

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa

Soraia Brito de Queiroz Gonçalves

O PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA RELAÇÃO COM
O ACESSO AOS TRIBUNAIS

Niterói - RJ
2014

Soraia Brito de Queiroz Gonçalves

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA RELAÇÃO COM O
ACESSO AOS TRIBUNAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa, da Universidade Federal Fluminense, na área de concentração Justiça Administrativa e fortalecimento do Estado de Direito, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Doutor Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva.

Niterói – RJ
2014

Soraia Brito de Queiroz Gonçalves

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA RELAÇÃO COM
O ACESSO AOS TRIBUNAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa, da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Ricardo Perlingeiro Mendes Silva - Orientador UFF

Dr. Aluísio Gonçalves de Castro Mendes - UERJ

Dr. André Saddy - UFF

Niterói, 14 de julho de 2014.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela permissão da vida, e concessão de todas as oportunidades e experiências.

À minha família, pelo amor, acolhimento e apoio incondicionais.

À Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, na pessoa do Advogado Geral do Estado, Dr. Marco Antônio Rebelo Romanelli, pelo apoio e pela confiança em meu crescimento profissional.

Ao meu orientador, Dr. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, com quem tive o grande privilégio de ser aluna, pela compreensão, confiança e pelos estímulos dispensados durante todo o curso.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa, com quem tive a honra e o prazer de contactar, por todos os ensinamentos, disponibilidade e acolhimento concedidos.

A todos os meus Colegas do Mestrado, que enriqueceram e valorizaram todas as experiências e ideias compartilhadas.

Às amigas Lúcia Zelita e Vânia Moraes, pelo grande carinho e incentivo durante todo o curso.

À Dona Nedir, minha mãe em Niterói, que me acolheu com todo amor e carinho, me fazendo sentir em casa.

À Leoná, pelo exemplo de cuidado e carinho com todos.

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 conferiu ao processo administrativo as mesmas garantias constitucionais do processo judicial, ao assegurar, no artigo 5º, incisos LIV e LV, que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. É sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, que esse processo administrativo configura-se como um instrumento da democracia, visto que não só concede legitimidade para a atuação do poder-dever da Administração Pública, mas também garantia para o administrado poder participar da tomada de decisões do Estado e constituir direitos perante a Administração Pública. Nesse cenário constitucional, toda vez que a atuação da Administração Pública interferir, modificar, extinguir, ameaçar ou lesionar direitos ou interesses do administrado, é imprescindível a instauração de um processo administrativo. Por isso, no exercício da função administrativa judicante, a Administração Pública precisa ter um corpo de agentes públicos que atuem com independência e imparcialidade, e que estejam preparados jurídica e tecnicamente, visando ao cumprimento de funções estatais e o atendimento dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e preparados para agir eticamente no combate à corrupção e a toda forma de improbidade administrativa. Portanto, à medida que tivermos uma Administração Pública fortalecida em assegurar os direitos fundamentais, o processo administrativo poderá ser utilizado como um instrumento democrático de garantia à satisfação dos interesses individuais, e como instrumento de solução e prevenção das demandas judiciais.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Administrativo. Garantias Constitucionais do Processo. Instrumento da Democracia. Legitimidade da Atuação da Administração Pública. Garantia do Administrado. Instrumento de Solução e Prevenção de Demandas Judiciais.

ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988, gave the administrative process the same constitutional guarantees of the judicial process, when ensuring, in article 5, sections LIV and LV, that “no one shall be deprived of liberty or property without due process”. It is from the perspective of the Democratic State of Law, that this administrative process appears as an instrument of democracy, since it not only gives legitimacy to the performance of the power and duty of the Public Administration, but also assurance to the administered power to participate in the decisions of the State and provide rights before the Public Administration. In this constitutional setting, every time that the performance of the Public Administration interfere, modify, terminate, threaten or injure rights or interests of the administered, it is essential the initiation of an administrative process. Therefore, in the exercise of adjudicative administrative role, the Public Administration must have a set of public officials that act with independence and impartiality, and that are legal and technically prepared, aiming the fulfillment of state functions and the observance of fundamental rights contained in the Federal Constitution, and prepared to act ethically in fighting against corruption and all forms of improper conduct. Therefore, as we have a strengthened Public Administration in ensuring fundamental rights, the administrative process can be used as an democratic instrument that guarantee the satisfaction of individual interests, and as an instrument of solution and prevention of judicial litigation.

Keyword: Administrative Process. Constitutional Guarantees of the Process. Instrument of Democracy. Legitimacy of the Performance of Public Administration. Guarantee of the Administered. Instrument of Solution and Prevention of Judicial Litigation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PROCESSUALIDADE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	11
3 CONCEITO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO	16
4 PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO ESPÉCIE DO GÊNERO PROCESSO	21
5 PROCESSO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	22
6 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	24
6.1 Oficialidade	24
6.2 Gratuidade	25
6.3 Princípio do Devido Processo Legal (Ampla Defesa e Contraditório).....	25
6.4 Recorribilidade das Decisões Administrativas	26
6.5 Formalismo Moderado	27
6.6 Verdade Material	28
6.7 Publicidade	29
6.8 Motivação	30
6.9 Lealdade e Boa-fé	30
7 O VERDADEIRO PAPEL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO INERENTE AO EXERCÍCIO DE DIREITOS EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
8 O FORTALECIMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	36
8.1 O Processo Administrativo Tributário na Esfera Federal	41
8.1.1 A Impugnação Administrativa	41
8.1.2 Decisão Administrativa de 1ª Instância	43
8.1.3 Recursos Administrativos e Decisão Administrativa de 2ª Instância	43
8.1.4 Estrutura dos Órgãos Administrativos de Julgamento do Processo Administrativo na Esfera Federal	45
8.1.4.1 Órgãos de Julgamento em Primeira Instância: as Delegacias da Receita Federal de Julgamento	45
8.1.4.2 Órgãos de Julgamento em Segunda Instância: o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF	46
8.1.5 Considerações Sobre o Processo Tributário Administrativo Federal.....	51

8.2 O Julgamento do Processo Tributário Administrativo em Minas Gerais ...	52
8.2.1 Decisão Administrativa de 1ª Instância	57
8.2.2 Recursos Administrativos e Decisão de 2ª Instância	58
8.2.3 Estrutura dos Órgãos Julgadores do Processo Tributário Administrativo de Minas Gerais	59
8.2.4 Considerações sobre o Processo Tributário Administrativo em Minas Gerais	61
9 O PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA RELAÇÃO COM O ACESSO AOS TRIBUNAIS	62
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	74