALIDADE, 183

INICIATIVA, 183

PROPORCIONALIDADE, 184

2 Provas ilícitas, 184

3 Participação dos administrados, 186

3.1 Consulta pública, 186

SENTIDO, 186

PRESSUPOSTO, 187

CONDIÇÕES, 188

PUBLICIDADE, 189

EFEITO DA PARTICIPAÇÃO, 191

3.2 Audiência pública, 192

SENTIDO, 192

AUDIÊNCIA E CONSULTA PÚBLICAS, 192

CONDIÇÕES, 193

3.3 Outros instrumentos participativos, 194

3.4 Resultados e procedimento, 195

4 Audiência de órgãos administrativos, 196

- 5 Produção das provas, 197
    - 5.1 Ônus da prova, 197
      - ÔNUS DO INTERESSADO, 197
      - INICIATIVA DA ADMINISTRAÇÃO, 198
      - DOCUMENTOS DE POSSE DA ADMINISTRAÇÃO, 199
    - 5.2 Meios de prova, 200
      - REGRA GERAL, 200
      - RECUSA DE PROVAS, 200
        - 1) PROVAS ILÍCITAS, 200
        - 2) PROVAS IMPERTINENTES, 202
        - 3) PROVAS DESNECESSÁRIAS, 202
        - 4) PROVAS PROTELATÓRIAS, 203
      - AVALIAÇÃO DOS ELEMENTOS PROBATÓRIOS, 204
    - 5.3 Intimações para fornecimento de dados, 205
      - INTIMAÇÕES, 205
      - PRAZO, 205
      - NÃO ATENDIMENTO, 206
  - 6 Pareceres administrativos, 207
    - PARECERES, 207
    - ESPÉCIES DE PARECERES, 208
    - OBRIGATORIEDADE DO PARECER, 209
    - PARECERES VINCULANTES, 210
    - PARECERES NÃO VINCULANTES, 211
    - CONTROLE, 211
    - RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA, 212
  - 7 Laudos técnicos, 213
  - 8 Razões finais, 215
  - 9 Tutela preventiva, 217
    - CONSIDERAÇÕES GERAIS, 217
    - PROVIDÊNCIAS ACAUTELADORAS, 218
  - 10 Publicidade processual, 219
    - FORMAS, 219
    - AS EXCEÇÕES, 220
  - 11 Relatório, proposta e decisão, 221
    - RELATÓRIO E PROPOSTA, 221
    - DECISÃO, 222
- Capítulo 12 – Do dever de decidir, 225**
- 1 Ação e omissão administrativa, 225
  - 2 Dever de decidir, 228
    - SENTIDO, 228
    - DECISÕES NOS PROCESSOS, 228
    - SOLICITAÇÕES E RECLAMAÇÕES, 229



- 3 Decisão final, 231
  - DECISÃO FINAL, 231
  - PRAZO, 232
  - PRORROGAÇÃO, 232
  - CELEBRAÇÃO DE ACORDOS, 233
  - EXTENSÃO DOS EFEITOS, 234

### **Capítulo 13 – Da motivação, 235**

- 1 Motivo e motivação, 236
- 2 Exigência de motivação, 237
  - SENTIDO DA LEI, 237
  - FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS, 238
  - AUSÊNCIA DA MOTIVAÇÃO, 239
- 3 Hipóteses de exigência da motivação, 239
  - INTRODUÇÃO, 239
  - NEGAÇÃO, LIMITAÇÃO OU AFETAÇÃO DE DIREITOS (inc. I), 240
  - IMPOSIÇÃO OU AGRAVAMENTO DE DEVERES, ENCARGOS OU SANÇÕES (inc. II), 240
  - DECISÃO SOBRE CONCURSO OU SELEÇÃO PÚBLICA (inc. III), 241
  - DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (inc. IV), 241
  - DECISÃO DE RECURSOS (inc. V), 243
  - REEXAME *EX OFFICIO* (inc. VI), 244
  - POSIÇÕES DE DISCREPÂNCIA (inc. VII), 245
  - DESFAZIMENTO, SUSPENSÃO E CONVALIDAÇÃO (inc. VIII), 246
- 4 Requisitos da motivação, 247
- 5 Reiteração de assuntos idênticos, 248
- 6 Motivação em atas ou termos, 249

### **Capítulo 14 – Da extinção do processo, 251**

- 1 Extinção do processo, 251
- 2 Desistência e renúncia, 253
  - EXTINÇÃO POR VONTADE DO INTERESSADO, 253
  - DESISTÊNCIA, 254
  - RENÚNCIA, 255
- 3 Pluralidade de interessados, 256
- 4 Prosseguimento do processo, 257
- 5 Extinção natural do processo, 259
  - SENTIDO, 259
  - ATO DE EXTINÇÃO, 259
  - EXAURIMENTO DA FINALIDADE, 260
  - FATOS SUPERVENIENTES, 260
  - ARQUIVAMENTO, 261

## **Capítulo 15 – Da anulação, revogação e convalidação, 263**

- 1 Extinção dos atos administrativos, 263
- 2 Anulação, 264
  - SENTIDO, 264
  - COMPETÊNCIA PARA A ANULAÇÃO, 265
  - EFEITOS, 266
  - PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA, 266
  - ATOS DE EFEITOS FAVORÁVEIS, 269
  - PRESCRIÇÃO OU DECADÊNCIA?, 270
  - AUTONOMIA E ANALOGIA INTEGRATIVA, 272
  - CONTAGEM DO PRAZO, 272
  - REQUISITO DE BOA-FÉ, 274
  - EFEITOS PATRIMONIAIS CONTÍNUOS, 275
  - EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA, 277
  - RESTRIÇÃO DE EFEITOS, 278
- 3 Revogação, 278
  - SENTIDO, 278
  - COMPETÊNCIA PARA REVOGAR, 279
  - EFEITOS, 280
  - LIMITES, 281
- 4 Convalidação, 282
  - SENTIDO, 282
  - PRESSUPOSTO, 282
  - CONDIÇÕES DE VALIDADE, 283
  - COMPETÊNCIA PARA A CONVALIDAÇÃO, 283
- 5 Contraditório, 284

## **Capítulo 16 – Do recurso administrativo e da revisão, 287**

- 1 Recursos, 289
- 2 Recursos administrativos, 290
  - SENTIDO, 290
  - FUNDAMENTOS, 292
  - CLASSIFICAÇÃO, 292
  - MODALIDADES, 293
  - NATUREZA DA DECISÃO RECORRIDA, 295
- 3 Razões do recurso, 296
- 4 Direcionamento do recurso, 297
- 5 Desnecessidade de caução, 298
- 6 Decisão contrária a súmula vinculante, 300
- 7 Limite de instâncias administrativas, 302
- 8 Legitimidade recursal, 304

- 9 Prazo para a interposição de recurso, 305
- 10 Decisão do recurso, 307
- 11 Requisitos do recurso, 308
  - REQUISITOS, 308
  - REQUISITO FORMAL, 308
  - REQUISITO MATERIAL, 309
- 12 Efeito do recurso, 310
  - EFEITOS GERAIS DOS RECURSOS, 310
  - EFEITOS NOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, 310
  - SISTEMA ADOTADO, 311
  - TUTELA PREVENTIVA, 311
- 13 Alegações quanto ao recurso, 314
- 14 Não conhecimento do recurso, 315
  - CONHECIMENTO E PROVIMENTO, 315
  - ETAPAS DE JULGAMENTO DO RECURSO, 316
  - CASOS DE NÃO CONHECIMENTO, 317
    - a) INTEMPESTIVIDADE, 317
    - b) AUTORIDADE INCOMPETENTE, 318
    - c) ILEGITIMIDADE, 319
    - d) EXAURIMENTO DE INSTÂNCIA, 319
- 15 Revisão *ex officio*, 320
- 16 Competência do órgão revisor, 322
  - ATUAÇÃO DO ÓRGÃO REVISOR, 322
  - DECISÕES CONFIRMADORAS, 322
  - DECISÕES ALTERADORAS, 323
  - DECISÕES SUPRESSIVAS, 323
  - AUTORIDADE COMPETENTE, 324
- 17 Decisão mais gravosa, 325
  - DISCUSSÃO SOBRE O TEMA, 325
  - CRITÉRIO DA LEI, 326
  - MOMENTO E CONDIÇÕES PARA AS ALEGAÇÕES, 326
- 18 Autoridade decisória e súmula vinculante, 327
  - EXPLICITAÇÃO DAS RAZÕES (MOTIVAÇÃO), 327
  - RECLAMAÇÃO PROCEDENTE NO STF, 329
- 19 Revisão, 332
  - SENTIDO, 332
  - FORMALIZAÇÃO, 332
  - OBJETO DA REVISÃO, 333
  - OPORTUNIDADE, 333
  - DEFLAGRAÇÃO DA REVISÃO, 333
  - PRESSUPOSTOS, 334
  - AGRAVAMENTO DA SANÇÃO, 336

### **Capítulo 17 – Dos prazos, 339**

- 1 Noções básicas, 339
- 2 Contagem dos prazos, 341
- 3 Prorrogação natural do prazo, 342
- 4 Prazos em dias, meses e anos, 343
- 5 Suspensão de prazos, 345

### **Capítulo 18 – Das sanções, 347**

- 1 Sanções, 347
  - ELEMENTOS DE AFERIÇÃO, 349
- 2 Requisito da competência administrativa, 350
- 3 Natureza da sanção, 350
  - SANÇÕES PECUNIÁRIAS, 350
  - SANÇÕES MANDAMENTAIS, 352
- 4 Direito de defesa, 353

### **Capítulo 19 – Disposições finais, 355**

- 1 Processos gerais e específicos, 356
- 2 Regime de prioridade na tramitação, 357
- 3 Os beneficiários da prioridade, 357
- 4 Veto: moléstia profissional e acidente de trabalho, 360
- 5 Prova da condição desfavorável, 361
- 6 Identificação específica, 361
- 7 Veto: prazo de finalização do julgamento, 362
- 8 Veto: responsabilidade pessoal do agente, 363
- 9 Morte do beneficiado: continuação do regime, 364
- 10 Data e vigor da lei, 365

*Anexo*, 367

*Referências bibliográficas*, 403

*Índice remissivo*, 409