

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRENDA DINARDI MATOS

**A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCESSO ADMINISTRATIVO NA
AUSÊNCIA DE LEI LOCAL ESPECÍFICA**

CURITIBA

2020

BRENDA DINARDI MATOS

**A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCESSO ADMINISTRATIVO NA
AUSÊNCIA DE LEI LOCAL ESPECÍFICA**

Artigo científico apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, à Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira

CURITIBA

2020

TERMO DE APROVAÇÃO

A prescrição intercorrente em processo administrativo na ausência de lei local específica

BRENDA DINARDI MATOS

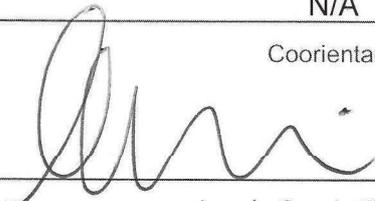
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



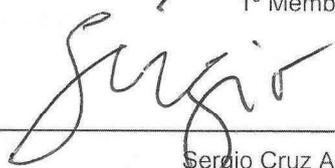
Egon Bockmann Moreira
Orientador

N/A

Coorientador



Angela Cassia Costaldello
1º Membro



Sergio Cruz Arenhart
2º Membro

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar a aplicabilidade das Leis Federais nº 9.784/99 e 9.873/99 aos entes subnacionais, mormente no que concerne ao instituto da prescrição intercorrente na ausência de legislação local específica que regule a matéria. Constatou-se, no entanto, uma resistência jurisprudencial quanto à aplicação subsidiária de referidos diplomas legislativos, assentada, principalmente, na distinção entre lei nacional e lei federal e no princípio federativo. O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento, em sede de julgamento de recursos repetitivos, reputando à inaplicabilidade dos prazos prescricionais da Lei nº 9.873/99 aos entes subnacionais. A Corte Superior entende ser analogicamente aplicável o prazo quinquenal do artigo 1º do Decreto nº 20.910/32 para a prescrição da ação punitiva da Administração Pública Estadual ou Municipal na ausência de lei local específica. Ainda, decidiu pela inaplicabilidade do mesmo prazo quinquenal para o reconhecimento da prescrição intercorrente na esfera subnacional, quando ausente posituação do instituto em lei própria, o que abre margem para a dilação ilimitada do processo administrativo, mesmo diante de abandono por parte do Poder Público. Contudo, a Lei nº 9.784/99 não inaugura a realidade do processo administrativo, uma vez que os princípios constitucionais processuais e materiais, de aplicação imediata, já se mostravam suficientes a orientar o exercício da função administrativa mesmo antes da edição de referido diploma legal. À vista disso, é de se salutar a solução encontrada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no sentido de fundamentar nos princípios constitucionais a impossibilidade de prorrogação indeterminada dos processos administrativos punitivos estaduais e municipais, ainda que ausente legislação local específica que positivou o instituto da prescrição intercorrente. Ao fim, concluiu-se que a solução deve ser temporária, não no sentido de que se devam desprezar os princípios constitucionais, mas por ser imprevisível o posicionamento a ser adotado pelo Superior Tribunal de Justiça diante dessas novas decisões. Espera-se que haja revisão de entendimento por parte da Corte Superior, passando a compreender a Lei de Processo Administrativo Federal como norma geral, de caráter eminentemente principiológico, a orientar o agir administrativo no âmbito de toda a Federação. Deve-se, também, priorizar a edição de lei estadual de processo administrativo.

Palavras-chave: Prescrição intercorrente. Processo administrativo. Lei Federal nº 9.784/99. Lei Federal nº 9.873/99.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the applicability of the Federal Laws No. 9.784/99 and 9.873/99 to the federative entities, especially with regard to the intercurrent prescription institute in the absence of specific local legislation that regulates the matter. However, there is a resistance in jurisprudence regarding the subsidiary application of said legislative diplomas, based mainly on the distinction between national law and federal law and on the federative principle. The Superior Court of Justice (STJ) established an understanding in the judgment of repetitive appeals, considering the non-applicability of the statute of limitations of the Law No. 9.873/99 to subnational entities. The Superior Court considers that the five-year term of Article 1 of Decree No. 20.910/32 is analogously applicable for the prescription of punitive action by the State or Municipal Public Administration in the absence of a specific local law. In addition, it decided that the same five-year deadline is not applicable for the recognition of intercurrent prescription in the subnational sphere if the institute is not positivized in its own law, which allows the unlimited extension of the administrative process, even in the face of abandonment by the Public Power. However, Law No. 9.784/99 does not inaugurate the reality of the administrative process, since the procedural and material constitutional principles, of immediate application, were already sufficient to guide the exercise of the administrative function even before the issuance of said legal statute. In view of this, the solution found by the Paraná State Court of Justice (TJPR) in order to base on the constitutional principles the impossibility of indeterminate extension of the state and municipal punitive administrative processes, even though there is no specific local legislation that positive the institute of intercurrent prescription, is meritorious. In the end, it is concluded that the solution must be temporary, not in the sense that the constitutional principles should be disregarded, but because the position to be adopted by the Superior Court of Justice (STJ) in the face of these new decisions is unpredictable. It is expected that there will be a review of understanding on the part of the Superior Court, beginning to understand the Federal Administrative Procedure Law as a general rule, of an eminently principled character, to guide administrative action within the entire Federation. Priority should also be given to the issue of a state law on administrative proceeding.

Key-words: Intercurrent prescription. Administrative process. Federal Law No. 9.784/99. Federal Law No. 9.873/99.

LISTA DE SIGLAS

AC – Apelação Cível

ACRN – Apelação Cível e Reexame Necessário

AgR – Agravo Regimental

AI – Agravo de Instrumento

AREsp – Agravo em Recurso Especial

LPAF – Lei do Processo Administrativo Federal

REsp – Recurso Especial

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJPR – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORIENTADORES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA.....	8
3. A AUSÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA QUE REGULAMENTE O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DO PARANÁ	13
3.1 AS DISCUSSÕES DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS QUANTO À APLICABILIDADE DA LEI Nº 9.784/1999 AOS ENTES SUBNACIONAIS	15
4. A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE COMO COROLÁRIA DA NORMA JURÍDICA CONTIDA NOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO, DA CELERIDADE E DA EFICIÊNCIA.....	22
4.1 A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO ÂMBITO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS FEDERAIS E SUA APLICABILIDADE AOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS	24
4.2 HISTÓRICO JURISPRUDENCIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ QUANTO À APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE	28
4.3 A CONSOLIDAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ COMO ORIENTADORES IMEDIATOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO ESTADUAL.....	30
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	35

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consiste em diploma com uma extensa carga normativa, sendo classificada pela doutrina constitucional como analítica e dirigente. Como tal, a Carta de 1988 inclui em seu texto “grandes linhas programáticas, que procuram sinalizar caminhos a serem percorridos pelo legislador e pela Administração Pública”.¹

Para o Direito Administrativo, importam sobremaneira os princípios processuais e materiais encerrados pela Lei Maior, pois que orientam o exercício da função administrativa no contexto do Estado Democrático de Direito.

Embora a aplicação desses princípios seja plena e imediata, independentemente da existência de legislação infraconstitucional, cumpre reconhecer a importância da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, na consubstancialização dos inúmeros princípios constitucionais atinentes à relação entre a Administração e os administrados e à conformação constitucional da atuação administrativa.

Diante disso, a aplicabilidade nacional da Lei de Processo Administrativo Federal (LPAF) é questão recorrentemente debatida pela doutrina e jurisprudência pátrias, mormente ante a existência de entes subnacionais que não possuem legislação local de processo administrativo. O mesmo ocorre, em menor grau, quanto à Lei nº 9.873/99, a qual estabelece os prazos prescricionais para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal.

Importa, para o presente estudo, a análise da aplicabilidade da prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos estaduais e municipais, estando o instituto previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99, de modo que se faz uso de julgados ilustrativos da questão do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Sustenta-se a ilogicidade do afastamento da aplicação analógica de tal dispositivo aos entes subnacionais na ausência de legislação local específica, por importar na autorização ao prolongamento indeterminado de processos administrativos sancionatórios por inércia da

¹ BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da constituição de 1988 (foi bom pra você também?). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p. 1-25, out./1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47263>. Acesso em: 4 dez. 2020.

Administração Pública, em manifesta violação aos princípios constitucionais que devem orientar o exercício da função administrativa.

Por fim, demonstra-se a solução que vem sendo adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná a fim de suprir a ausência de legislação estadual ou municipal que positivasse o instituto da prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos locais. O remédio encontrado invoca, acertadamente, os princípios constitucionais processuais e materiais – os quais não se deveriam perder de vista desde os primórdios das discussões doutrinárias e jurisprudenciais referentes à aplicação subsidiária das Leis nº 9.784/99 e 9.873/99.

2. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORIENTADORES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA

Passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda é possível identificar, na interpretação e aplicação de diversos ramos do Direito, certo alheamento em relação aos preceitos constitucionais. A atenção é previamente voltada à legislação infraconstitucional, cujas deficiências e omissões – ou mesmo inexistência – seriam supridas por meio da observância às diretrizes cunhadas por uma constituição analítica e dirigente.

No âmbito do Direito Administrativo, não só muitas vezes a Constituição é preterida como fonte válida, como se recorre preferencialmente, até mesmo, a normas reguladoras da Administração que, frequentemente, infligem sérias restrições aos direitos dos particulares sem qualquer previsão legal, em violação ao princípio da legalidade. Isso decorre do apego à noção de que é necessário existir legislação infraconstitucional para que diretrizes constitucionalmente previstas sejam efetivamente aplicadas.

Contudo, e somado ao fato de que não há sistematização do Direito Administrativo em um código geral, como ocorre nos mais variados ramos do direito, a Constituição Federal, bem como as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas que a ela devem respeito, constituem fonte de legalidade formal e material de toda a atuação estatal.

A carga normativa referente à ação administrativa contida na Constituição de 1988 é vasta e abrangente, trazendo, para além de capítulo específico que trata da Administração Pública, normas espalhadas por todo o texto constitucional. Atribui-se especial relevância aos princípios

constitucionais que regem a administração pública direta e indireta, elencados no *caput* do artigo 37 da Lei Maior, quais sejam, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da responsabilidade objetiva, contido no § 6º do mesmo dispositivo, e o princípio da isonomia, previsto no *caput* do art. 5º e também asseverado no inciso XXI do artigo 37 da Constituição.

Adiante, como não poderia deixar de ser, a Constituição de 1988 é orientadora do processo, o qual consiste em instrumento fundamental na persecução dos princípios do Estado Democrático de Direito. O chamado Direito Constitucional Processual engloba os fundamentos básicos do processo contidos na Constituição Federal, que asseguram a realização dos direitos e garantias nela previstos, isto é, dão efetividade à aplicação das normas constitucionais.

A necessidade de procedimentalização decorre da racionalidade jurídica pós-moderna, que, não mais atrelada a um direito divino, tem sua legitimidade depositada nas formas procedimentais a serem empregadas na consecução dos valores fundamentais do sistema jurídico. O direito processual torna-se a chave para o mecanismo de auto-organização do sistema jurídico, o que Klaus Eder convencionou chamar de “autorregulamentação processual do direito”.²

Nas lições de Vittorio Denti, a racionalização máxima, como aspecto fundamental do iluminismo, ocorre por meio da aplicação da categoria de “processo” a todas as funções públicas, o que abarca, para além da função judicial, a função administrativa e legislativa.³

Carmen Lúcia Antunes Rocha bem situa o processo como garantia democrática incluída no rol dos direitos fundamentais nos mais variados sistemas constitucionais positivos:

A jurisdição prestada segundo um processo democrático deu o tom da natureza dos demais direitos fundamentais reconhecidos, declarados e garantidos nos diferentes sistemas jurídicos no curso do século XX. O processo democrático tomou-se, assim, uma garantia constitucional

² EDER, Klaus. Prozedurale Legitimität: moderne Rechtsentwicklung jenseits von formaler Rationalisierung. **Zeitschrift für Rechtssoziologie**, Berlim, v. 7, p. 1-30, maio/1986. Disponível em: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-14960>. Acesso em: 4 dez. 2020.

³ DENTI, Vittorio. Diritto e potere nella storia europea. v. 2. Firenze: Attid, 1982, p. 883 e ss., apud SILVA, Jaqueline Mielke. A decisão judicial e a concretização de direitos fundamentais no estado democrático de direito. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei; CELLA, José Renato Gaziero; SILVA, Jaqueline Mielke (coord.). **Direito, Democracia e Sustentabilidade**: anuário do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Faculdade Meridional. Erechim: Deviant, 2018, p. 75-97.

fundamental posta e assegurada pelo Direito. A jurisdição é o direito, de que é a correlata garantia o devido processo legal democrático.⁴

Na atuação da Administração Pública, o processo administrativo⁵ constitui condição de legitimidade para o exercício do poder estatal, pois que impõe a tomada de decisões de forma esclarecida e fundamentada, em observância aos princípios democráticos. Nas palavras de Carmen Lúcia Antunes Rocha, “somente o processo democrático é a superação do arbítrio”.⁶

Ressalte-se que o tratamento constitucional do processo administrativo é fenômeno recente, sendo diretamente referido pela Constituição de 1988 em diversos dispositivos⁷, especialmente no inciso LV do artigo 5º, que assegura o contraditório e a ampla defesa aos litigantes em processo judicial *ou administrativo*.

Bernardo Strobel Guimarães aponta para a alteração paradigmática experienciada pelo direito administrativo com a Constituição de 1988, que passou de um direito administrativo de Governo para um direito administrativo de Estado, agora constitucional, na medida em que se intensifica a necessidade de justificar-se o exercício da função administrativa. Nesse sentido,

⁴ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997, p. 193. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/287>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁵ Nesse ponto, e visando a esclarecer a utilização posterior dos termos “procedimento” e “procedimentalização”, insta destacar a distinção entre “processo” e “procedimento”, bem como sua correlação. A própria Constituição Federal alude aos termos “processo” e “procedimento” de forma diferenciada. No inciso LV do artigo 5º, o texto constitucional relaciona o processo à existência de “litigantes” e “acusados”. Adiante, ao definir as competências de cada ente federativo, há distinção entre a competência em matéria processual, atinente à União, e a competência concorrente de todos os entes políticos para legislar sobre os procedimentos em matéria processual (artigo 22, I, e 24, XI). Nesse sentido, Bernardo Strobel Guimarães atribui a distinção entre os institutos à existência de conflituosidade no processo administrativo, isto é, havendo litigiosidade entre os sujeitos, deve lhes ser garantido o contraditório e a ampla defesa, de modo que haja sua participação efetiva no ato final que comporá a divergência. Diversamente, o procedimento não exige a atenção da Administração às razões do cidadão para proferir a decisão final, sendo, por sua vez, essencial à racionalização e controle necessários à atuação estatal (GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *Âmbito de Validade da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99)* – para além da Administração Federal. *A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 4, n.16, p. 193-218, abr./jun. 2004, p. 201). Egon Bockmann Moreira também denota a distinção de conteúdo jurídico entre os institutos. Enquanto o procedimento remeteria tão somente à sequência de atos preordenados em que não se constata a existência de vínculo intersubjetivo, o processo, esse sim, retrata relação jurídica específica, isto é, em que há vínculo entre os sujeitos da relação jurídico-processual (MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: princípios constitucionais*, a Lei nº 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015.5. ed., atual., rev. e aum. de acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 48-51).

⁶ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo..., op. Cit., p. 192.

⁷ Destaquem-se, também, as menções ao processo administrativo contidas no art. 41, II, 247, parágrafo único, e 37, XXI, da Constituição Federal de 1988.

denota que “o processo administrativo ganha *status* constitucional, justamente, por ser via idônea para que se instaure o diálogo entre a Administração Pública e os cidadãos”.⁸

Do mesmo modo, Marçal Justen Filho denota que a necessária observância ao processo administrativo é resultado da concepção democrática republicana, “que impede o exercício de poderes de natureza pública sem a observância de formalidades destinadas a assegurar a participação de todos os interessados”.⁹ Tal imposição decorre, em nosso sistema constitucional, das disposições contidas nos artigos 1º, *caput* e parágrafo único, 5º, LIV, LV e LXXVIII, e 37 da Constituição Federal de 1988.

A relação jurídica que se estabelece no processo administrativo possui como sujeitos o ente público e a pessoa física ou jurídica – essa que participa ativamente do processo decisório e é capaz de monitorá-lo, tendo como parâmetro a sequência de atos previamente definida, a ser respeitada pela Administração. Desse modo, garante-se a segurança jurídica, essencial ao Estado Democrático de Direito, na medida em que o administrado não será tolhido de direito sem que haja observância ao devido processo legal.¹⁰

De modo singelo, é possível extrair três princípios processuais que essencialmente direcionam o direito processual administrativo. São eles: devido processo legal, contraditório e ampla defesa, previstos no artigo 5º, LIV e LV, respectivamente, da Lei Fundamental.

No âmbito do processo administrativo, o princípio do devido processo legal adscreeve a atuação do Poder Público a ritos processuais previamente determinados, limitando-o, também, substancialmente.¹¹¹² Já os princípios do contraditório e da ampla defesa consagram, no processo

⁸ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de Validade da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) – para além da Administração Federal. **A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 4, n.16, p. 193-218, abr./jun. 2004, p. 194.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. em e-book baseada na 12. ed. impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Não paginado.

¹⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: princípios constitucionais**, a Lei nº 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5. ed., atual., rev. e aum. de acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 73.

¹¹ MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: princípios...**, op. cit., p. 73.

¹² Egon Bockman Moreira sustenta a dupla concepção do princípio do devido processo legal, que seria composto por três requisitos, sendo um deles processual e dois substanciais. O requisito processual remete à obrigação da Administração Pública em instaurar e dar o devido seguimento ao processo administrativo, diante das situações concretas que o demandem, atentando-se às garantias processuais dos indivíduos participantes da relação jurídico-processual até a decisão final. O primeiro requisito substancial diz respeito à necessidade de adequação da conduta da Administração Pública na condução do processo, em respeito aos direitos materiais e processuais do cidadão. Por último, o outro requisito substancial refere-se à “necessidade de prévia definição legal de toda e qualquer

administrativo, o dever de colaboração e diálogo imposto ao Estado, que deve assegurar a participação ativa dos sujeitos do processo ao longo de sua instrução, até o proferimento da decisão final.

Aludidos princípios processuais em sentido estrito relacionam-se sobremaneira com os princípios materiais orientadores da Administração Pública. Nesse sentido, Egon Bockmann Moreira trata da relação indissociável entre tais princípios no âmbito do direito processual administrativo:

Não será demais reiterar a verdadeira simbiose que vige entre tais cânones e os princípios de direito material. Ainda que possam ser eventualmente compreendidos como de ‘espécies diferentes’, sua associação é indispensável para a perfeita compreensão do direito processual administrativo.¹³

Certo é que os princípios constitucionais explícitos e implícitos orientadores da Administração Pública são reforçados pelo processo administrativo, bem como sobre ele exercem influência inerente. Não há como pensar no processo administrativo dissociado das noções de legalidade, impessoalidade, isonomia, publicidade e eficiência.

Retoma-se a problemática inicialmente suscitada: a postura deturpada que comumente se adota no sentido de que a observância aos princípios constitucionais é devida somente na medida em que estabelecidos em legislação infraconstitucional.

Ocorre que, mesmo antes do advento da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a Lei Fundamental já trazia elementos suficientes à condução da atuação estatal no processo de tomada de decisão envolvendo direitos subjetivos dos administrados, conforme se demonstrou.

Os princípios constitucionais processuais e materiais possuem aplicação imediata, consoante a norma contida no artigo 5º, § 1º, da Constituição da República. Isso significa que sua efetividade não está condicionada à regulamentação por meio de legislação infraconstitucional, não

previsão que vise a atacar, aviltar ou suprimir, direta ou indiretamente, liberdade ou bens dos particulares” (MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: princípios...*, op. cit., p. 332-341).

¹³ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: princípios...*, op. cit., p. 264.

podendo a Administração Pública se escusar da observância aos direitos e garantias fundamentais sob fundamento de não haver lei que os defina.¹⁴

Nas lições de Egon Bockmann Moreira:

Caso seja agredido em sua “liberdade” e/ou “bens”, o particular não necessita aguardar a edição de lei que venha a estabelecer específico “processo administrativo” para a defesa daquele direito ofendido. Basta externar requerimento fundamentado, que a Administração tem o dever de mandar processá-lo adequadamente (conhecendo e instruindo o pedido, antes de proferir decisão em tempo razoável).¹⁵

Nota-se que sequer há previsão expressa do princípio da legalidade na Lei nº 9.784/1999, o que não significa, por óbvio, o afastamento de sua incidência, mas tão somente corrobora a suficiência da previsão constitucional.

Portanto, com a nova sistemática trazida pela Constituição de 1988, a procedimentalização da atuação do Poder Público por meio do processo administrativo e em atenção aos princípios da Administração Pública é exigência inafastável. A Lei nº 9.784/1999 surge no sentido de delimitar as peculiaridades práticas do processo administrativo, conferindo-lhe aplicabilidade às situações concretas, mas não inaugura a realidade do “processo administrativo”, já bem consubstanciado pela Constituição Federal.

3. A AUSÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA QUE REGULAMENTE O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DO PARANÁ

¹⁴ Nesse entendimento, pertinente a esclarecimento de Marçal Justen Filho: “A tutela constitucional a certos direitos e a atribuição de garantias fundamentais têm natureza autoaplicável. Não se exige nem sequer a regulamentação dos dispositivos constitucionais para o exercício desses direitos e garantias. Esse postulado é expressamente consagrado no art. 5.º, § 1.º, da CF/1988. Essa determinação derivou da experiência de que os entes estatais costumam omitir o exercício de competências legislativas visando a evitar ou a reduzir a eficácia de princípios constitucionais de tutela do cidadão. Ora, uma lei não pode restringir, por via direta, a garantia constitucional. Obviamente, a frustração à eficácia da regra constitucional não poderá ser obtida por via indireta, inclusive pela omissão de produzir a edição de lei reguladora da garantia constitucional” (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo..., op. cit. Não paginado).

¹⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. Processo Administrativo: princípios..., op. cit., p. 340.

A competência para legislar sobre direito processual é privativa da União, de acordo com o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Contudo, os entes federativos são concorrentemente competentes para a edição de normas relativas a procedimentos em matéria processual, o que limita a competência da União à edição de normas gerais, nos termos do artigo 24, inciso XI, e § 1º, da Lei Maior.

O levantamento das legislações estaduais sobre o tema demonstra haver dezessete unidades da Federação que possuem lei local regulamentadora do processo administrativo, a maioria editada ao final dos anos 90 e na primeira década dos anos 2000¹⁶, sendo a mais recente a Lei nº 8.972 do Estado do Pará, promulgada em 13 de janeiro de 2020.

No Estado do Paraná, há regulação contida em diversos diplomas legais e infralegais, por meio dos quais cada órgão ou entidade autárquica dispõe sobre seu próprio procedimento. A título de exemplo, a Lei nº 18.877/2016 dispõe sobre o processo administrativo fiscal e o Decreto nº 5.792/2012 regulamenta o processo administrativo disciplinar. Do mesmo modo, o Instituto Água e Terra - IAT, entidade autárquica estadual ambiental, dispõe, por meio de instruções normativas, sobre os critérios para a instrução e trâmite dos procedimentos administrativos decorrentes das autuações ambientais de sua competência.¹⁷

Contudo, o Estado do Paraná não possui lei que traga normas gerais para regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, integrando a parcela minoritária dos entes federativos que ainda não editaram lei local regulamentadora da matéria.

A criação de lei dos processos administrativos estaduais consiste em antiga reivindicação, especialmente, entre os advogados atuantes na área do Direito Administrativo. Por essa razão, foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Paraná, em dezembro de 2019, o projeto da Lei do

¹⁶ Mencionem-se, por oportuno, as legislações estaduais do processo administrativo das dezessete unidades da Federação que a possuem: Sergipe, Lei Complementar nº 33/1996; São Paulo, Lei nº 10.177/1998; Pernambuco, Lei nº 11.781/200; Alagoas, Lei nº 6.161/2000; Goiás, Lei nº 13.800/2000; Distrito Federal, Lei nº 2.834/2001; Minas Gerais, Lei nº 14.184/2002; Mato Grosso, Lei nº 7.692/2002; Amazonas, Lei nº 2.794/2003; Roraima, Lei nº 418/2004; Rio Grande do Norte, Lei Complementar nº 303/2005; Rio de Janeiro, Lei nº 5.427/2009; Maranhão, Lei nº 8.959/2009; Bahia, Lei nº 12.209/2011; Piauí, Lei nº 6.782/2016; Rondônia, Lei nº 3.830/2016; Pará, Lei nº 8.972/2020.

¹⁷ Vide a Instrução Normativa nº 001/2011 – IAP/GP. Disponível em: http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/Instrucao_normativa/Instrucao_Normativa0012011IAPGP1.pdf. Acesso em: 4 dez. 2020.

Processo Administrativo, elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado em conjunto com a Controladoria-Geral do Estado e com sugestões da OAB-PR.

Enquanto não há a edição de referida norma, cumpre analisar a aplicabilidade da Lei Federal nº 9.784/1999 aos demais entes da Federação e, mais adiante, a necessária observância aos comandos constitucionais materiais e processuais pela Administração Pública em sua atuação, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, a despeito do entendimento que se adote quanto à incidência da legislação federal.

3.1 AS DISCUSSÕES DOCTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS QUANTO À APLICABILIDADE DA LEI Nº 9.784/1999 AOS ENTES SUBNACIONAIS

A Lei Federal nº 9.784/1999 surge no sentido de conferir maior operabilidade e concretude à atuação da Administração Pública no âmbito dos processos administrativos federais, em atenção aos princípios constitucionais processuais e materiais que direcionam o exercício de suas funções. Diferentemente da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis (Lei nº 8.112/1990), esse último que dispõe sobre o processo administrativo disciplinar, a Lei Federal de Processo Administrativo traz um conjunto de normas gerais que regulam toda a atividade decisória, e não apenas os processos administrativos específicos.

Carlos Ari Sunfeld bem explica:

Não se trata, no caso federal como no estadual, de mais uma lei sobre os trâmites exigidos em certos processos da Administração. A denominação, aqui, engana, tendo em vista a tendência de os leitores fazerem uma associação com a experiência anterior, de textos normativos tratando de processos administrativos específicos. Mas isso seria um equívoco. Uma lei geral de processo administrativo não regula apenas os chamados processos administrativos em sentido estrito, mas toda a atividade decisória da Administração, sem exceções, independentemente do modo como ela se expressa.¹⁸

¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). **As leis de processo administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 19.

Questão hermenêutica com a qual sempre se depara o jurista diz respeito à abrangência da nova norma. Nesse ponto, não obstante o que dispõe o *caput* do art. 1º da Lei nº 9.784/1999, que reputa sua aplicabilidade ao “âmbito da Administração Federal direta e indireta”, parte da doutrina e da jurisprudência entendem-na aplicável aos entes subnacionais na ausência de legislação local específica, como se passa a demonstrar.

Isso porque a mera interpretação gramatical do texto da lei não comporta o substrato constitucional a que se deve atentar a fim de compreender devidamente seu conteúdo. Deve-se, por certo, ter em mente a distinção entre lei nacional e lei federal quanto ao âmbito de incidência, possuindo a primeira um alcance abrangente sobre todos os entes federativos, enquanto a segunda se limita à União Federal.¹⁹ Fato é que a LPAF se trata de lei federal, mas a celeuma reside na pretensão de sua nacionalização como definidora de normas gerais – discussão que não pode perder de vista a dimensão constitucional do processo administrativo.

Quanto à interpretação que ora será destrinchada, Bernardo Strobel Guimarães trouxe introdução pertinente:

Como já se teve o ensejo de se deixar entrever, o eixo lógico-jurídico que permite elucidar o grosso das dúvidas em relação à LPAF reside em seu cotejo com as disposições constitucionais que dão conteúdo e suporte à processualidade administrativa. Destarte, qualquer dúvida em relação aos limites e possibilidades de aplicação da LPAF deve remeter o intérprete, de imediato, ao Texto Magno.²⁰

Os direitos dos administrados e os fins precípuos da Administração Pública, trazidos pela Constituição Federal, constituem normas centrais do ordenamento jurídico, cujo afastamento não se sustenta sob o fundamento de resguardo ao princípio federativo²¹. Isso significa que os entes da Federação aos quais o constituinte conferiu competência para legislar sobre direito administrativo

¹⁹ Segundo Geraldo Ataliba: “Há leis federais (ou da União), estaduais (ou dos Estados) e municipais (ou dos Municípios) dirigidas às pessoas na qualidade de administrados da União, dos Estados e dos Municípios e emanados dos legislativos dessas entidades políticas, respectivamente. E há leis nacionais, leis brasileiras, voltadas para todos os brasileiros, indistintamente, abstração feita da circunstância de serem eles súditos desta ou daquela pessoa política” (ATALIBA, Geraldo. Leis nacionais e leis federais no regime constitucional brasileiro. São Paulo: Resenha Universitária, 1976, p. 129).

²⁰ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade..., op. cit., p. 195.

²¹ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade..., op. cit., p. 197.

devem, no exercício dessa função, concretizar os princípios constitucionais processuais, bem como os princípios orientadores da Administração Pública.

Com efeito, as diretrizes constitucionais devem ser respeitadas por todos os níveis federativos, de modo que não se mostra coerente afastar a aplicação de lei federal que visa à “proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”, conforme preceitua o *caput* do artigo 1º da Lei de Processo Administrativo Federal ²².

Ainda nesse entendimento, veja-se que a Lei Maior atribuiu privativamente à União a competência para legislar sobre matéria processual (artigo 22, I). Isso porque o devido processo legal, como garantia fundamental do cidadão, há de ser assegurado igualmente a todos, brasileiros e estrangeiros residentes no País, sem distinção de qualquer natureza, como foi estabelecido no *caput* do artigo 5º da Constituição.

Na dicção de Bernardo Strobel Guimarães:

Ao atribuir competência à União para legislar sobre processo, e ao ter fixado o concedo ao atendimento efetivo da ampla defesa e do contraditório, infere-se que a descrição legislativa que venha a concretizar o devido processo legal valha para toda a Federação.²³

Por outro lado, o texto constitucional atribui aos entes federativos competência concorrente para legislar sobre procedimentos em matéria processual (artigo 24, inciso XI, da CF/88). Ora, o parágrafo 4º de tal dispositivo determina a suspensão da eficácia dos dispositivos da legislação estadual quando contrários à legislação federal superveniente. Interpretação conforme não permite compreender no sentido de se afastar a incidência das normas gerais federais sobre os demais entes federativos.

Nesse entendimento, tampouco é lógico que se repute à inaplicabilidade das normas gerais federais nos casos em que há lei específica referente à matéria processual.²⁴ Isso porque a Lei de

²² GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *Âmbito de validade...*, op. cit., p. 197.

²³ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *Âmbito de validade...*, op. cit., p. 208.

²⁴ A título de exemplo, o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990) não disciplina o processo administrativo para aplicação de sanções às infrações aos seus dispositivos. Nesse panorama, a Fundação Procon de São Paulo, como entidade estadual, deve conduzir o processo administrativo consumerista, certamente, com base na Lei Estadual de Processo Administrativo (Lei nº 10.177/1998). Isso, contudo, não afasta a observância ao Decreto Federal nº 2.181/1997, que estabelece normas gerais de aplicação das sanções administrativas do CDC. Ambos os diplomas legais serão complementares e a existência de legislação estadual específica não impossibilita que sejam observadas, no que couber, as disposições do decreto federal, este sim propriamente voltado às

Processo Administrativo Federal se caracteriza pela generalidade e subsidiariedade, conforme estabeleceu o próprio legislador (artigo 1º, *caput* e § 1º e artigo 69 da Lei nº 9.784/99). Isto é, abarca amplamente o exercício da função administrativa, não se limitando a regular o processo administrativo em sentido estrito e deixando espaço para leis de processos específicos.

O principal argumento da doutrina que reputa a aplicabilidade da LPAF aos entes subnacionais fundamenta-se em sua carga principiológica, na medida em que o diploma traz normas gerais e abstratas orientadoras do agir administrativo e em notável consonância com os princípios constitucionais. Assim, e diante da necessária homogeneidade da garantia aos direitos dos administrados e da atuação administrativa em todo o território nacional, o substrato constitucional da LPAF deve incidir também sobre os Estados e Municípios.

José dos Santos Carvalho Filho, inicialmente, remete à aplicabilidade da LPAF ao âmbito da União Federal em razão do poder de autoadministração conferido aos demais entes federativos, que seriam competentes para a edição de leis regulando seu processo administrativo. O autor aduz que os Estados e Municípios, ao editarem suas normativas próprias, não estarão de todo vinculados à Lei nº 9.784/99, sendo tal vinculação, contudo, cogente no que diz respeito aos princípios e normas constitucionais.²⁵

Entendimento semelhante é apresentado por Tatiana Camarão, Cristiana Fortini e Maria Fernanda Pereira, que denotam que as normas contidas na Lei Federal nº 9.784/99 que traduzem princípios constitucionais possuem aplicação imediata e ultrapassam a esfera federal, devendo ser observadas pelos demais entes políticos.²⁶ No mesmo sentido, Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari asseveram que a LPAF representa uma “coleção de vetores ideológicos diretamente emanados da Constituição, como referenciais inafastáveis de toda e qualquer atuação administrativa, de qualquer órbita ou setor do Poder Público”.²⁷

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite, circunstancialmente, a aplicação da Lei nº 9.784/99 aos Estados e Municípios quando ausente lei local específica. É o caso do prazo

especificidades dos processos consumeristas (SUNDFELD, Carlos Ari. *Processo e procedimento administrativo...*, op. cit, p. 27).

²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal**: comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999, 5ª ed. rev., ampl. e atual. até 31.3.2013, São Paulo: Atlas, 2013, p. 37.

²⁶ CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa; FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho. **Processo administrativo**: comentários à lei nº 9.784/1999. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 378.

²⁷ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 2ª ed, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 29.

decadencial quinquenal para revisão de atos administrativos, previsto no artigo 54 da LPAF, cuja aplicação subsidiária aos demais entes subnacionais é entendimento sumulado pelo STJ:

SÚMULA N. 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

Isso se deve à impossibilidade de submeter o cidadão-administrado, indeterminadamente, ao poder de autotutela do Estado. Não há, portanto, como entender pela imprescritibilidade dos atos da Administração Pública na ausência de lei local específica a respeito da matéria, sob pena de se atentar contra o princípio da segurança jurídica. Pertinente trecho da ementa de julgado do STJ, em que se reputa à aplicação por analogia integrativa da Lei Federal nº 9.784/1999:

Com vistas nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, este Superior Tribunal de Justiça tem admitido a aplicação, por analogia integrativa, da Lei Federal n. 9.784/1999, que disciplina a decadência quinquenal para revisão de atos administrativos no âmbito da administração pública federal, aos Estados e Municípios, quando ausente norma específica, não obstante a autonomia legislativa destes para regular a matéria em seus territórios. Colheu-se tal entendimento tendo em consideração que não se mostra razoável e nem proporcional que a Administração deixe transcorrer mais de cinco anos para providenciar a revisão e correção de atos administrativos viciados, com evidente surpresa e prejuízo ao servidor beneficiário.²⁸

A jurisprudência do STJ, contudo, não se debruça de modo aprofundado, tampouco uniforme, sobre o fundamento da aplicação da decadência quinquenal aos entes subnacionais. Em linhas gerais, o Tribunal remete à aplicação analógica de dispositivos específicos da LPAF, à aplicação subsidiária do diploma legal como um todo ou à sua necessária incidência principiológica, com base em princípios como o da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e segurança jurídica.

²⁸ BRASIL. STJ (2ª Turma). REsp nº 1.251.769/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 06 set. 2011.

Da análise dos julgados do Tribunal de Justiça do Paraná, observa-se que o prazo decadencial quinquenal para a revisão de atos administrativos é aplicado no âmbito estadual com base nos precedentes do STJ, cujo entendimento foi recentemente consagrado pela Súmula n. 633²⁹.

O princípio da segurança jurídica, consagrado pela Lei nº 9.784/99, é também invocado a fim de sustentar a aplicação do prazo decadencial da LPAF à esfera estadual e municipal, como se observa do seguinte trecho de acórdão proferido pelo TJPR:

Isto é, em nome do Princípio da Segurança Jurídica, deve haver um prazo razoável para a anulação administrativa de atos seus que interfiram na esfera jurídica de terceiros.

Esse princípio foi consagrado, definitivamente, na Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tanto em seu artigo 2º, que estabelece que a Administração Pública obedeça ao Princípio da Segurança Jurídica, quanto em seu artigo 54, que fixa o prazo decadencial de 05 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los.³⁰

Para além de julgados referentes à questão decadencial da revisão de atos administrativos, a observância à LPAF pelo TJPR é demonstrada também em outras circunstâncias.

No julgamento da Apelação Cível nº 1.293.716-7, a Quarta Câmara Cível do TJPR amparou-se no princípio do formalismo moderado, previsto no inciso IX do parágrafo único do artigo 2º e no artigo 22, ambos da Lei n.º 9.784/99, entendendo-o aplicável ao caso em exame, ao decidir pela não caracterização de prejuízo à defesa em processo administrativo disciplinar municipal.³¹

Ainda, quando do julgamento da Apelação Cível nº 1274097-5, a mesma Câmara, ao exercer controle de legalidade sobre decisão exarada pelo Prefeito Municipal de Londrina, entendeu pela irregularidade da decisão por ausência de motivação, “ferindo, assim, o princípio da

²⁹ Citam-se os acórdãos proferidos nos seguintes julgados: ACRN nº 1700754-8; ACRN nº 1703340-6; ACRN nº 1635709-0; ACRN nº 1412083-9; AC nº 767783-4 e AC nº 767783-4.

³⁰ PARANÁ. Tribunal de Justiça (5ª Câmara Cível). ACRN nº 1466854-9, Rel. Des. Luiz Mateus de Lima, julgado em 22 mar. 2016.

³¹ PARANÁ. Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). AC nº 1293716-7, Rel. Des. Abraham Lincoln Calixto, julgado em 19 maio 2015.

motivação norteador da Administração Pública, violando as disposições do artigo 37, da Constituição Federal; artigo 2º e artigo 50 da Lei 9.784/99”.³²

Do mesmo modo, o Tribunal manteve a anulação de processo administrativo municipal, em sede de Apelação Cível, por não ter sido respeitado o prazo de três dias de antecedência para a intimação dos interessados quanto à realização de prova, com base nos artigos 38 a 41 da Lei nº 9.784/99.³³

Com efeito, o TJPR já aludiu expressamente, ainda que de forma circunstancial, à aplicabilidade subsidiária da LPAF aos entes subnacionais na ausência de lei local específica:

Também o art. 38, § 2º, da Lei nº 9.784/995 (Lei do processo administrativo federal, aplicável subsidiariamente nas esferas estadual e municipal) prevê o indeferimento das provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias, desde que por decisão fundamentada.³⁴

Em controle difuso de constitucionalidade nos autos da Apelação Cível nº 729.196-7, o TJPR aplicou subsidiariamente ao caso o artigo 27 da LPAF, julgando inconstitucional o artigo 66 do Decreto nº 7.011/2006 do Município de Cascavel, que dispõe sobre a aplicação da revelia no âmbito do processo administrativo municipal consumerista em desacordo com a legislação federal. Isso por entender ser vedado aos Municípios legislar sobre matéria processual, com base no artigo 22 da Constituição Federal.³⁵

Note-se que o Tribunal afastou disposição de decreto municipal que regulamenta o processo administrativo no âmbito do Procon Municipal, aplicando subsidiariamente a LPAF, por entender não ser o Município competente para legislar sobre matéria processual. Ora, reconheceu-se, então, a Lei nº 9.784/99 como irradiadora de normas gerais de processo administrativo, as quais impõem sua observância sob pena de se afastarem dispositivos locais em contrário.

³² PARANÁ. Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). AC nº 1274097-5, Rel. Juíza Cristiane Santos Leite julgado em 24 fev. 2015.

³³ PARANÁ. Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). ACRN nº 0028836-16.2011.8.16.0021, Rel. Juiz Francisco Cardozo Oliveira, julgado em 09 jul. 2018.

³⁴ PARANÁ. Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). AC nº 1160334-2, Rel. Des.ª Maria Aparecida Blanco de Lima, julgado em 13 maio 2014.

³⁵ PARANÁ. Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). AC nº 729196-7, Rel. Des.ª Lélia Samardã Giacomet, julgado em 14 jun. 2011.

Considerando as expressões doutrinárias e jurisprudenciais expostas, entende-se que a Lei Federal nº 9.784/99 disciplina um quadro geral de processualidade administrativa e orienta todo o exercício da função administrativa, consubstanciando os princípios constitucionais processuais e materiais, os quais, indistintamente, incidem sobre o atuar administrativo de todos os níveis da Federação.

Por essa razão, a LPAF deve ser aplicada subsidiariamente aos entes federativos na ausência de lei local específica ou mesmo diante de lacunas normativas na legislação estadual ou municipal, mormente em se tratando de norma que consubstancializa princípio constitucional.

Resguarda-se, por certo, a competência dos entes subnacionais para legislar sobre procedimentos em matéria processual, afastando-se qualquer alegação de violação ao princípio federativo. No entanto, não é demais ressaltar que as leis locais de processo administrativo devem guardar consonância com os princípios constitucionais, os quais representam “patamar mínimo indeclinável, de obrigatória observância para União, Estados, Municípios e Distrito Federal”.³⁶

4. A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE COMO COROLÁRIA DA NORMA JURÍDICA CONTIDA NOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO, DA CELERIDADE E DA EFICIÊNCIA

A Emenda Constitucional nº 45/2004 alçou a duração razoável do processo ao patamar de princípio constitucional fundamental, ao estabelecer que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo”, ainda que antes já fosse considerado corolário do princípio do devido processo legal.

Da mesma maneira, o inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal assegura a celeridade da tramitação de processos no âmbito judicial e administrativo, buscando salvaguardar o processo de protelações indevidas e contribuindo para a utilidade do resultado ao final da demanda.

Adiante, o inciso XXXVI do artigo 5º da Carta Magna entabula o princípio da segurança jurídica, o qual, como estabilizante das relações jurídicas e protetor da confiança legítima no

³⁶ FERRAZ, Sérgio. DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo...*, op. cit., p. 29.

ordenamento, é também incompatível com a ideia de prorrogação *ad eternum* das relações jurídicas, tanto entre os indivíduos, como em relação ao próprio Estado.

A prescrição relaciona-se com todas essas garantias fundamentais na medida em que transforma o transcurso do tempo em segurança para as relações jurídicas. Nesse sentido, o insígne jurista Pontes de Miranda bem assenta essa relação:

Os prazos prescricionais servem à paz social e à segurança jurídica. Não destroem o Direito, que é; não cancelam, não apagam as pretensões; apenas, encobrimo a eficácia da pretensão, atendem à conveniência de que não perdue por demasiado tempo a exigibilidade ou a acionabilidade.³⁷

Do mesmo modo, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da “segurança jurídica”, o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da (...) são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito³⁸.

Conforme anteriormente exposto, por seu caráter de garantias fundamentais, a aplicação de aludidos princípios não pode ficar à mercê da existência de normas infraconstitucionais, conforme o comando trazido pelo § 1º do artigo 5º da Constituição. Isto é, a tramitação do processo sem dilações indevidas é direito que pode ser exigido imediatamente por todas as pessoas em face do Poder Público.

No Direito Administrativo não poderia ser diferente, dado que a prescrição se inscreve como princípio informador de todo o ordenamento jurídico, não se admitindo incertezas nas relações reguladas pelo Direito. Relembre-se que o artigo 37 da Constituição Federal elenca a eficiência como um dos princípios norteadores da atuação da Administração Pública, demandando presteza e rendimento na atuação do agente público.

³⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**: parte geral, Tomo VI. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 101.

³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 124.

Pode-se conceituar a prescrição intercorrente como “aquela relacionada com o desaparecimento da proteção ativa, no curso do processo, ao possível direito material postulado”, diante da “inércia continuada e ininterrupta no curso do processo por seguimento temporal superior àquele em que ocorre a prescrição em dada hipótese”.³⁹

Dada a importância da prescrição intercorrente como corolária dos princípios da segurança jurídica, da duração razoável do processo, da celeridade e da eficiência, sua incidência está prevista nas legislações infraconstitucionais que regulam o processo em âmbitos diversos.⁴⁰

Cumprido, para os fins do presente estudo, debruçar-se sobre a prescrição intercorrente no âmbito do processo administrativo federal e sua necessária irradiação subnacional na ausência de previsão local específica, sob pena de violação aos aludidos mandamentos constitucionais, orientadores indistintos do agir administrativo em todo o território nacional.

4.1 A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO ÂMBITO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS FEDERAIS E SUA APLICABILIDADE AOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS

A prescrição intercorrente no processo administrativo federal está prevista no artigo 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Referido dispositivo preconiza que “incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho”. Já o *caput* do artigo 1º, estabelece prazo quinquenal de prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia.

³⁹ ARRUDA ALVIM, José Manuel de. Da prescrição intercorrente. In: CIANCI, Mirna (coord.). **Prescrição no Código Civil: uma análise interdisciplinar**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 27.

⁴⁰ A Lei de Execuções Fiscais, de 22 de setembro de 1980, consolida o instituto em seu artigo 40, § 4º, ao dispor que, decorrido o prazo prescricional após a decisão de arquivamento por não ter sido localizado o devedor ou encontrados bens para penhora, o juiz pode reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato. No âmbito do Direito Processual Civil, a prescrição intercorrente está prevista no artigo 921, § 4º e 5º, do CPC, e constitui causa de suspensão e de extinção da execução quando o credor se queda inerte, deixando de agir na persecução de seu direito subjetivo e levando à paralisação da execução. No contexto da reforma trabalhista, o legislador acrescentou o artigo 11-A à CLT, que normatiza a prescrição intercorrente no processo do trabalho quando o exequente deixa de cumprir determinação judicial no curso da execução pelo prazo de dois anos.

Quanto à aplicação dos prazos previstos na Lei nº 9.873/99, constata-se a existência de celeuma idêntica à discussão referente à incidência da Lei nº 9.784/99 aos entes federativos. Também nesses casos, o Superior Tribunal de Justiça assenta o afastamento da aplicabilidade daquele diploma legal sobre a típica distinção entre lei federal e lei nacional e sobre o respeito ao princípio federativo.

Ora, se a norma federal de processos administrativos deve ser subsidiariamente aplicável aos processos estaduais e municipais, conforme previamente defendido, com muito mais razão há de se aplicar a Lei Federal nº 9.873/1999, que coíbe a inércia dos agentes públicos em promover os atos necessários a impulsionar o processo, finalizando-o em tempo razoável.

O que se observa, no entanto, é um verdadeiro ilogismo hermenêutico no sentido de afastar a aplicabilidade dos prazos previstos na Lei nº 9.873/99 aos entes subnacionais desprovidos de legislação local específica. Isso porque o STJ reputa, nos casos de prescrição da ação punitiva da Administração Estadual ou Municipal, à aplicação – note-se, também analógica – do prazo quinquenal previsto no artigo 1º do Decreto nº 20.910/32, que diz respeito à prescrição das dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal.

Referido entendimento foi firmado em sede de julgamento de Recurso Especial Repetitivo, REsp 1.115.078/RS, quando a Corte consignou que somente as ações administrativas punitivas desenvolvidas no plano da Administração Federal, seja direta, seja indireta, recebem a incidência do disposto no artigo 1º da Lei nº 9.873/99.

Também na ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 1.112.577, em 2009, submetido ao rito dos recursos repetitivos, a Corte assentou que “é de cinco anos o prazo para a cobrança da multa aplicada ante infração administrativa ao meio ambiente, nos termos do Decreto n.º 20.910/32”, fundamentando-se na isonomia, “à falta de regra específica para regular esse prazo prescricional”.⁴¹

Em suma, o Superior Tribunal de Justiça nega aplicação de legislação federal que regulamenta situação idêntica àquela verificada nas esferas estaduais e municipais para as quais

⁴¹ BRASIL. STJ (1ª Seção). REsp nº 1112577/SP, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 09 dez. 2009.

não há legislação local, aplicando, em vez disso, o dispositivo do Decreto nº 20.910/32 que, em realidade, trata da prescrição das dívidas passivas dos entes federativos.

Ocorre que as Cortes locais, diante do entendimento do STJ relativo à inaplicabilidade dos prazos da Lei nº 9.873/99 aos entes subnacionais, vinham aplicando o mesmo prazo quinquenal do Decreto nº 20.910/32 a fim de reconhecer a prescrição intercorrente dos processos administrativos estaduais e municipais, na ausência de legislação local específica.

Contudo, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.566.304/PR, o STJ firmou entendimento no sentido de ser inaplicável o prazo quinquenal do artigo 1º do Decreto nº 20.910/32 para o fim de se reconhecer a prescrição intercorrente no âmbito das ações administrativas punitivas estaduais e municipais:

Dessa forma, ante a ausência de previsão legal específica para o reconhecimento da prescrição administrativa intercorrente na legislação do Estado do Paraná, ante a inaplicabilidade dos arts 1º do Decreto 20.910/1932 para este fim, bem como das disposições da Lei 9.873/1999, deve ser afastada a prescrição da multa administrativa no caso, já que, em tais situações, o STJ entende caber "a máxima" *inclusio unius alterius exclusio*, isto é, o que a lei não incluiu é porque desejou excluir, não devendo o intérprete incluí-la.⁴²

Nesse mesmo sentido, pertinente o trecho do voto proferido pela Ministra Regina Helena Costa no julgamento do Recurso Especial nº 1.770.878/PR:

Verifico que o acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual o art. 1º do Decreto 20.910/32 regula somente a prescrição quinquenal do fundo de direito, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente do processo administrativo, regulada apenas na Lei n. 9.873/99, que, conforme já sedimentado no STJ, não é aplicável às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal.⁴³

Decorrem do irredutível entendimento do STJ decisões absolutamente incompatíveis com os princípios constitucionais processuais e materiais, como no caso de decisão monocrática proferida no Recurso Especial nº 1.803.486/RS, em que o Ministro Relator, reputando à

⁴² BRASIL. STJ (2ª Turma). AgRg no REsp nº 1566304/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 10 mar. 2016.

⁴³ BRASIL. STJ (1ª Turma). AgInt no REsp nº 1770878/PR, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 18 fev. 2019.

inaplicabilidade da Lei nº 9.873/99 e do Decreto nº 20.910/32, manifestou-se pela impossibilidade de configuração da prescrição intercorrente no âmbito de processo administrativo punitivo estadual que restou paralisado, destaque-se, por mais de nove anos, determinando sua retomada e a consequente aplicação da multa administrativa⁴⁴.

Não há maior afronta aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da duração razoável do processo, da celeridade e da eficiência. Na prática, a posição abre margem à prorrogação *ad eternum* da relação jurídica entre a Administração Pública e o particular, o que não se sustenta diante dos princípios basilares que orientam o atuar administrativo no contexto do Estado Democrático de Direito.

A primeira inconsistência recai sobre o afastamento da incidência analógica de legislação federal que expressamente regula a prescrição de cinco anos para a Administração Pública, no exercício do poder de polícia, instaurar o processo administrativo com o objetivo de apurar infração à legislação em vigor. Opta-se por aplicar analogicamente dispositivo que tampouco remete a situação prática equiparável.

Para mais, a Corte Superior nega a aplicação do mesmo dispositivo – que, inclusive, estabelece prazo prescricional superior ao prazo trienal da Lei nº 9.873/99 – para a caracterização da prescrição intercorrente nos processos administrativos estaduais e municipais desprovidos lei local específica, silenciando quanto às absurdas dilações decorrentes de abandono por parte do Poder Público.

O aplicador do Direito deve interpretá-lo na medida em que melhor se realizem os princípios constitucionais, à semelhança do que se verificou no já mencionado julgamento da Apelação Cível nº 729.196-7 pelo TJPR, em que se declarou inconstitucional a norma municipal sobre a aplicação da revelia no âmbito do processo administrativo municipal consumerista, em desacordo com a LPAF.

Ante os entendimentos consolidados pelo Superior Tribunal de Justiça no tocante aos prazos prescricionais aplicáveis à Administração Pública Estadual e Municipal na ausência de legislação local própria, cabe observar o histórico jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Paraná

⁴⁴ BRASIL. STJ. REsp nº 1803486/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 23 abr. 2019.

e sua adequação às definições da Corte Superior, o que culminou, como se verá, na aplicação direta dos princípios constitucionais processuais e materiais.

4.2 HISTÓRICO JURISPRUDENCIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ QUANTO À APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

O histórico jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Paraná revela a passagem de uma ampla aplicação da Lei Federal nº 9.873/99 – especificamente aos órgãos do integrantes do Sistema de Defesa do Consumidor – à completa negação de sua incidência aos entes subnacionais, mormente após a decisão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.566.304/PR em 10 de março de 2016.

Encontram-se diversos julgados do Tribunal de Justiça do Paraná que, acertadamente, decidiram pela aplicação da Lei nº 9.873/99 ao âmbito estadual e municipal quanto ao prazo trienal de prescrição intercorrente, na ausência de legislação específica. Ocorre que referido entendimento era aplicado tão somente diante de processos administrativos instaurados por órgãos que integram o Sistema de Defesa do Consumidor.

O fundamento cunhado pelo TJPR para a aplicação da Lei nº 9.873/99 aos processos administrativos instaurados pelos órgãos que integram o Sistema de Defesa do Consumidor, mesmo que estaduais, municipais ou do Distrito Federal, assentava-se no fato de que, ao exercerem suas funções, fiscalizando as relações de consumo e aplicando as sanções previstas no CDC, estariam sujeitos às normas gerais contidas no Decreto Federal nº 2.181/97.

Veja-se que, em face de processos administrativos instaurados pelo Procon/PR, o TJPR reconhecia, sem hesitação, a prescrição intercorrente com base no prazo trienal da Lei nº 9.873/99, afastando, explicitamente, a alegação de aplicação exclusivamente federal do diploma legal, bem como negando a incidência do prazo quinquenal previsto no artigo 1º do Decreto nº 20.910/32:

Assim sendo, uma vez que o PROCON do Estado do Paraná se sujeita à regra da Lei Federal nº 9.873/99, restou devidamente caracterizada a prescrição nos termos do artigo 1º, §1º da mesma lei, vez que o processo administrativo em comento ficou inerte por mais de três anos.
(...)

Ressalta-se que é descabida a alegação de que a Lei nº 9.873/99 somente incide na esfera federal, sendo aplicável ao caso o Decreto nº 20.910/32.⁴⁵

O Tribunal já bem aludiu ao caráter de norma geral da Lei nº 9.873/99, consignando que, “em havendo norma do ente federado, e na ausência de norma estadual regulando esta situação específica, não há o que obste a aplicação da legislação federal, porquanto esta possui eficácia de norma geral”.⁴⁶

Já quanto ao posicionamento do TJPR frente a casos em que não se discutem processos administrativos consumeristas, o julgamento da Apelação Cível nº 1.108.567-5 mostra-se pertinente ao deslinde da questão. Naquela ocasião, a Quarta Câmara Cível, embora tenha expressamente reconhecido não haver óbice ao uso subsidiário de regras do processo administrativo federal, no tocante aos lapsos prescricionais, para a apuração de infrações ao meio ambiente no âmbito dos Estados, manifestou que “exige a ordem jurídica que eventual lacuna legislativa na esfera estadual seja suprida pela incidência do Decreto nº 20.910/32”.⁴⁷

Após o julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.566.304/PR pela Segunda Turma do STJ, em 10 de março de 2016, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná passou a negar a aplicabilidade do prazo trienal da prescrição intercorrente, previsto na Lei nº 9.873/99, mesmo aos processos administrativos instaurados por órgãos integrantes do Sistema de Defesa do Consumidor. Do mesmo modo, não se constata o reconhecimento da prescrição intercorrente com base no Decreto nº 20.910/32.

Ocorre que o Tribunal, acertadamente, reconhece a necessidade de conferir solução às paralisações indevidas dos processos administrativos estaduais e municipais, voltando a atenção à Constituição Federal. Passa-se, então, a revelar a postura adotada pelo TJPR diante do afastamento do instituto da prescrição intercorrente no âmbito estadual e municipal pelo STJ, voltando-se, finalmente, aos princípios constitucionais que, desde o início, deveriam orientar o deslinde de tais casos concretos.

⁴⁵ PARANÁ. Tribunal de Justiça (5ª Câmara Cível). AC nº 1182275-2, Rel. Des. Luiz Mateus de Lima, julgado em 18 mar. 2014. Aludido entendimento é reproduzido em diversas outras decisões do TJPR: AC nº 1089522-2; AC nº 1129089-6; AC nº 1181444-3; AI nº 1173022-2.

⁴⁶ PARANÁ. Tribunal de Justiça (5ª Câmara Cível). AC nº 1314872-2, Rel. Des. Leonel Cunha, julgado em 03 mar. 2015.

⁴⁷ PARANÁ. Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). AC nº 1108567-5, Rel. Des. Coimbra de Moura, julgado em 11 fev. 2014.

4.3 A CONSOLIDAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ COMO ORIENTADORES IMEDIATOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO ESTADUAL

Certo é que a ausência de lei estadual específica que regulamente a prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos estaduais não pode ser utilizada como escusa à morosidade da Administração Pública Estadual. Conforme elucida Egon Bochman Moreira, “ao intérprete do direito público importa sobremaneira o texto constitucional”⁴⁸, de modo que o processo administrativo não se encontra limitado aos diplomas infraconstitucionais.

Entendimento diverso importaria em assumir que o administrado seria eternamente refém da Administração Pública no âmbito dos processos administrativos, ficando à deriva dos abandonos processuais por parte dos órgãos de fiscalização, que, infelizmente, não são raros.

Como já denotado, em se tratando de garantias fundamentais instituídas na Constituição da República de 1988, os princípios da segurança jurídica, da duração razoável do processo, da celeridade e da eficiência têm aplicabilidade imediata e não podem deixar de gerar efeitos por falta de norma regulamentar estadual.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Paraná vem por bem entendendo que a inércia da movimentação do processo administrativo estadual constitui manifesta afronta a aludidos princípios, bem como exaure a utilidade do procedimento, o que fundamenta a declaração de nulidade do processo administrativo.

Nota-se que, acompanhando o entendimento da Corte Superior, o Tribunal afasta a alegação de que se está a tratar de prescrição intercorrente. Não obstante, a correta observância aos princípios constitucionais acaba por gerar o mesmo efeito prático – tendo em vista que a prescrição intercorrente representa a consubstancialização desses mesmos princípios – levando à anulação do processo e afastamento da sanção administrativa.

O Tribunal de Justiça do Paraná assume que o STJ, ao afastar a tese da prescrição intercorrente estadual e municipal, não julgou o mérito da questão, tendo tão somente afastado a

⁴⁸ MOREIRA, Egon Bockman. **Processo Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.64.

solução até então adotada – referente à aplicação da Lei nº 9.873/99 ou do Decreto nº 20.910/32 para o reconhecimento da prescrição intercorrente. Desse modo, reconhece que, embora não haja lei específica no Estado do Paraná, “não é possível afirmar que, ante a ausência legislativa, poderá a Administração demorar-se indefinidamente para a atuação administrativo-punitiva estadual ou municipal”.⁴⁹

Por essa razão, o TJPR passou a sustentar que o abandono injustificado de processo administrativo punitivo por órgão ou entidade autárquica estadual ou municipal demonstra desinteresse na apuração e repressão da suposta irregularidade, esvaziando-se a finalidade do processo.

Do ponto de vista principiológico, o Tribunal assenta na razoável duração do processo a impossibilidade de demora descomedida no trâmite administrativo, por se tratar de garantia constitucional que “obriga o Poder Judiciário a decidir a respeito quando provocado, independentemente da inexistência de lei infraconstitucional específica no âmbito administrativo estadual e municipal”.⁵⁰ Ainda, atribui-se relevância à segurança jurídica, do ponto de vista do administrado.

Oportuna a menção a trecho da decisão proferida pela Quinta Câmara Cível do TJPR no julgamento da Apelação nº 0000001-59.2017.8.16.0004, que sumariza os princípios invocados para sustentar a declaração de nulidade do processo administrativo:

Nesse passo, há evidente afronta aos princípios da celeridade, da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo e, por fim, a retomada tardia do procedimento para a aplicação da multa evidencia apenas o propósito arrecadatório do Órgão no episódio, agindo em flagrante desvio de finalidade, maculando o procedimento com indisfarçável nulidade, não havendo que se falar em indisponibilidade do interesse público, pois a própria Administração dele dispôs ao não agir em prazo minimamente razoável, esvaziando a razão de ser da sanção.⁵¹

Quanto ao parâmetro temporal utilizado pelo TJPR ao estabelecer o exaurimento do processo administrativo por inércia, utiliza-se como base o prazo de cinco anos da Administração

⁴⁹ PARANÁ. Tribunal de Justiça (5ª Câmara Cível). AC nº 0000001-59.2017.8.16.0004, Rel. Des. Leonel Cunha, julgado em 11 set. 2018.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

Pública para iniciar procedimentos, revogar atos e constituir créditos – e mais cinco para exigí-los. Estando presente em diversas legislações, o Tribunal entende que o prazo quinquenal representa tempo necessário para que a Administração atue na efetivação de suas finalidades e na defesa do interesse público.

É possível constatar que a Corte local, esquivada às potenciais reformas do Superior Tribunal de Justiça, não mais fala em prescrição intercorrente no âmbito estadual e municipal. Do mesmo modo, aplica o prazo quinquenal ao decretar o esvaziamento do processo administrativo com base nos princípios constitucionais, sem, contudo, mencionar o dispositivo do Decreto nº 20.910/32 ou a Lei nº 9.873/99.

Conclui-se que o Tribunal de Justiça do Paraná adotou solução razoável diante dos entendimentos consolidados pelo Superior Tribunal de Justiça, contornando, de certo modo, a posição da Corte Superior, que relegou os processos administrativos estaduais e municipais ao prolongamento indeterminado. Com a devida observância aos princípios constitucionais, o TJPR vem conferindo o mesmo efeito prático do reconhecimento da prescrição intercorrente nas esferas subnacionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estabeleceu-se que a Constituição de 1988 traz um conjunto de princípios que devem reger a realização da função administrativa em todos os níveis federativos, que constituem um núcleo rígido a ser observado pelo administrador, pelo legislador infraconstitucional e, naturalmente, pelo aplicador do Direito.

Nesse aspecto, defende-se a aplicação nacional da Lei Federal nº 9.784/99, por estruturar e instrumentalizar os princípios constitucionais em preceitos abrangentes aptos a ordenar a atuação da Administração Pública como um todo. Sua extensão aos entes subnacionais sustenta-se na medida em que os direitos dos administrados e os preceitos conformadores da atuação administrativa não implicam violação ao princípio federativo, sendo resguardada a competência dos Estados e Municípios para legislar em atenção às peculiaridades locais.

Nesse entendimento, sustenta-se a possibilidade de aplicação subsidiária da Lei Federal nº 9.873/99, no que toca aos prazos prescricionais para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública, ante a inexistência de legislação local que regule a matéria. Esse, contudo, não é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que reputa à aplicação analógica do prazo quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/32 para o fim de se declarar a prescrição da pretensão punitiva no âmbito dos entes federados.

Já no tocante à prescrição intercorrente por paralisação processual decorrente da inércia do Poder Público, o STJ desamparou o cidadão-administrado dos entes federados, reputando à inaplicabilidade do instituto na ausência de lei local que o preveja – isto é, possibilitando a prorrogação *ad eternum* de processos administrativos instaurados pela Administração Pública Estadual ou Municipal. Ainda, a Corte afastou a aplicabilidade do prazo quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32 para o fim de se reconhecer a prescrição intercorrente no âmbito subnacional.

A postura da Corte Superior levou o Tribunal de Justiça do Paraná a encontrar alternativa tangente, que não aplica diretamente o instituto da prescrição intercorrente e tampouco remete ao prazo quinquenal do Decreto nº 20.910/32 para esse fim, mas que, ao fim e ao cabo, culmina na mesma consequência prática – o reconhecimento de nulidade do processo administrativo.

Ainda que não se deva considerar a aplicação direta dos princípios constitucionais como solução inovadora, é de se salutar a efetividade que o TJPR vem atribuindo a referidos mandamentos constitucionais, entendendo incabível a compreensão de que a relação jurídica entre a Administração e o particular é passível de extensão indeterminada.

Apesar de se tratar de solução adequada, espera-se que seja temporária. Não no sentido de se afastar a aplicação dos princípios constitucionais, mas por se tratar de fundamentação articulada como forma de suprir interpretação da Corte Superior que, se seguida à risca, implicaria violação às garantias cunhadas pela Lei Fundamental. Por essa razão, há incerteza quanto ao posicionamento que será adotado pelo STJ em face dessas novas decisões, pois, como exposto anteriormente, a Corte Superior já determinou a retomada de processo administrativo paralisado por mais de nove anos.

Solução ideal repousa – para além do otimismo quanto à revisão de entendimento pelo Superior Tribunal de Justiça – na edição de legislação estadual que consubstancie normas gerais

aplicáveis ao processo administrativo instaurados por órgãos e entidades autárquicas estaduais, consolidando os princípios constitucionais processuais e materiais condutores do exercício da função administrativa e à luz da principiologia estruturada pela Lei nº 9.784/99. A legislação deve trazer, por certo, positivamente o instituto da prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos estaduais, como corolário dos princípios da segurança jurídica, da duração razoável do processo, da eficiência e da celeridade.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA ALVIM, José Manuel de. Da prescrição intercorrente. In: CIANCI, Mirna (coord.). **Prescrição no Código Civil: uma análise interdisciplinar**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ATALIBA, Geraldo. **Leis nacionais e leis federais no regime constitucional brasileiro**. São Paulo: Resenha Universitária, 1976.
- BARROSO, Luís Roberto. **Dez anos da constituição de 1988** (foi bom pra você também?). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 214, p. 1-25, out./1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47263>. Acesso em: 4 dez. 2020.
- CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa; FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho. **Processo administrativo: comentários à lei nº 9.784/1999**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal: comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999**. 5ª ed. rev., ampl. e atual. até 31.3.2013, São Paulo: Atlas, 2013.
- EDER, Klaus. Prozedurale Legitimität: moderne Rechtsentwicklung jenseits von formaler Rationalisierung. **Zeitschrift für Rechtssoziologie**, Berlim, v. 7, p. 1-30, maio/1986. Disponível em: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-14960>. Acesso em: 4 dez. 2020.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 2ª ed, São Paulo: Malheiros, 2007.
- GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de Validade da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) – para além da Administração Federal. **A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 4, n.16, p. 193-218, abr./jun. 2004.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. em e-book baseada na 12. ed. impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Não paginado.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MOREIRA, Egon Bockman. **Processo Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- _____. **Processo Administrativo: princípios constitucionais, a Lei nº 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015**. 5. ed., atual., rev. e aum. de acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**: parte geral, Tomo VI. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/287>. Acesso em: 4 dez. 2020.

SILVA, Jaqueline Mielke. A decisão judicial e a concretização de direitos fundamentais no estado democrático de direito. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei; CELLA, José Renato Gaziero; SILVA, Jaqueline Mielke (coord.). **Direito, Democracia e Sustentabilidade**: anuário do programa de pós-graduação stricto sensu em Direito da Faculdade Meridional. Erechim: Deviant, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). **As leis de processo administrativo**: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000.