

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO**

LOURENÇO HAMDAN RESENDE MORAIS

ABRANGÊNCIA NACIONAL DA LEI Nº 9.784/1999:
Análise da aplicação da Lei Federal de Processo Administrativo aos entes subnacionais

BELO HORIZONTE
2021

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO**

LOURENÇO HAMDAN RESENDE MORAIS

ABRANGÊNCIA NACIONAL DA LEI Nº 9.784/1999:
Análise da aplicação da Lei Federal de Processo Administrativo aos entes subnacionais

Artigo apresentado pelo aluno Lourenço Hamdan Resende Moraes como trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Direito Administrativo do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Orientação: Prof. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias

BELO HORIZONTE
2021

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

M827a Morais, Lourenço Hamdan Resende

 Abrangência nacional da lei nº 9.784/1999 [manuscrito]:
 análise da aplicação da Lei Federal de Processo Administrativo
 aos entes subnacionais / Lourenço Hamdan Resende Morais.--
 2021.

 25 f.

 Monografia (especialização) - Universidade Federal
 de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

 Bibliografia: f. 23-25.

 1. Direito administrativo. 2. Administração pública - Brasil
 3. Processo administrativo - Brasil 4. Descentralização na
 administração pública I. Dias, Maria Tereza Fonseca
 II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito
 III. Título.

CDU: 35.077.3



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

FOLHA DE APROVAÇÃO

ABRANGÊNCIA NACIONAL DA LEI Nº 9.784/1999:
Análise da aplicação da Lei Federal de Processo Administrativo aos
entes subnacionais

LOURENÇO HAMDAN RESENDE MORAIS

Monografia submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, como requisito para obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, área de concentração DIREITO ADMINISTRATIVO.

Aprovada em 10 de setembro de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof.^a Maria Tereza Fonseca Dias - Orientadora
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Eurico Bitencourt Neto
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof.^a Ariane Shermam Morais Vieira
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 10 de setembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Tereza Fonseca Dias, Professora do Magistério Superior**, em 14/09/2021, às 09:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 15/09/2021, às 11:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ariane Shermam Moraes Vieira, Usuário Externo**, em 15/09/2021, às 18:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0959289** e o código CRC **55EFD093**.

Referência: Processo nº 23072.248069/2021-15

SEI nº 0959289

ABRANGÊNCIA NACIONAL DA LEI Nº 9.784/1999:**Análise da aplicação da Lei Federal de Processo Administrativo aos entes federados subnacionais**

Lourenço Hamdan Resende Morais¹

Resumo: A Lei nº 9.784/1999 dispõe expressamente em seu art. 1º que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta. Dessa forma, em interpretação literal, é considerada uma lei federal, de aplicação restrita à União. Nessa esteira, por força da autonomia administrativa dos entes federados, caberia a cada um dos estados e municípios legislar sobre a matéria. Todavia, como a lei federal traz princípios de fundamento constitucional e regras gerais de processos e procedimentos administrativos, é de se questionar a possibilidade de aplicação de seus dispositivos aos demais entes, ou seja, seu caráter de lei nacional. O presente artigo buscou identificar os entendimentos acerca da abrangência da citada lei, bem como as formas em que suas normas podem ser adotadas por entes outros que não a União. Concluiu-se, em um primeiro momento, ser possível a aplicação subsidiária de seus preceitos no caso de lacuna ou inexistência de legislação local, vez que a lei se fundamenta em princípios constitucionais. Isto posto, questionou-se, por outro lado, a possibilidade de aplicação direta dos dispositivos da lei federal aos demais entes por força da competência privativa da União de legislar acerca de processo (art. 22 da CF), bem como da competência de legislar regras gerais sobre procedimentos (art. 24 caput e § 1º). A partir desta chave interpretativa, conclui-se que as regras gerais de processos e procedimentos contidas na Lei nº 9.784/1999 se aplicam aos demais entes federados, bem como as regras específicas de processo.

Palavras-chave: Lei 9.784/1999, processo administrativo, procedimento administrativo, entes federados, competências federativas.

Abstract: The law “Lei nº 9.784/1999” establishes on the 1st article that it institutes basic rules for administrative process/procedure in the scope of the Administration of the Brazilian Union. In this sense, it is a “federative law”, a type of law which doesn’t apply for states, federal district or municipalities. As so, the administrative autonomy of the other federal entities allows them to establish their own laws of administrative process and procedures. Nonetheless, because this federative law is inspired on and expresses constitutional principles, it is imperative to discuss the possibilities of it being applied to the other federative entities, in what Brazilian law literature calls “national law”, not “federal”. This is the objective of this article. Its findings were that some scholars believe that is possible to apply the rules of Lei nº 9.784/1999 in a subsidiary manner, in other words, when the other federal entities don’t have their own rules of administrative process/procedure. That said, by studying the constitutional federal distribution of subjects that each entity can legislate, this article concludes that the Union is the sole entity that can legislate about process in general, so its rules should apply to all federal entities, because they cannot publish their own laws about the matter.

Keywords: Law 9.784/1999, administrative process, administrative procedure, federal entities, federal competences.

¹ Artigo apresentado pelo aluno Lourenço Hamdan Resende Morais no âmbito de trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Direito Administrativo do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	5
2 NOÇÕES PRELIMINARES ACERCA DO PROCESSO, AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS E HERMENÊUTICA.....	7
2.1. Processo e procedimento.....	8
2.2. Autonomia dos entes federados subnacionais.....	9
2.3. Lei federal e lei nacional.....	10
2.4. Aplicação supletiva, aplicação subsidiária, analogia integrativa.....	11
3 ABRANGÊNCIA DA LEI Nº 9.784/1999.....	13
3.1. Inaplicabilidade fora da esfera federal.....	14
3.2. Abrangência nacional a partir do caráter principiológico da Lei nº 9.784/1999.....	15
4. A EFICÁCIA NACIONAL E DIRETA DA LEI Nº 9.784/1999, A PARTIR DA DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	18
REFERÊNCIAS.....	24

1. INTRODUÇÃO

A temática do processo administrativo cresceu em relevância no âmbito acadêmico e profissional do direito administrativo contemporâneo, sendo central ao conceito de “administração procedimentalizada” (BITTENCOURT NETO, 2017, p. 212), em contraste ao viés autoritário da supremacia do ato administrativo unilateral (JUSTEN FILHO, 2014, p. 338; MEDAUAR, 1993, p. 61; LEITE, PEREIRA, 2018, p. 435; PESSOA, 2002). Trata-se da consolidação do entendimento de que na Administração Pública as decisões decorrem de processos, estando estes sujeitos aos princípios e regras processuais (SUNDFELD, 2000, p. 19).

No caso brasileiro, iniciou-se na década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a edição de leis de processo administrativo, buscando consolidar parâmetros gerais para a atividade administrativa. Nesse caso, não se entende processo administrativo somente como os litígios julgados em sede administrativa e os respectivos direitos relativos a estes processos, mas toda a atividade administrativa que resulte em alguma decisão.

Entre as leis editadas desde a promulgação da Constituição de 1988, destaca-se a Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Em seu art. 1º dispõe-se que a lei “[...] estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta”, evidenciando que sua normativa, em um primeiro momento, se destina à União, tratando-se de lei federal. Ou seja, os demais entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) não estariam abarcados pelas regras ali dispostas.. Não tendo o condão de abranger estados e municípios, não se trata de “lei nacional”, ou ainda “lei federativa”.

Esse esforço legislativo restrito à União decorre da autonomia administrativa dos entes federados, cujo fundamento principal se encontra no art. 18, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Por serem livres para organizar e exercer sua atividade administrativa, a cada ente federado seria atribuída a competência para legislar sobre seus processos e procedimentos. As leis resultantes desse processo terão, assim, caráter federal, estadual, distrital ou municipal.

Ocorre que muitos são os casos em que os entes não possuem legislação própria sobre processo administrativo, sejam regras gerais ou regras específicas, como é de se esperar em uma federação com uma multitude de entes políticos autônomos. Tal

situação, por si só, enseja a discussão acerca da possibilidade de aplicação subsidiária das regras da mencionada lei federal em âmbitos diversos, de forma a salvaguardar o direito fundamental ao devido processo legal e proporcionar maior segurança jurídica nas relações da Administração Pública.

Contudo, outro ponto acerca da abrangência das disposições federais se impõe, por força da distribuição constitucional de competências para legislar sobre determinadas matérias. O art. 22 da Constituição Federal de 1988, em seu inciso I, determina que compete privativamente à União legislar sobre “direito processual”. Já o art. 24, prevê que a competência para legislar acerca de “procedimentos em matéria processual” é concorrente entre os entes federados.

Tais elementos fundamentam as questões-problema que o presente artigo busca investigar e responder: é possível interpretar a Lei nº 9.784/1999 como tendo caráter nacional, aplicando-se a entes federados outros que a União? Depois, em caso negativo, é possível recorrer a suas regras por analogia, a fim de sanar vácuos normativos? Em caso positivo, de quais formas se dará essa aplicação?

De forma a investigar os problemas propostos, a pesquisa desenvolvida adotou metodologia de natureza dogmático-jurídica. Nesse sentido, a fonte primordial de pesquisa foi a literatura especializada. Assim, para instrumentalizar a discussão, a seção 2 fixa, preliminarmente, alguns conceitos chaves necessários para o debate, tidos como marcos teóricos.

A seção 2.1. trata dos conceitos de “processo” e “procedimento” que, como visto, são tratados de forma diferenciada na distribuição de competências entre entes federados dos arts. 22 e 24 da Constituição Federal de 1988. Já a seção 2.2. esclarece o que se toma como “autonomia dos entes federados”. Em seguida, a seção 2.3. se debruça sobre “lei nacional” e “lei federal” e, por, fim, a seção 2.4. diferencia analogia e aplicação subsidiária e supletiva.

Tais noções preliminares serão imprescindíveis para melhor compreensão das respostas encontradas em revisão bibliográfica. Com inspiração na obra de Cunha (2014), adota-se, para fins de organização, classificação de grupos de entendimentos doutrinários, divididos entre “inaplicabilidade fora da esfera federal” e “abrangência nacional a partir do caráter principiológico da lei”. Trata-se da seção 3 e seus subitens 3.1, 3.2.

No primeiro (3.1.), apresenta-se o entendimento de que a autonomia dos entes federados impede que os regramentos da Lei nº 9.784 sejam aplicados a entes outros

que a União. A segunda corrente (3.2.), cujo espectro abrange entendimentos singelamente diferentes entre si, preconiza que a Lei nº 9.784/1999, ao trazer normas básicas de processo administrativo, incorpora mandamentos principiológicos emanados da Constituição Federal. Tal compreensão gera dois possíveis entendimentos. Um primeiro que entende que esta lei terá aplicação principiológica a todos os entes, pois seus princípios têm fundamento constitucional. Outro, entende que a raiz constitucional enseja a aplicação subsidiária da lei em questão no caso de vácuo normativo no âmbito do ente federado.

Isto posto, vê-se que o mencionado item 3.2, ““abrangência nacional a partir do caráter principiológico da lei”, pode responder ao questionamento acerca da possibilidade de abrangência nacional da Lei nº 9.784/1999. Contudo, embora observe-se a possibilidade de aplicação subsidiária (ou supletiva) fundada no caráter principiológico da norma, é de questionar se o caráter nacional da lei poderia afastar a atribuição dos demais entes de legislarem sobre processo administrativo.

Dessa forma, a seção 4 traz um aprofundamento do entendimento de que a lei federal pode ser interpretada como tendo caráter nacional a partir da citada distribuição de competências dos arts. 22 e 24 da Constituição Federal. Isto porque a expressão “direito processual” não delimita expressamente tratar-se apenas dos processos judiciais. Assim, conjugando art. 22, inciso I com art. 24, inciso XI e § 1º, questiona-se se a União teria competência privativa para legislar sobre processo administrativo e competência para legislar normas gerais sobre procedimento administrativo. Dessa forma, é de se discutir se a autonomia administrativa se restringe ao direito administrativo material, cabendo a União legislar sobre direito administrativo processual. Assim o sendo, suas normativas seriam consideradas como possuidoras de caráter nacional, aplicando-se a todos os entes da Federação.

2 NOÇÕES PRELIMINARES ACERCA DO PROCESSO, AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS E HERMENÊUTICA

Esta seção preliminar esclarece o que o presente artigo toma como processo e procedimento (2.1.), bem como lei nacional e federal (2.2.), autonomia dos entes

federados subnacionais (2.3.) e, por fim, analogia, aplicação subsidiária e aplicação supletiva de regras (2.4.).

2.1. Processo e procedimento

A discussão conceitual acerca da distinção entre processos e procedimentos é antiga no direito administrativo (MEDAUAR, 1993, p. 29 e ganhou relevância concomitante à crescente importância do processo administrativo neste ramo do Direito e em outras ciências que tratam da Administração Pública.

Ademais, o uso dos dois termos de forma diferenciada na Constituição Federal de 1988, quando esta trata das competências dos entes federados para legislar sobre diversas matérias, impõe ao intérprete do Direito que busque contornos para os conceituar separadamente.

Para o objetivo do presente artigo, faz-se necessário fixar um conceito para estes termos, de forma a orientar as reflexões que prosseguem. Isto porque a divisão de competências entre entes federados promulgada na Constituição Federal é cerne das discussões doutrinárias acerca da abrangência da Lei nº 9.784/1999, uma vez que o art. 22 delimita que cabe privativamente à União legislar sobre direito processual (sem distinção entre os tipos de processo judicial, tampouco entre este e os processos legislativo e administrativo), e o art. 24, inciso XI, prevê competência concorrente entre os entes federados para legislar sobre procedimentos em matéria processual.

Esta organização de competências engendra o questionamento se a expressão “processual” do citado art. 22 compreende os processos administrativos. Este ponto é tratado nas seções 3.2. e 4. adiante.

Portanto, cumpre esclarecer que, para os fins do presente artigo, adota-se a definição de processo e procedimento, desenvolvida por Ferraz e Dallari em obra especializada, qual seja, de que processo é “[...] série de atos, lógica e juridicamente concatenados, dispostos com o propósito de ensejar a manifestação fundamentada da vontade da Administração” (FERRAZ; DALLARI, 2020 p. 31), e procedimento são os ritos e formalidades que instrumentalizam o processo em seu caminho em direção a uma decisão.

Isto posto, no caso dos processos de cunho administrativo, adota-se uma visão ampla do conceito, compreendendo o processo administrativo como mais do que os

litígios e sanções decididos pela Administração Pública, mas toda sua atividade decisória no exercício da função administrativa. Como afirma Sundfeld, “[...] na Administração Pública, decidir é fazer processos – isto é, toda a atividade decisória é condicionada por princípios e regras de índole processual” (SUNDFELD, 2000, p. 19).

Prosseguindo na temática, ressalta-se que a mencionada divisão de competências trazidas pela Constituição Federal de 1988 em seus arts. 22 e 24 e o debate sobre a inclusão ou não do processo administrativo no termo “processual” do art. 22 gera ainda o questionamento acerca da autonomia dos entes federados para organização de sua Administração. Isto porque importa inquirir se o processo administrativo estaria inserido, em verdade, nesta autonomia dos entes. Para tanto, cumpre esclarecer o conceito de autonomia dos entes federados adotado neste trabalho, bem como apresentar seus fundamentos constitucionais.

2.2. Autonomia dos entes federados subnacionais

Conforme o *caput* do art. 18 da Constituição Federal de 1988 a República brasileira é formada por entes federados autônomos: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Para os fins do presente artigo, compreende-se como autonomia a prerrogativa política, de fundamento constitucional, que possuem as entidades estatais internas para compor seu governo e administrar (MEIRELES, 2008, p. 91).

Quanto a esta matéria, somam-se ao mencionado *caput* do artigo 18 da Constituição Federal, as regras do art., relativa aos estados-membros. Já em relação aos municípios, estão previstas a auto-organização e autonomia política (artigo 29), autonomia financeira (artigo 30, inciso III), e autonomia legislativa e administrativa (artigo 30). Todos estes elementos estão elevados a princípios constitucionais e são protegidos mediante intervenção (artigo 34, inciso VII, alínea “c”) (MEIRELLES, 2008, p. 94).

Entre as consequências da autonomia legislativa e administrativa estaria a competência de cada ente para legislar sobre o direito administrativo que será aplicado à suas administrações. Dessa forma, o direito administrativo é espécie peculiar entre os temas jurídicos legisláveis, não estando presente nas regras dos artigos 21 a 30 referentes à divisão de competências (CUNHA, 2014, p. 139).

Tendo isto em vista, dois posicionamentos são possíveis quando se colaciona processo administrativo e autonomia administrativa: i) aquele que considera que as

matérias administrativas de caráter processual e procedimental estariam abarcadas por esta autonomia, de forma que cada ente subnacional terá competência para organizar o seu sistema de processo administrativo; ii) a autonomia abrangeria somente o direito administrativo material, sendo as matérias processuais, tanto em caráter jurisdicional quanto legislativo e administrativo, de competência legislativa privativa da União, por força do art. 21, inciso I, da Constituição Federal de 1988:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
[...]

Tais discussões serão trabalhadas na seção 3.1., em que se apresentará a corrente doutrinária que entende que a autonomia abrange as regras processuais administrativas, e que portanto a Lei nº 9.784/1999 não se aplicará aos entes subnacionais autônomos.

Outro é o marco teórico deste artigo, que considera que não há no texto constitucional distinção entre os tipos de processo cuja legislação é de competência privativa da União, e que, portanto, normativas acerca do processo administrativo deverão ser editadas pela União. Este raciocínio será apresentado nas seções 3.2.e 4.

2.3. Lei federal e lei nacional

Como afirmou-se, a indagação central do presente trabalho é a possibilidade de interpretar a Lei nº 9.784/1999 como tendo caráter nacional, e não federal. Portanto, importa compreender o que se entende por estes tipos de lei.

A terminologia “lei federal, estadual, distrital ou municipal” tem fundamento direto no princípio federativo, acolhido na Constituição Federal de 1988 em seu art. 1º, *caput*, bem como no mencionado art. 18, *caput* (seção 2.2.). Dessa forma, tem-se que a república brasileira adota o modelo de Estado Federal.

Isto posto, pontua-se ser de especial relevância para o Direito Administrativo a delimitação do âmbito de aplicação de cada lei, ou seja, compreender quais entes estão abarcados pelas regras de determinada lei, tendo em vista a mencionada autonomia dos entes subnacionais (seção 2.2.), bem como o princípio da legalidade, que, tomando seu conceito clássico, submete a atividade administrativa à necessidade de prévia previsão

legal, pois “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite.” (DI PIETRO, 2019, p. 214)

Dessa forma, *a priori*, leis de conteúdo de direito administrativo terão sua incidência restrita à Administração de cada ente. Contudo, no caso de lei editada pela União que abranja os entes subnacionais, trata-se de efeitos da eficácia nacional da lei, que não se restringe à União, ou seja, ao âmbito federal. Tal terminologia, qual seja, “lei nacional”, e seu conceito, foram trabalhados por Geraldo Ataliba e dele toma-se, para os fins do presente artigo, seu contorno (ATALIBA, 1980, p. 58).

Este marco teórico é de suma importância, pois o que aqui se investiga é se a nº 9.784/1999 se aplica aos demais entes federados, que não a União, por ser materialmente nacional, embora seu art. 1º afirme tratar-se de lei federal, cuja aplicação seria restrita à Administração federal direta e indireta. Este tipo de hipótese concebe que o caráter nacional da norma implicaria em sua aplicação a todos os entes federados.

Nas seções 3 e 4 serão discutidos o fundamento e os limites da hipótese do caráter nacional desta lei. Como já pontuado, este fundamento encontra-se na competência privativa da União para legislar acerca de direito processual (art. 22, inciso I). Já os limites a serem debatidos são: i) as normas da lei, entendida como nacional, somente se aplicarão caso não haja norma local (aplicação supletiva ou aplicação subsidiária) ou ii) as normas da lei, entendida como nacional, aplicam-se integralmente aos entes subnacionais, sendo as leis locais sobre processo seriam inconstitucionais, já que seria privativo à União legislar sobre o tema. Eis o conflito entre lei nacional e autonomia dos entes federados.

Posto isto, ainda cumpre delimitar melhor a noção de institutos mencionados no parágrafo anterior, quais sejam, aplicação supletiva e aplicação subsidiária. Nestes casos, as regras da lei de caráter nacional se aplicarão no caso de vácuo legislativo local. Por fim, estabelece-se também o conceito de analogia integrativa a ser tomado no presente trabalho. Tal instituto é caro a esta discussão, pois possibilita a aplicação de regras previstas em lei federal, não entendida como nacional, aos entes subnacionais.

2.4. Aplicação supletiva, aplicação subsidiária, analogia integrativa

Tratando-se de abrangência de lei, ou seja, de investigar a quais entes e a quais situações os princípios e regras dispostos em determinada lei se aplicam, torna-se

necessário esclarecer as formas como esta aplicação pode-se dar. Uma lei pode se aplicar diretamente ao caso concreto, o que pode ser o caso das leis de eficácia nacional publicadas pela União, cujos dispositivos automaticamente incidem nos demais entes federados.

Porém há também outras formas pelas quais os ditames de uma lei podem ser aplicados. Para a discussão doutrinária acerca do alcance da Lei nº 9.784/1999, importa esclarecer o que são a aplicação supletiva, a aplicação subsidiária e a analogia integrativa, institutos da teoria do Direito cujos conceitos, tomados para os fins deste trabalho, apresenta-se a seguir.

Esta noção preliminar é importante pois parte dos autores que se debruçaram sobre o tema concebem a aplicação da lei em comento aos entes subnacionais, mas não de forma automática e pelo fato desta apresentar eficácia de lei nacional, e sim para sanar eventuais vácuos legislativos que a legislação local possua.

O termo “aplicação supletiva” ganhou relevância no debate jurídico recente graças a disposição expressa do “novo” Código de processo civil (Lei nº 13.105/2015), em seu art. 15 de que “(...) na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente” (BRASIL, 2015).

Acerca destes dois tipos de aplicação normativa, adota-se neste trabalho a distinção trazida por Lima, que esclarece que a aplicação supletiva se adota quando há incompletude de regramento acerca de determinado tema, enquanto a aplicação subsidiária ocorre nos casos de inexistência de regramento específico:

A aplicação supletiva significa que o emprego de uma determinada lei se dará quando o regramento porventura existente não for completo, ou seja, a aplicação será complementar, possibilitando o aperfeiçoamento da lei existente, trazendo maior efetividade e justiça ao processo. Enquanto que a aplicação subsidiária dar-se-á quando inexistir instituto processual para determinado feito, lacunas ou antinomias. (LIMA, 2016)

Outra é a operação de resolução de lacunas quando se fala de “analogia integrativa”. Recuperando a lição de Norberto Bobbio, entende-se por analogia a atribuição de uma disciplina de caso semelhante a um caso não-regulamentado (BOBBIO, 1995, p. 151). Ou seja, no caso de leis de processos e procedimentos administrativos em diferentes âmbitos federativos, a analogia integrativa recorre a lei editada por ente federado diverso para sanar a ausência de norma específica aplicável para um caso

concreto, pois tratam-se de leis semelhantes, que compartilham dos mesmos objeto e finalidade.

Nesse sentido, pontuamos a lição de Almeida, referindo-se à teoria de Bobbio, que lembra que a analogia é instrumento de auto-integração do Direito, configurando, ao fim de sua aplicação, uma “nova regra para um caso imprevisto”, ou seja, é criada nova norma (ALMEIDA, 2007, p. 362).

Por fim, embora seja um elemento caro à discussão da auto-integração no ordenamento jurídico, cabe pontuar que não há de se falar em interpretação extensiva capaz de fazer incidir uma norma de âmbito federado específico.

Cumprido pontuar que há importante diferença na forma como tais lacunas serão solucionadas, visto que a aplicação supletiva e subsidiária se dá pela incidência da norma mesma. Para que isso aconteça, é necessário que a lei tenha o condão de o fazer, seja por determinação expressa, seja pela hermenêutica que fundamenta que tal lei, por suas características específicas, materialmente se aplica ao caso concreto.

Já o caso da analogia, como visto, não é a própria lei que será aplicada. O que ocorre é o recurso aos seus dispositivos para sanar uma lacuna em caso no qual ela não incide. Por isso considera-se tratar de “nova norma”.

Feitas estas considerações, passa-se à análise das proposições doutrinárias acerca da possibilidade de aplicação – seja automática, subsidiária, supletiva, analógica – da Lei nº 9.784/1999 aos entes subnacionais, a partir de classificação organizativa de correntes de doutrina proposta por Cunha.

3 ABRANGÊNCIA DA LEI Nº 9.784/1999

No processo de revisão bibliográfica, investigando as respostas que a literatura especializada apresenta para a questão da aplicabilidade da Lei nº 9.784/1999 aos entes subnacionais, bem como os modos em que se dá esta aplicação, identificou-se na obra de Cunha (CUNHA. 2014, p. 135-148), uma possível divisão de correntes doutrinárias em dois grupos, que aqui tomamos como referência.

Embora Cunha não intitule tais correntes em sua obra, podemos classificá-la da seguinte maneira:

- 1) Inaplicabilidade fora da esfera federal;
- 2) Abrangência nacional a partir do caráter principiológico da Lei nº 9.784/1999

As seções a seguir desenvolvem estas vertentes de raciocínio. Para tanto, toma-se como referência os elementos trabalhados na seção 2, pois se questiona se, no caso de aplicabilidade da lei em comento, a mesma se dará pelo fato de ser considerada lei nacional. Ademais, verifica-se se tal incidência de suas normas decorre de aplicação supletiva, subsidiária ou analogia integrativa, conceitos esclarecidos na seção 2.4.

Adiante, na seção 4 do artigo, desenvolve-se uma terceira compreensão, ou um desdobramento da interpretação trazida no ponto 3.2., de que a Lei nº 9.784/1999 pode ser interpretada como lei nacional e sua aplicação será direta, prescindindo da existência ou não de vácuo na legislação dos entes subnacionais.

Antes que se passe aos entendimentos, cumpre esclarecer que a obra de Cunha e sua divisão é apenas referência para organização do tópico, tendo sido feita revisão bibliográfica de forma independente, embora grande parte dos autores citados pelo autor também tenham sido consultados para o presente trabalho. Nesse sentido, em certos pontos o presente artigo diverge do entendimento quanto o enquadramento de um ou outro autor em determinado grupo. Ademais, sempre que raciocínios desenvolvidos por Cunha forem reproduzidos, será feita a devida citação.

3.1. Inaplicabilidade fora da esfera federal

A primeira concepção que aqui se destaca provem da interpretação literal do art. 1º da Lei nº 9.784/1999, que preconiza que a lei “[...] estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta [...]”.

Assim sendo, conforme o entendimento de que a abrangência da lei se restringe à União, sem qualquer aplicação à Administração dos demais entes, a matéria “processo administrativo” está abarcada na autonomia federativa. Dessa forma, a edição da lei em apreço é exercício da autonomia administrativa da União, e aos demais entes cabe editar suas próprias leis (NOHARA; MARRARA, 2018, p. 78).

Nesse sentido, para Leite e Pereira, “processo administrativo é instituto do direito administrativo, matéria afeta a todas as pessoas políticas” (LEITE, PEREIRA, 2018, p. 345). Já Sundfeld, referenciando a discussão acerca das competências federativas e a expressão “direito processual” como competência privativa da União, pondera que “a competência legiferante de ordem processual – e portanto, nacional – não abarcaria o

processo administrativo, eis que este, de ordem procedimental, estaria afeto a todos entes capazes de legislar acerca de direito administrativo” (SUNDFELD, 2000. p. 220).

Ainda quanto às competências federativas e processo administrativo, Cunha recorre à lição de Bacellar Filho, que afirma que o texto constitucional trata de forma separada o direito administrativo, não estando abarcado na divisão federativa de competências, mas em capítulo próprio. O autor entende, assim, que a Constituição trata de forma unitária a dupla face deste ramo do Direito, ou seja, tanto seu caráter material quanto processual. Dessa forma, o ente competente para legislar acerca de direito administrativo processual é o mesmo competente para o direito administrativo material, leia-se, cada ente federado autônomo (BACELLAR FILHO, apud CUNHA, 2014, p. 139)

Assim, sob este entendimento, compreende-se que somente será possível aos entes subnacionais recorrer às regras da Lei nº 9.784/1999 via analogia, quando haja vácuo ou inexistência de legislação local. Nesse caso, veja-se, não se trata de aplicação da lei em si, mas recurso a ela a partir de analogia integrativa, conceito abordado na seção 2.4. Portanto não há de se falar em abrangência nacional ou aplicação subsidiária, o que ocorre é a integração do ordenamento através da criação de uma nova regra, baseada em legislação que trata de casos semelhantes (BOBBIO, 1995, p. 151).

Nesse sentido, é importante pontuar que é possível que os entes subnacionais adotem as regras da Lei nº 9.784/1999 internamente, mas por deliberação legislativa própria. Ou seja, em vez de editar lei veiculando regras específicas sobre a matéria, o ente autonomamente delibera que à sua Administração aplicam-se as regras da lei federal. É o que se observa, por exemplo, no caso da Lei Distrital nº 6.037/2017, que em seu diminuto texto estabelece que se aplicam aos atos e aos processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições da Lei nº 9.784/1999.

3.2. Abrangência nacional a partir do caráter principiológico da Lei nº 9.784/1999

Um segundo entendimento compreende que é possível que as normas da Lei nº 9.784/1999 se apliquem a entes que não a União, visto que elas exteriorizam princípios constitucionais.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que, em consonância com o entendimento doutrinário abordado na seção anterior, há também no caso da presente corrente uma

compreensão de que, em geral, as regras da nº 9.784/1999 se restringem à Administração da União, sendo cada ente federado autônomo e competente para legislar sobre processo e procedimento administrativos em seu âmbito.

Todavia, compreende-se aqui que a lei, pelo seu caráter eminentemente principiológico, se aplica a todos os entes federados quando reflete princípios de matriz constitucional, notadamente aqueles derivados do devido processo legal. Ou seja, parte relevante da lei em apreço tem eficácia imediata pois seus ditames já estão previstos, mesmo que por vezes implicitamente, na Constituição Federal de 1988 (CAMARÃO, FORTINI, PEREIRA, 2011, p. 34).

Nesse sentido, pode-se dizer que muda-se o foco interpretativo sobre o art. 1º da lei em comento. Se a primeira corrente se concentra nos termos “Administração federal direta e indireta”, os autores que preconizam a aplicação principiológica nacional atentam para o aspecto de edição de “normas básicas” que a lei se propõe. Tais normas básicas, segundo Di Pietro, seriam “normas genéricas e princípios dos processos administrativos em geral” (DI PIETRO, 2011, p. 187).

Dessa forma, tem-se nesta concepção a primeira possibilidade de abrangência nacional da Lei nº 9.784/1999, embora restrita ao que ela tem de principiológico. Ou seja, suas regras específicas acerca de processo e procedimento se aplicariam somente à União. Di Pietro, acerca dos objetivos da lei, argumenta que

[...] O seu principal objetivo foi o de dar aplicação a princípios constitucionais pertinentes aos direitos do cidadão perante a Administração Pública. Ora, quando se fala em princípios constitucionais e em direito do cidadão, entra-se na esfera de temas de interesse nacional e, portanto, de competência da União. (DI PIETRO, 2011, p. 190)

Assim sendo, quanto aos princípios trazidos pela lei, cabe aos entes subnacionais apenas regulamentação, não sendo possível legislar em sentido oposto, visto que tal atitude configuraria inconstitucionalidade.

Contudo, dentro deste raciocínio de aplicação subsidiária da lei, há ainda um desdobramento de seu caráter principiológico, o qual permitiria sua abrangência nacional subsidiária sem se restringir aos princípios de matriz constitucional, mas partindo destes. Acerca do tema, Cunha, ao apresentar seu entendimento a respeito da questão, afirma que o direito administrativo processual tem base constitucional, estando esta base incluída no quadro normativo da Lei nº 9.784/1999 (CUNHA, 2014, p. 161).

Ou seja, dessa forma, as regras da lei em comento se aplicam de forma imediata no caso de lacuna normativa na legislação local. Neste tópico, conforme o exposto na seção 2.4. e com o a consagração do art. 15 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), considera-se que a aplicação será supletiva no caso de lacuna e subsidiária no caso de ausência completa de regramento.

Nesse sentido dispõe a Súmula nº 633 do Superior Tribunal de Justiça, relativa a adoção do prazo decadencial para exercício da autotutela pela Administração, previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, pelos demais entes federados:

A Lei nº 9.784/99, 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. (BRASIL, 2019)

Esse entendimento ainda pode ser observado em certos julgados do Superior Tribunal de Justiça, como, por exemplo, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 683.234/RS, DJ 5/12/2005, relativo a anulação, pela própria Administração, de ato de aposentaria eivado de ilegalidade:

No que concerne à aplicação da Lei n. 9.784/99 no âmbito dos Estados-Membros, esta Corte já decidiu que é perfeitamente possível a aplicação subsidiária da referida lei no campo estadual, não havendo lei específica, tendo em vista que se trata de norma que deve nortear toda a Administração Pública, servindo de diretriz aos seus demais órgãos. (BRASIL, 2005)

Cumprе salientar que o entendimento de que o caráter principiológico permite a aplicação subsidiária da lei, e não a adoção de analogia integrativa, gera consequências relevantes. No caso da analogia, nova norma é criada, como visto na seção 2.4. Por sua vez, na aplicação subsidiária há incidência da lei federal ela mesma. Isso geraria, por exemplo, a possibilidade de interposição de recurso especial ao STJ quando for contrariada, no âmbito de ente subnacional, norma da lei federal, nos termos do artigo 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

[...]

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; [...]

Acerca do recurso especial, o próprio STJ já julgou pela impossibilidade de sua interposição, em sede de Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 1375802/SP, afirmando que a aplicação das regras e princípios da Lei nº 9.784/1999 aos demais entes federados se dará somente por analogia. Trata-se de pedido de anulação de ato de demissão e posterior reintegração de servidor do Estado de São Paulo. No caso, considerou-se aplicável a Lei Estadual nº 10.177, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração do estado:

A eventual aplicação das regras e princípios elencados na Lei Federal 9.784/1999 no âmbito dos demais entes federados somente é possível de forma analógica, quando ausente lei local específica, não havendo falar, portanto, em afronta direta ao mencionado diploma legal. (BRASIL, 2011)

Porém, por mais que se afirme que a aplicação se dará somente de forma analógica, existem julgados do tribunal que adotam expressamente a aplicação subsidiária, como visto acima.

Isto posto, é importante pontuar que a divisão de correntes doutrinárias que aqui se segue não é estanque. Interessa, por exemplo, trazer à baila o caso de Luiz Tarcísio Teixeira Ferreira, que afirma que a autonomia federativa restringe a aplicação da lei em apreço à esfera federal, mas que seu caráter principiológico possibilita que, “[...] na ausência de elaboração normativa própria, Estados, Municípios e Distrito Federal sirvam-se de seus critérios gerais para colmatação de lacunas na solução de conflitos internos.” (FERREIRA, 2009, p. 16). Tal raciocínio parece trespassar as categorias apresentadas, considerando que trata-se de lei federal, mas com caráter nacional subsidiário, graças a seu caráter principiológico.

Importa concluir que considera-se possível interpretar a Lei nº 9.784 como tendo caráter nacional, mas restringe-se sua aplicação ou a seus conceitos, ou à ausência/vácuo de legislação local, quando esta se aplicará subsidiariamente. No entanto, impõe-se discutir ainda a possibilidade da lei em tela, por ter caráter nacional, afastar a possibilidade de leis editadas por entes subnacionais sobre processo administrativo. Disso tratará a seção seguinte.

4. A EFICÁCIA NACIONAL E DIRETA DA LEI Nº 9.784/1999, A PARTIR DA DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como apresentado na seção 3.2., manifestações da doutrina e da jurisprudência coadunam com a aplicação da Lei nº 9.784/1999 aos entes subnacionais, considerando que esta incidência se dará quanto a seu teor principiológico, de matriz constitucional, ou quando não houver legislação local sobre o tópico. Esse entendimento abarca um espectro de nuances, que tentam equilibrar sua aplicação com a autonomia dos entes federados. Nestas concepções, a lei em comento se aplica de forma nacional, mas subsidiária, respeitadas as regras locais editadas legislativamente.

Isto posto, a presente seção propõe observar a abrangência nacional da Lei nº 9.784/1999 como consequência direta da divisão constitucional de competências federativas. Neste paradigma, entende-se que a competência privativa da União para legislar sobre direito processual abrange o processo administrativo e, portanto, somente a União tem atribuição para publicar uma lei de processo administrativo. Para tanto recorreremos ao marco teórico específico trazido na obra conjunta de Ferraz e Dallari (2020, p. 43), que julga-se enquadrar a este entendimento acerca da lei em apreço.

Antes, no entanto, é importante salientar que, durante a revisão bibliográfica empreendida a fim de questionar a possibilidade da abrangência nacional da lei em apreço, bem como na análise do referenciado trabalho de Cunha (2014), observou-se que certos autores, como Justen Filho e Strobel Guimarães, já apresentam uma compreensão de aplicação imediata da lei a todos os entes federados, não necessariamente subsidiária. É o que Strobel Guimarães chama de “interpretação conforme a Constituição do art. 1º de Lei nº 9.784/1999” (GUIMARÃES, 2004, p. 3). Já Justen Filho pontua:

As normas veiculadas pela Lei 9.784/1999 dão especificidade a garantias inerentes à atividade processual. Não existe fundamento para negar a aplicação da garantia constitucional ao devido processo administrativo relativamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios mediante o argumento da ausência de lei local. Tendo a União editado normas gerais, são elas aplicáveis a todas as órbitas federativas. A Lei 9.784/1999 apenas não se aplica ao âmbito dos demais entes federativos relativamente a questões de interesse local, que tenham sido disciplinadas por lei específica. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 362)

Assim, percebe-se que Justen Filho desenvolve a aplicação da lei pelo seu fundamento constitucional, inclusive atentando para a eficácia imediata de suas normas, por força do art. 5º, § 1º da Constituição Federal de 1988, visto tratar-se de exercício de direitos e garantias.

Contudo, faz-se ainda necessário cotejar este posicionamento com a autonomia federativa, ou seja, discutir se os entes subnacionais poderiam eles mesmos editar

legislação própria sobre processo administrativo. Nessa esteira, a presente seção se dedica a esta discussão.

Afinal, ao analisar o mencionado art. 22 da Constituição Federal de 1988, observa-se não haver qualificação ou diferenciação sobre “direito processual”. Ou seja, não há referência expressa somente do processo judicial (cível, penal, trabalhista etc.). Ao não trazer especificidades, diferentemente do que ocorre em outros trechos da Constituição², considera-se que estão ali abarcados os três tipos amplos de processo jurídicos: judicial, legislativo e administrativo (FERRAZ, DALLARI, 2020, p. 43).

Dessa forma, como a divisão constitucional de competências, ao destinar o direito processual privativamente à União, contemplaria também o processo administrativo, a lei publicada pela União sobre o tema teria caráter nacional. Disso também decorre que os demais entes federados não têm competência para legislar acerca de processo administrativo, devendo seguir as regras dispostas na Lei nº 9.784/1999.

Isto não obsta, contudo, que tais entes exerçam a autonomia administrativa para regulamentar, via ato administrativo, os tópicos trazidos pela lei, em seu âmbito interno. Tampouco há vedação à publicação de leis locais sobre procedimentos específicos, uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 24 tratar-se de competência concorrente legislar sobre procedimentos em matéria processual.

Assim sendo, quanto ao processo administrativo, a União já exerceu sua competência privativa, estabelecendo normas básicas.

Quanto à competência concorrente para legislar sobre procedimentos, entendidos como os ritos e formalidades que instrumentalizam o processo em seu caminho em direção a uma decisão, conforme pontuou-se no item 2.1., importa salientar que a União terá competência limitada à edição de normas gerais, como dispõe o § 1º do art. 24 da Constituição Federal de 1988.

Acerca das normas gerais, leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto que elas são regras próximas aos princípios, estabelecendo diretrizes, orientações e limites gerais, sem, no entanto, exaurir o comando aplicável em concreto (MOREIRA NETO, 2014, p. 134).

Portanto, ainda segundo a presente interpretação da divisão de competências federativas, temos que a edição de normas gerais, tanto processuais quanto procedimentais, são de competência legislativa da União (art. 22, inciso I conjugado com

2 Por exemplo: art. 5º, inciso LV; art. 37, inciso XXI; art. 41, § 1º, inciso II, entre outros.

art. 24, §§ 1º ao 4º). Quanto às normas processuais, mesmo aquelas que não sejam normas gerais também somente poderão ser editadas pela União.

Isto posto, conforme tal entendimento, restam aos estados e municípios regulamentar as disposições gerais e específicas trazidas pela Lei nº 9.784/1999, além de legislar normas procedimentais, porém, pontue-se, de caráter específico. As normas procedimentais de caráter geral, como visto, são de competência da União.

Nesse sentido, não há vedação para que se recorra, de forma analógica, às normas específicas sobre procedimentos da Lei nº 9.784/1999, para sanar lacunas neste ponto.

A conclusão desta linha de raciocínio é que, quanto à Lei nº 9.784/1999, aplicam-se diretamente aos entes subnacionais as normas gerais processuais e procedimentais, bem como as normas processuais específicas. Tal abrangência nacional da lei não depende de lacuna ou inexistência de legislação local, pois não compete a tais entes legislar sobre a matéria, tendo em vista a divisão constitucional de competências entre entes federados. Ou seja, não se trata de aplicação subsidiária, analógica, supletiva ou principiológica.

5 CONCLUSÃO

A questão da abrangência federativa da Lei nº 9.784/1999, ou seja, se a mesma se aplicará a entes federados outros que a União, se impõe por diferentes frentes.

Primeiro, questiona-se a mesma poderá ser aplicada caso entes locais não exerçam sua autonomia administrativa para legislar sobre processo administrativo. Em seguida, nota-se seu caráter majoritariamente principiológico, com fundamentos constitucionais, o que enseja debates se suas normas já teriam aplicação imediata pelo simples fato de refletirem a Constituição Federal. Por fim, debate-se se a expressão “direito processual”, utilizada para determinar a competência privativa da União de legislar sobre a matéria, abarcaria o processo administrativo. Se for esse o caso, é de se avaliar se a Lei nº 9.784/1999 é, de fato, a lei nacional editada pela União nesse sentido.

Desses questionamentos amplos surgiram as questões problemas do presente artigo, quais sejam, se é possível interpretar a Lei nº 9.784/1999 como tendo caráter nacional, aplicando-se a entes federados outros que a União. Em caso negativo, se seria possível recorrer a elas por analogia, a fim de sanar vácuos normativos. Em caso positivo, de quais formas se dará essa aplicação.

Para empreender tal investigação, primeiro estabeleceu-se o que se compreende por processo e procedimento; autonomia dos entes federados; lei federal e nacional e analogia integrativa, aplicação subsidiária e aplicação supletiva. Tais conceitos são de suma importância para guiar as seções seguintes do trabalho, as quais tratam dos entendimentos doutrinários acerca das formas como podem ser aplicadas as regras da lei em comento fora do âmbito da União.

Em um primeiro ponto, concluiu-se existir entendimento que preconiza que o art. 1º da lei, ao restringir seu alcance à Administração Federal, deve ser interpretado de forma literal, pois assim restaria respeitada a autonomia dos entes federados de legislar acerca de direito administrativo, tanto material quanto processual.

Nesse sentido, a autonomia dos entes federados impede que os regramentos da Lei nº 9.784 sejam aplicados a entes outros que a União. Não se afasta, nesse caso, a possibilidade de aplicação analógica destas regras. Porém, tal operação não dá caráter nacional a elas, visto que a analogia recorre a normas semelhantes para resolver lacunas onde tais normas, originalmente, não incidiriam. Também é possível optar pela determinação, via lei própria, de que esta normativa se aplicará ao ente, como é o caso da Lei Distrital nº 6.037/2017.

Por outro lado, o fundamento principiológico da lei em comento, de base constitucional, seria capaz de dotá-la, ao menos parcialmente, de eficácia nacional. Nesse espectro de raciocínio, observou-se que as regras principiológicas da lei têm aplicação direta aos demais entes. Ainda neste espectro, compreende-se que é possível a aplicação subsidiária, no caso de vácuo normativo, aos entes subnacionais, de forma a efetivar e salvaguardar tais princípios de origem constitucional, notadamente o devido processo legal e a segurança jurídica.

Todavia, embora tal entendimento já responda ao questionamento central acerca da aplicação da Lei nº 9.784/1999 como lei nacional, ainda é possível abordar a questão por um segundo ângulo, relativo à divisão constitucional de competências. Nesse sentido, os arts. 22 e 24 preconizam que “direito processual” é matéria de competência privativa da União, enquanto em relação a “procedimentos em matéria processual” a União terá competência de editar normas gerais. Sob este viés, o processo administrativo estaria enquadrado nas matérias privativas da União. Dessa forma, a autonomia federativa não contemplaria o direito administrativo processual, pois o mesmo já estaria delimitado nos referidos artigos.

Assim, conclui-se que, além da hipótese aplicação subsidiária e principiológica, que dota a lei em apreço de caráter nacional, há ainda o entendimento de que, por razão das competências legislativas, leis acerca de processo administrativo só podem ser editadas pela União, sendo o caso da Lei nº 9.784/1999. Por consequência, segundo tal entendimento, aos demais entes federados cumpre legislar acerca de procedimentos específicos e regulamentar as regras editadas pela União.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (2007). **Competências legislativas e analogia** - breve ensaio a partir de decisões judiciais sobre a aplicação do art. 54 da Lei n. 9.784/99. Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 102, 357-370. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67759>. Acesso em jun. 2021
- ATALIBA, Geraldo. **Regime constitucional e leis nacionais e federais**. In: Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 53, jan/jun 1980.
- BITENCOURT Neto, Eurico. **Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, n. 10, v. 4, jan/abr. 2017, pg. 216. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/download/49773/31680>>. Acesso em: jun. 2021
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.h Acesso em: jul. 2021
- BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm Acesso em: jul. 2021
- BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm Acesso em: jul. 2021
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 645.856/RS**, Rel. Min. LAURITA VAZ, Quinta Turma, DJ 13/09/2004
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 683.234/RS**, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, Quinta Turma, DJ 5/12/2005.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 1375802/SP**, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma. Julgado em 17/03/2011, publicado em 24/03/2011.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 633**. Primeira Seção, em 12.6.2019 DJe 17.6.2019
- CUNHA, Bruno Santos. **Aplicabilidade da Lei Federal 9.784/1999** – Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **A lei de processo administrativo: sua ideia matriz âmbito de aplicação**. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antônio

Praxedes (Org.). **Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99** – São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 32. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo** – 4. ed. atual. rev. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2020.

FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. **Princípios do processo administrativo e a importância do processo administrativo no estado de direito**. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Org.). **Comentários à lei federal de processo administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum Digital, 2009. Disponível em: <<https://digital.editoraforum.com.br/livro/comentarios-a-lei-federal-de-processo-administrativo-3875/1>> Acesso em: ago 2021

FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa Camarão. **Processo administrativo: comentários à Lei nº 9.784/1999**. 2 ed. rev. e atualizada de acordo com a visão dos Tribunais. Belo Horizonte: Fórum, 2011

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. **Âmbito de validade da lei de processo administrativo (Lei nº 9.784/99)** - para além da administração federal, uma proposta de interpretação conforme a constituição de seu artigo 10. *Revista De Direito Administrativo*, 236, 283-306. <https://doi.org/10.12660/rda.v236.2004.45031> Acesso em: jun. 2021

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** – 10. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LEITE, Glauco Salomão; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. **Processo e sindicância administrativa**. In: DO NASCIMENTO, Carlos Valder; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Tratado de Direito Municipal** – Belo Horizonte: Fórum, 2018

LIMA, Clairessa Moura Santos. **Aplicação supletiva e subsidiária do novo CPC ao Processo Administrativo Fiscal, recepção dos julgados dos Tribunais na esfera administrativa**. 2016. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/250575/aplicacao-supletiva-e-subsidiaria-do-novo-cpc-ao-processo-administrativo-fiscal-recepcao-dos-julgados-dos-tribunais-na-esfera-administrativa>> Acesso em: jun. 2021

MARTINS, Ricardo Marcondes. **O conceito científico de processo administrativo**. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 235, 2004.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo** – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro** – 16. ed. atualizada por REIS, Márcio Schneider; DA SILVA, Edgard Neves. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. (1. ed.: 1957).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial – 16. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PESSOA, Robertônio Santos. **Direito Administrativo moderno**. A busca de um novo eixo central. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3225>> Acesso em: jun. 2021

SUNDFELD, Carlos Ari. **Processo e procedimento administrativo no Brasil**. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés. As leis de processo administrativo (Lei Federal 9.784/1999 e Lei Paulista 10.177/1998). São Paulo: Malheiros Editores, 2000.