



EFEITOS DA LEI Nº 9.784/99 SOBRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

*Vicente Kleber de Melo Oliveira**

Introdução

Com o advento da Lei nº 9.784/99, dúvidas têm surgido na sua interpretação e aplicação, uma vez que se têm aventado as hipóteses de que, com as novas regras, o Processo Administrativo Fiscal não teria aplicação plena, na medida em que a nova lei, no tocante à delegação de competência, e aos recursos administrativos, sobretudo, teria alterado as disposições do PAF.

Não é dessa maneira que pensamos, de sorte que, à luz dos argumentos aqui expendidos, tem-se a pretensão de demonstrar justamente o contrário, ou seja, o de que a referida Lei veio, na verdade, traçar regras globais, genéricas, sistemáticas, acerca do Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, complementando as já existentes, sistematizando-as, sem, no entanto, descaracterizar os procedimentos elaborados sob a égide de legislações específicas, a exemplo do Processo Administrativo Fiscal de que trata o Decreto nº 70.235/72, com as alterações da Lei nº 8.748/93.

* AFTN lotado na Delegacia da Receita Federal de Julgamento em Fortaleza/CE (DRJ/FLA/CE).

Fundamento Constitucional

A Administração Pública (nos três níveis de governo) atrela-se à observância dos seguintes princípios constitucionais, conforme prescreve dispositivo próprio da Lei Maior, *infra*:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"

(...)

§3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (grifei)

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII;²

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública."

Das Finalidades da Lei nº 9.784/99

O processo administrativo (genericamente), no âmbito federal, vinha sendo instaurado (constituído, formalizado, apreciado), não obstante a observância aos princípios (explícitos e implícitos) a que se submete a Administração Pública, inclusive

com base em diplomas específicos, como são os casos tratados pela Lei nº 8.112/90 (Regime Jurídico Único) e o Processo Administrativo Fiscal (Decreto nº 70.235/72, c/c a Lei nº 8.748/93), entre outros.

A referida norma jurídica tem por finalidade, à luz do disposto no preceito constitucional acima referenciado (CF/88, art. 37 *caput*, e § 3º, I), disciplinar (regular, traçar normas, estabelecer princípios e critérios sobre o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Tem, assim, a Lei nº 9.784/99 **caráter eminentemente genérico**, porquanto regula o Processo Administrativo no âmbito Federal, traçando normas, princípios e critérios a serem observados em qualquer processo, abrangendo, portanto, o processo disciplinar, de controle, punitivo, entre outros, inclusive o processo tributário, desde que, neste aspecto, as disposições da referida Lei sejam observadas subsidiariamente ao que dispõe a legislação própria.

Tal conclusão está respaldada em dispositivo próprio da citada Lei, senão vejamos:

"Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhe, apenas subsidiariamente os preceitos desta lei." (grifei)

Ora, o processo administrativo de determinação e exigência dos créditos tributários da União é regido pelo Decreto nº 70.235/72, com as alterações da Lei nº 8.748/93, portanto, leis próprias ou específicas a disciplinarem a referida matéria.

Com efeito, as disposições da Lei nº 9.784/99 não vulneram o Processo Administrativo Fiscal, porquanto o assunto é tratado de maneira específica, com observância implícita, inclusive, dos princípios constitucionais a que se submete a Administração Pública Tributária (CF/88, art. 37 *caput*), do contraditório e da ampla defesa (CF/88, art. 5º, LV), de sorte que as regras do PAF, embora tratadas de maneira específica, já contemplariam todos esses princí-

plos a que se refere a nova Lei, sendo esta aplicada, volta-se a reiterar, apenas subsidiariamente no tocante ao Processo Administrativo Fiscal da União.

A Lei nº 9.784/99 não revogou os princípios basilares da Administração Pública Federal.

Da Descentralização Administrativa

Neste particular, lança-se mão das disposições do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,³ o qual, em dispositivos próprios, estabelece:

"Art. 6º. As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

(...)

III – Descentralização;" (grifei)

(...)

"Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º. A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

(...)

§ 3º. A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público".

Em reforço às disposições supra, trazem-se à colação as seguintes opiniões doutrinárias:

O mestre do Direito Administrativo Brasileiro, Hely Lopes Meirelles, nos ensina:

"Descentralizar, em sentido comum, é afastar do centro; descentralizar, em sentido jurídico-administrativo, é atribuir a outrem poderes da Administração. **O detentor dos poderes da Administração é o Estado, pessoa única, embora constituída dos vários órgãos que integram sua estrutura.** Despersonalizados, esses órgãos não agem em nome próprio, mas no do Estado, de que são instrumentos indispensáveis ao exercício de suas funções e atividades típicas. **A descentralização administrativa pressupõe, portanto, a existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública. O ente descentralizado age por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio.** (grifei)

Diversa da descentralização é a desconcentração administrativa, que significa repartição de funções entre vários órgãos (despersonalizados) de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia. **Na descentralização a execução de atividades ou a prestação de serviços pelo Estado é indireta e mediata; na desconcentração é direta e imediata."**⁴ (grifei)

Da Delegação de Competência

O mesmo do DL 200/67, no artigos seguintes, estatui:

"Art. 6º. (...)

(...)

IV – Delegação de Competência;" (grifei)

(...)

"Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de

descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Art. 12. É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação."

Além dos dispositivos em referência, o assunto é tratado pelo Decreto nº 83.937, de 06 de setembro de 1979, que dispõe:

"Art. 1º. A delegação de competência prevista nos artigos 11 e 12 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, terá por objetivo acelerar a decisão dos assuntos de interesse público ou a própria administração.

Art. 2º. O ato de delegação, que será expedido a critério da autoridade delegante indicará à autoridade delegada, as atribuições objeto de delegação e, quando for o caso, o prazo de vigência, que, na omissão, ter-se-á por indeterminado.

Art. 3º. A delegação poderá ser feita a autoridade não diretamente subordinada ao delegante.

Art. 4º. A mudança do titular do cargo não acarreta a cessação da delegação.

Art. 5º. Quando conveniente ao interesse da Administração, as competências objeto de delegação poderão ser incorporadas, em caráter permanente, aos regimentos ou normas internas dos órgãos e entidades interessados.

Art. 6º. O ato de delegar pressupõe a autoridade para subdelegar, ficando revogadas as disposições em contrá-

rio constantes de decretos, regulamentos ou atos normativos em vigor no âmbito da Administração Direta e Indireta."

A delegação de competência constitui-se, justamente, no fato de se poder transferir a prática de atos administrativos (despachos de expediente, despachos decisórios, decisões etc.), dentro de um mesmo poder, ou de um poder a outro, de um órgão ou agente público a outro, com respeito, naturalmente, às competências e atribuições de cada um e aos princípios administrativos, sobretudo os da competência administrativa, da descentralização e/ou coordenação.

Nesta aspecto, lança-se mão, também, para melhor esclarecimento da matéria, dos ensinamentos do insigne administrativista acima referenciado, o qual emite opinião nos seguintes termos:

"A delegação de competência, que o Dec.-lei 200/67 (arts. 11 e 12) considera princípio autônomo, melhor se situaria como forma de aplicação do "princípio da descentralização", pois é também simples técnica de descongestionamento da Administração, como se viu acima.

Pela delegação de competência o Presidente da República, os Ministros de Estado e, em geral, as autoridades da Administração transferem atribuições decisórias a seus subordinados, mediante ato próprio que indique com a necessária clareza e conveniente precisão a autoridade delegante, a delegada e o objeto da delegação. *O princípio visa assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. (grifei)*

Considerando que os agentes públicos devem exercer pessoalmente suas atribuições, a delegação de competência depende de norma que a autorize, expressa ou implicitamente.

(...)

A delegação de competência tem caráter facultativo e transitório, apoian-

do-se em razões de oportunidade e conveniência e na capacidade de o delegado exercer a contento as atribuições conferidas, de modo que o delegante pode sempre retornar a competência e atribuí-la a outrem ou exercê-la pessoalmente. (grifei)

Observamos, finalmente, que só é delegável a competência para a prática de atos e decisões administrativas, não o sendo para o exercício de atos de natureza política como são a proposta orçamentária, a sanção e o veto. Também não se transfere por delegação o poder de tributar. ...⁴⁵ (grifei)

Delegação de competência a que se refere a Lei nº 9.784/99

A referida Lei, em artigos específicos, e:

"Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstância de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I – a edição de atos de caráter normativo;

II – a decisão de recursos administrativos;

III – as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º. O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites de atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º. O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

§ 3º. As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior."

A delegação de competência a que se refere a presente Lei não difere ou vai de encontro a que é disciplinada pelos arts. 11 e 12 do Decreto-lei nº 200/67, regulamentados pelo Decreto nº 83.937/79, se não vejamos:

a) quando o art. 12 da Lei nº 9.784/99 dispõe que um órgão administrativo e seu titular poderão delegar parte de sua competência a outros órgãos ou titulares, relevando os aspectos que menciona (técnico, social, econômico, jurídico ou territorial), está, justamente, querendo dizer, que, em observância ao princípio da desconcentração (Decreto nº 83.937/79, art. 3º), a Administração pode utilizar-se desse mecanismo, visando torná-la mais eficiente;

b) o fato de a citada Lei mencionar, taxativamente, esta circunstância, conforme visto acima, não se permite inferir por via indireta ou im-

plicitamente que seja vedada a delegação de competência dentro de um mesmo órgão administrativo. Isto seria uma impropriedade condenável sob vários aspectos, sobretudo jurídico, porquanto vulneraria, de plano, vários princípios administrativos, especialmente o da eficiência (CF/88, art. 37, *caput*), bem como os princípios fundamentais a que se referem os arts. 6º, 10 e 11 do Decreto-lei nº 200/67, vale dizer, os princípios da descentralização e da delegação de competência;

- c) o art. 13, inciso I da Lei nº 9.784/99 dispõe que não pode ser objeto de delegação "**a edição de atos de caráter normativo**";. Isso é lógico e jurídico, na medida em que as atividades políticas ou normativas não são delegáveis, porquanto são de competência exclusiva de determinado poder ou autoridade. Incluem-se aqui as atividades legislativas (produção ou elaboração de leis e demais normas jurídicas), próprias do Poder competente — o Legislativo (CF/88, art. 59 a 69). Quanto ao Poder Executivo, particularmente, atuando com "função legislativa", inclui-se a elaboração da legislação tributária, especialmente no tocante à lavra das normas complementares a que se refere o art. 100, I a IV e Parágrafo único do Código Tributário Nacional — CTN (Lei nº 5.172/66);
- d) em reforço ao acima aduzido, lembra-se o fato de que "A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar e fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, ..." (CTN, art. 7º, *caput*). Vale dizer, a competência tributária, ou seja, a faculdade prevista constitucionalmente de criar o tributo, é de ex-

clusiva competência do Poder Legislativo, com observância, naturalmente, ao princípio da legalidade (CF/88, art. 150, I, c/c o CTN, art. 97, I). No entanto, as funções de arrecadar e fiscalizar, inclusive a de constituir o crédito tributário pelo lançamento, ato meramente administrativo, como a lavratura do Auto de Infração ou da Notificação de Lançamento (CTN, art. 142, *caput*, c/c os arts. 9º, 10 e 11 do Decreto nº 70.235/72, com as alterações da Lei nº 8.748/93), são plenamente delegáveis. O que não se poderia admitir seria um tributo de competência exclusiva de determinada pessoa jurídica de direito público ser instituído por outra, porquanto vulneraria o princípio (implícito) da competência tributária de que tratam os arts. 145, 153, 155 e 156 da Constituição Federal e o art. 8º do CTN;

- e) com referência ao inciso II do art. 13 da Lei nº 9.784/99, quando diz que não pode ser objeto de delegação de competência "**a decisão de recursos administrativos**";, é também lógico que isso ocorra, na medida em que, com a interposição de recurso (voluntário), o interessado visa, justamente, submeter à apreciação do órgão julgador hierarquicamente superior (*ad quem*), a decisão prolatada pela instância inferior (*a quo*), no sentido de que aquela venha a modificar o entendimento dado por esta em julgamento ao mesmo desfavorável; se se dispusesse de maneira contrária ao dispositivo em referência, seria o mesmo que descaracterizar outros princípios, também de extrema relevância no Estado Democrático de Direito, inclusive para o exercício da cidadania, como são o do contraditório e da ampla defesa, a teor do art. 5º, inciso LV, da Lei Maior, princípios estes consagrados na própria Lei

nº 9.784/99, conforme art. 2º desta;

além disso, o recurso de que trata a referida Lei não pode ser entendido em seu sentido estrito (*stricto sensu*), porquanto os recursos administrativos têm, em geral, tão-somente, efeito devolutivo, conforme depreende-se de lição dada pelo eminente administrativista, se não vejamos:

"Recursos administrativos – Recursos administrativos, em acepção ampla, são todos os meios hábeis a propiciar o reexame de decisão interna pela própria Administração. No exercício de sua jurisdição a Administração aprecia e decide as pretensões dos administrados e de seus servidores, aplicando o Direito que entenda cabível, segundo a interpretação de seus órgãos técnicos e jurídicos. Prática, assim, atividade jurisdicional típica, de caráter *parajudicial* quando provém de seus tribunais ou comissões de julgamento. Essas decisões geralmente escalonam-se em instâncias subindo da inferior para a superior através do respectivo recurso administrativo previsto em lei ou regulamento.

(...)

Os efeitos do recurso administrativo são, normalmente, o devolutivo e, por exceção, o suspensivo. Daí por que, quando o legislador ou o administrador quer dar efeito suspensivo ao recurso, deve declarar na norma ou no despacho de recebimento, pois não se presume a exceção, mas sim a regra. No silêncio da lei ou do regulamento, o efeito presumível é o *devolutivo*, mas nada impede que, nessa omissão, diante do caso concreto, a autoridade receba expressamente o recurso com efeito suspensivo para evitar possíveis lesões ao direito do recorrente ou salvaguardar interes-

ses superiores da Administração. O que não se pode é dar um efeito pelo outro quando a norma legal os especifica para cada recurso." ⁶

A Lei nº 9.784/99, neste particular, não destoa do entendimento doutrinário acima esposado, conforme se vê de dispositivos próprios da aludida norma jurídica, *infra* transcritos:

"Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º. O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

(...)

Art. 60. O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso."

A referida Lei, trata, como se vê, não só do recurso propriamente dito, em sentido genérico, como também do pedido de reexame ou pedido de reconsideração, aceitos nos casos dispostos pela norma em questão, mas inadmitidos no Processo Administrativo Fiscal (Decreto nº 70.235/72, art. 36).⁷

Além disso, há que se levar em conta que o recurso administrativo de que trata o

Processo Administrativo Fiscal tem efeito suspensivo, à luz dos seguintes dispositivos, a saber:

1. O CTN, em artigo próprio, estatui:

"Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

(...)

III – as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;

2. O Decreto nº 70.235/72, por sua vez, dispõe:

"Art. 33. Da decisão caberá recurso voluntário, total ou parcial, com efeito suspensivo, dentro de 30 (trinta) dias seguintes à ciência da decisão.

- g) não há, outrossim, nenhuma impropriedade da Lei (art. 13, inciso III), ao dispor que não pode haver delegação de competência concernente **"às matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade"**, porquanto o que diferencia um órgão do outro ou das atribuições de seus respectivos titulares é justamente a competência e atribuições de cada um deles delimitadas pela lei. Evidentemente, se determinado órgão administrativo, de mesmo nível hierárquico ou nível hierárquico diferente forem competentes para a prática do mesmo ato, não se trataria, em tal hipótese, de competência exclusiva, mas sim de competência comum, daí a ressalva feita pelo dispositivo em comento. Neste aspecto, traz-se à colação o fato de que, antes da Lei nº 8.748/93, a competência para efetuar o lançamento e o julgamento de impostos e/ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal era dos titulares das Delegacias e/ou Ins-

petorias subordinados ao referido órgão. Com o advento da citada Lei (art. 2º), corrigiu-se tal falha, eliminando-se o conflito de competência e estabelecendo-se, doravante, que o julgamento competiria aos titulares das Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRJs). Com efeito, seria inadmissível, a partir de então, que a competência exclusiva de julgar os litígios tributários decorrentes da lavratura de Autos de Infração e/ou Notificações de Lançamento fosse delegada aos órgãos preparadores ou lançadores.

- h) Ademais, a competência das Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRJs) está legalmente delimitada (Lei nº 8.748/93, art. 2º), sendo baixados pelo Ministro da Fazenda e pelo Secretário da Receita Federal, com base no art. 4º da referida Lei, os atos normativos necessários à implementação de tais órgãos de julgamento, do ponto de vista estrutural – serviços e/ou subdivisões de julgamento (Portaria-MF nº 384, de 29/06/94), bem como relativamente à regulamentação da competência do citado órgão para julgar litígios decorrentes da constituição de créditos tributários relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal (Portaria – SRF nº 4.980, de 04/10/94, art. 2º), inclusive quanto aos processos de restituição, ressarcimento, imunidade etc. (Portaria-SRF nº 3.608, de 06/07/94). Com efeito, não se pode dizer que, face à regra do art. 13, inciso III, da Lei nº 9.784/99, tal competência, mesmo que exclusiva, não possa vir a ser delegada, dentro do citado órgão, às respectivas subdivisões de julgamento. Isso vulneraria, de plano, reiteramos, o princípio da eficiência administrativa, da descentralização administrativa e da delega-

ção de competência (DL nº 200/67, arts. 6º, 10 e 11, e CF/88, art. 37, *caput*).

a opinião supra é reforçada pela seguinte opinião doutrinária:

"Competência – Para a prática do ato administrativo a *competência* é a condição primeira de sua validade. Nenhum ato – discricionário ou vinculado – pode ser realizado validamente sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo.

Entende-se por *competência administrativa* o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. *Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração. Daí a oportuna advertência de Caio Tácito de que "não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de Direito. (grifei)*

A competência administrativa, sendo um requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. Pode, entretanto, ser delegada a avocada (*sic*), desde que o permitam as normas reguladoras da Administração. Sem que a lei faculte essa deslocação de função não é possível a modificação discricionária da competência, porque ela é elemento vinculado de todo ato administrativo, e, pois, insuscetível de ser fixada ou alterada ao nuto do administrador e ao arrepi da lei.¹⁸ (grifei)

Da interpretação dada à Lei n. 9.784/99

Da vigência

Não se pode dar, com segurança, qualquer passo à frente no tocante à interpretação e aplicação da norma jurídica, especialmente em se tratando da legislação tributária, inclusive a norma processual neste campo, sem que, antes e com o devido cuidado, se verifique o aspecto da vigência da lei.

Isto porque, a lei nova pode, muito bem, ser incompatível com a lei anterior, revogá-la, parcial ou totalmente, de forma expressa ou por via indireta (tacitamente), ou, ainda, conviver pacificamente com a legislação anterior.

Neste particular, trazem-se à colação as regras da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro – LICC (Decreto-lei nº 4.657/42), o qual, em dispositivo próprio, prescreve:

"Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º. A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º. A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica lei anterior."

O § 1º do art. 2º, parte inicial da LICC, trata, como se vê, da revogação expressa, enquanto sua parte intermediária e final dispõem sobre a revogação tácita.

Já o § 2º do artigo em apreço trata, como se depreende, dos casos em que ambas as leis passam a conviver pacificamente no ordenamento jurídico vigente.

Neste aspecto, vale a lição do eminente professor Silvio Rodrigues, ao comentar:

"A lei posterior revoga a anterior ainda quando discipline inteiramente matéria por aquela tratada. Assim, por exemplo, a Lei de Introdução ao

Código Civil de 1942 não se referiu, expressamente, a igual preceito do de 1916; mas, tendo disciplinado toda a matéria por este regulada, evidentemente o revogou. *Entretanto, se não há colidência entre os dois textos, porque a lei nova apenas estabelece disposições a par das já existentes e com ela compatíveis, a primeira continua a subsistir.*"⁹ (grifei)

Cotejando-se, pois, as regras da LICC com as disposições da Lei nº 9.784/99, verifica-se que em nenhum momento esta revogou (expressa ou tacitamente) as disposições do Processo Administrativo Fiscal – PAF (Decreto nº 70.235/72, c/c a Lei nº 8.748/93).

Pelo contrário, ratificando a análise feita no início deste trabalho (item 3.), a Lei nº 9.784/99, em artigo específico, estabeleceu, taxativamente, que suas regras seriam aplicadas, naquilo que não contrariasse o PAF, naturalmente, apenas subsidiariamente, nos seguintes termos:

"Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta lei." (grifei)

Com efeito, relevando o fato de que a referida Lei dispõe de forma genérica sobre disposições gerais ou especiais a par das já existentes, ambas estão em plena vigência.

Da Interpretação dada à Lei nº 9.784/99 e às disposições do PAF (Decreto nº 70.235/72, c/c a Lei nº 8.748/93)

Para efeito de se dar uma boa interpretação a norma jurídica, tem-se, naturalmente, que recorrer à hermenêutica jurídica.

Para Carlos Maximiliano, "A *Hermenêutica Jurídica tem por objeto o estudo e*

a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito. (...) A Hermenêutica é a teoria científica da arte de interpretar."¹⁰ (grifei)

Quando o eminente autor afirma que a Hermenêutica Jurídica tem por objeto a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito, quis dizer, justamente, que a referida ciência abrange os vários métodos de interpretação, entre os quais de destacam, o gramatical (ou literal), o lógico, o histórico e o sistemático.

De maneira sucinta os referidos métodos de interpretação se exteriorizariam da seguinte maneira:

a) gramatical (ou literal) – leva em conta os termos ou palavras empregados no texto legal. Evidentemente que os termos técnicos utilizados devem ter sua relevância em confronto com os termos vulgares;

b) lógico – procura-se extrair o sentido e o alcance da norma jurídica cotejando-se o dispositivo a ser interpretado com outros da mesma lei, verificando a conexão porventura existente entre os mesmos;

c) histórico – leva em consideração o momento histórico (social, político, econômico etc.) em que a norma jurídica foi elaborada.

d) sistemático – na aplicação deste método é relevante perquirir o sentido e o alcance da norma jurídica confrontando suas próprias disposições, verificando a correlação ou desconexão existente entre elas, bem como cotejando a norma jurídica com o próprio sistema jurídico vigente.

Na verdade, na interpretação, não se utiliza, normalmente, de apenas um dos referidos métodos, com raras exceções, como por exemplo, na interpretação literal adotada pelo art. 111 do CTN, mas sim dos vários métodos em conjunto, relevando-se, também, neste aspecto, a própria finalidade da lei.

Neste particular, a Lei de Introdução ao Código Civil (DL nº 4.657/42), em artigo próprio, reza:

"Art. 5º. Na aplicação da lei, o juiz atenderá **aos fins sociais** a que se dirige e **às exigências do bem comum.**" (grifei)

Vale dizer, na aplicação da lei, fase complementar à interpretação, o juiz tem que dar relevância à finalidade para a qual a lei foi elaborada, ou seja, levar em conta sua finalidade teleológica.

Da interpretação dada à Lei de Ordem Pública

Dissemos, no item precedente, que, na aplicação da lei o juiz tem que dar relevância à sua finalidade. Evidentemente, se estamos diante de leis de caráter público, destinadas a traçar regras concernentes aos ramos do Direito Público (Constitucional, Penal, Tributário, Administrativo e Processual), é natural que essa circunstância deve ser destacada.

Neste aspecto, lançamos mão da boa doutrina, conforme se vê adiante:

"*Enquadramento sistemático e político da lei.* – Compreendido o objetivo da lei é necessário não perder de vista que ela é mero elemento de uma *Ordem jurídica*, membro de um *sistema* dominado por certos princípios fundamentais unificadores e disciplinadores, produto de um *Estado* que se propõe à realização consciente de certos fins.

Torna-se, pois, indispensável, integrar a norma no sistema de que faz parte e compreendê-la de harmonia com ele, pondo de acordo o seu sentido com o pensamento e a vontade do Estado, expressos ou implícitos na Constituição política.

A norma não pode considerar-se em contradição com os princípios gerais do Direito em dada época e em dado país, nem em oposição aos ideais do governo do Estado cujos órgãos a aplicam. (grifei)

Resulta daqui o elemento sistemático da interpretação."¹¹

"Com efeito, enquanto o Direito Privado repousa sobre a igualdade das partes

na relação jurídica, o Direito Público assenta em princípio inverso, qual seja o da supremacia do Poder Público sobre os cidadãos, dada a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais. Dessa desigualdade originária entre a Administração e os particulares resultam inegáveis privilégios e prerrogativas que não podem ser desconhecidos nem desconsiderados pelo intérprete ou aplicador das regras e princípios desse ramo do Direito. *Sempre que entrarem em conflito o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há de prevalecer este, uma vez que o objetivo primacial da Administração é o bem comum.* As leis administrativas visam, geralmente, a assegurar essa supremacia do Poder Público sobre os indivíduos, enquanto necessária à consecução dos fins da Administração. *Ao aplicador da lei compete interpretá-la de modo a estabelecer o equilíbrio entre os privilégios estatais e os direitos individuais, sem perder de vista aquela supremacia.*"¹² (grifei)

"Como o princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado valoriza os interesses coletivos sobre os individuais, a sua aplicação proporciona a existência e a própria permanência do Estado de Direito, uma vez que "todas as demais sociedades que vicejam no seio do Estado nele vão haurir a fonte da sua autoridade, da qual também necessitam para atingir os seus fins sociais. Mas a todas o Estado sobreleva na medida em que é ele que define os âmbitos válidos de sua atuação, assim como as acode com sua força no caso de terem necessidade.

O público é privilegiado em relação ao particular porque dessa forma de agir espera-se que resulte o bem à comunidade sujeita às normas de império de determinado Estado organizado, e, via de consequência, a cada um. Pelo global atinge-se o particular."¹³

Da interpretação que deve ser dada à Lei n. 9.784/99

Face as considerações acima expendidas, e levando em conta, sobretudo, o fato

de que a Lei nº 9.784/99 dispõe sobre normas processuais tributárias, de ordem pública, portanto, dúvida não há de que à mesma deve ser dada a interpretação que mais convier aos interesses da Administração Pública.

Isso é tão lógico, que a citada Lei trouxe, taxativamente, em dispositivo específico, a seguinte regra de interpretação, *infra*:

"Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (grifei)"

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - ...

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação." (grifei)

Como se vê, não se poderia dar outra interpretação, senão aquela que coadunasse com os interesses da coletividade, até porque, neste aspecto, a norma em comento disso cuidou, certamente, com vistas a evitar interpretações outras que viessem a afrontar o princípio em tela.

Das Conclusões

À luz, pois, do acima exposto, chega-se às seguintes conclusões:

a) a Lei nº 9.784/99 veio estabelecer princípios, normas básicas, sistêmicas, de caráter genérico, a serem observados na formalização do processo no âmbito da Administração Pública Federal;

b) à luz do art. 69 da referida Lei, a aplicação da referida norma jurídica ao Pro-

cesso Administrativo Fiscal da União – PAF (Decreto nº 70.235/72, com as alterações introduzidas pela Lei nº 8.748/93), dá-se, tão-somente, de maneira subsidiária;

c) com as novas regras introduzidas não foram revogados os princípios da descentralização administrativa e da delegação de competência a que se referem os arts. 6º, 10 e 11 do Decreto-lei nº 200/67, regulamentados pelo Decreto nº 83.937/79;

d) a delegação de competência de que tratam os artigos 11 e 12 da Lei nº 9.784/99 é compatível com as disposições do DL nº 200/67, até porque neste aspecto aquela não revogou as disposições deste.

e) as restrições feitas pelo art. 13, incisos I, II e III, da Lei nº 9.784/99 no tocante à delegação de competência estão compatíveis com os princípios da competência e descentralização administrativas, sobretudo;

f) não há incompatibilidade entre a Lei nº 9.784/99 e as disposições do Processo Administrativo Fiscal, de sorte que, no tocante à vigência, ambas passam a conviver pacificamente no ordenamento jurídico positivo;

g) a melhor interpretação a ser dada ao caso sob exame requer da hermenêutica jurídica os principais métodos de interpretação, sobretudo o lógico e o sistemático;

h) aliado aos métodos de interpretação utilizados, há que se levar em conta, também, além de outros princípios a que a Administração Pública está atrelada, aquele que diz respeito à sua finalidade ou propósito a ser atendido, até porque, neste particular, a referida Lei foi taxativa, ou seja, a interpretação deve objetivar o atendimento do fim público (Lei nº 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, XIII).

Além das conclusões supra, é de se considerar que, se de outra maneira fosse o entendimento dado à matéria, vulnerar-se-ia, de plano, o princípio da eficiência administrativa, recentemente incorporado à Lei Maior, com o agravante de, ao invés de tornar a Administração Fiscal mais ágil e

eficiente, se transformaria a mesma em mais um instrumento de descaso do Estado contra o cidadão, tornando, também, assim, impraticável ou inaplicável a regra

segundo a qual, doravante, os administrados podem exigir da Administração Pública Federal um melhor nível dos serviços prestados (CF/88, art. 37, caput, § 3º, I).

Notas

¹ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual, entre outras alterações, incluiu o princípio da eficiência.

² CF/88, "Art. 5º. (...) X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; (...) XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;"

³ A Ementa do citado dispositivo prescreve: "Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências"

⁴ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 20ª Edição, São Paulo, 1995, p. 637/638.

⁵ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 20ª Edição, São Paulo, 1995, p. 639/640.

⁶ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 20ª Edição, São Paulo, 1995, p. 577/578.

⁷ "Art. 36. Da decisão de primeira instância não cabe pedido de reconsideração."

⁸ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 20ª Edição, São Paulo, 1995, p. 134/135.

⁹ Rodrigues, Silvio. *Direito Civil, Parte Geral, Vol. I*, Editora Saraiva, 20ª Edição, São Paulo, 1989, p. 19.

¹⁰ Maximiliano, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Editora Forense, 15ª Edição, Rio de Janeiro, 1995, p. 1.

¹¹ Caetano, Marcello. *Manual de Direito Administrativo, Vol. I*, Livraria Almedina, 10ª Edição, Coimbra, 1991, p. 131.

¹² Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 20ª Edição, São Paulo, 1995, p. 39.

¹³ Caís, Cleide Previtali. *O Processo Tributário*, Editora Revista dos Tribunais, 2ª Edição, São Paulo, 1996, p. 78.

Referências Bibliográficas

Constituição da República Federativa do Brasil, Editora Brasília Jurídica, Brasília, 1998.

Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/66), Editora Saraiva, 2ª Edição, São Paulo, 1996.

Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 20ª Edição, São Paulo, 1995.

Rodrigues, Silvio. *Direito Civil, Parte Geral, Vol. I*, Editora Saraiva, 20ª Edição, São Paulo, 1989.

Maximiliano, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*,

Editora Forense, 15ª Edição, Rio de Janeiro, 1995.

Caetano, Marcello. *Manual de Direito Administrativo, Vol. I*, Livraria Almedina, 10ª Edição, Coimbra, 1991.

Caís, Cleide Previtali. *O Processo Tributário*, Editora Revista dos Tribunais, 2ª Edição, São Paulo, 1996.

Processo Administrativo Fiscal, Edições Sijut, SRF-COSIT, Brasília, 1994.

Decreto-lei nº 200/67, LEX – Legislação Federal e Marginalia, Lex Lida., Tomo XXXI, São Paulo, 1967.