



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

**PARECER n. 00050/2024/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 00688.008684/2023-19**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (CONJUR/MDIC)**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LEI Nº 9.784/1999. NÃO CABIMENTO. POSSIBILIDADE DE RECEPÇÃO COMO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO.

I. Salvo previsão expressa em lei específica ou regimento interno, não é admissível a oposição de embargos de declaração em processos administrativos, sendo possível a sua recepção como pedido de reconsideração.

II. Silêncio eloquente da Lei nº 9.784/99 ao não prever o recurso de embargos de declaração no processo administrativo federal. Inexistência de lacuna ou omissão normativa que justifique a aplicação do art. 15 do CPC. Aplicação dos princípios da legalidade e da taxatividade recursal. Incompatibilidade do rito processual civil dos embargos de declaração com o sistema processual administrativo.

III. Princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal já são assegurados pelo sistema recursal previsto na Lei nº 9.784/99. Inexistência de prejuízo ao interessado pela não interrupção do prazo recursal, visto que o pedido de reconsideração possui efeito infringente e substitutivo. Possibilidade de recepção de embargos de declaração como pedido de reconsideração devido ao direito de petição, ao poder-dever de autotutela administrativa e ao princípio do formalismo moderado. Precedentes do TSE.

IV. Ainda que os embargos de declaração fossem cabíveis no processo administrativo, não seria possível a aplicação da multa prevista no art. 1.026, § 2 e § 3, do CPC. Princípio da legalidade administrativa impede a aplicação subsidiária de norma sancionatória. Incompatibilidade das normas do CPC com o processo administrativo. Necessidade de autorização legal expressa para a cobrança de sanção pelo abuso do direito de recorrer e de normas que a regulem na esfera administrativa.

Sra. Coordenadora-Geral,

## **I - RELATÓRIO**

A Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - CONJUR-MDIC, por intermédio da NOTA JURÍDICA n. 00024/2023/CONJUR-MDIC/CGU/AGU, aprovada pelos DESPACHOS n. 00726/2023/CONJUR-MDIC/CGU/AGU e n. 00787/2023/CONJUR-MDIC/CGU/AGU (seq. 4 dos presentes autos), solicitou orientação da Consultoria-Geral da União a respeito das medidas a serem adotadas em caso de oposição de embargos de declaração protelatórios em processos administrativos em geral.

Narra que, no âmbito de um processo administrativo revisional pertinente ao registro público de empresas mercantis, foi admitida a oposição de embargos de declaração pelo PARECER n. 00811/2019/PGFN/AGU, aprovado pelos DESPACHOS n. 2461/2019/PGFN/AGU e n. 02478/2019/PGFN/AGU (seq. 2), quando o feito tramitava perante o então Ministério da Economia, apesar da inexistência de previsão expressa deste recurso na Lei nº 8.934/1994 (Lei do Registro Público de Empresas) ou na Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal). Entretanto, em sequência, o mesmo requerente opôs mais quatro embargos de declaração no referido processo administrativo, que foram caracterizados como meramente protelatórios (seq. 4), o que deu ensejo à presente solicitação de orientação.

A COTA n. 00020/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU (seq. 1) admitiu o feito como procedimento de uniformização de orientação jurídica sobre questões relevantes e transversais, nos termos do inciso II do art. 2 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 14, de 23 de maio de 2023, em relação à seguinte tese: cabimento ou não de embargos de declaração nos processos administrativos em geral e, via de consequência, a possibilidade de aplicação, ou não, de penalidades por abuso de direito.

A fim de oportunizar a manifestação sobre o tema em análise, o feito foi encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Procuradoria-Geral da União, à Procuradoria-Geral Federal, à Procuradoria-Geral do Banco Central e às Consultorias Jurídicas junto aos seguintes Ministérios: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério dos Transportes; Ministério da Educação; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério de Minas e Energia; e Ministério da Saúde. Também foi realizado o procedimento de vista coletiva, consoante o art. 3, II, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 14, de 23 de maio de 2023, possibilitando a participação de outros órgãos jurídicos eventualmente interessados.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por intermédio do PARECER SEI Nº 3668/2023/MF (seq. 10), manifestou-se pela possibilidade de oposição de embargos de declaração no processo administrativo federal diante dos princípios do contraditório e da ampla defesa, corolário do devido processo legal, expressamente previstos no art. 2º Lei nº 9.784, de 1999. Afirmou que, os moldes do art. 15 do Código de Processo Civil (CPC), este se aplica subsidiariamente ao processo administrativo, podendo-se tomar emprestado esse recurso da lei processual para esclarecer obscuridade ou eliminar contradição, suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o julgador e corrigir erro material.

A PGFN também entendeu, a princípio, ser cabível a aplicação da penalidade em caso de embargos de declaração meramente protelatórios, visto que é uma consequência da admissão deste recurso pela aplicação subsidiária do CPC ao processo administrativo e em razão do dever de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, previsto no art. 2, IV, da Lei nº 9.784/1999. No entanto, ressaltou que é necessária a comprovação nos autos de que o interessado agiu de forma inequivocadamente abusiva. Ademais, como o CPC prevê como base de cálculo o valor da causa, entendeu pela necessidade de previsão legal dispendo sobre a aplicação dessa multa no âmbito administrativo, até pela exigência de se regular as situações em que o Estado é autorizado a adentrar no patrimônio particular.

De forma similar, a Procuradoria-Geral Federal (PGF), por meio da NOTA n. 00003/2023/CFGEP/SUBCONSU/PG.F/AGU (seq. 12), também se manifestou pela aplicação subsidiária do CPC para permitir o manejo dos embargos de declaração no processo administrativo, já que não há meio especificamente previsto na Lei nº 9.784/99 para o mesmo fim. Pontuou que a não admissão dos embargos declaratórios implicaria na necessidade de que o interessado manejasse um recurso hierárquico para que a autoridade superior se manifestasse desde logo sobre o ponto omissivo, contraditório etc. sem a prévia manifestação conclusiva da autoridade competente. Entendeu que isto implicaria na restrição do direito ao contraditório e ampla defesa pela supressão de um grau na jurisdição administrativa, pois não há previsão na lei de retorno dos autos para nova decisão pela autoridade inferior.

Ademais, a PGF se manifestou pela possibilidade de aplicação de multa em embargos de declaração protelatórios devido aos deveres de lealdade, boa-fé e vedação à ação de modo temerário. Afirmou que a omissão da Lei nº 9.784/99, que não previu sanção para a violação de tais deveres, pode ser corrigida pela interpretação conjunta do seu art. 4, que inclui a cláusula "sem prejuízo de outros [deveres] previstos em ato normativo", juntamente com o artigo 15 do CPC, que legitima sua aplicação aos processos administrativos, de modo que existiria a obrigação de pagar multas quando se utiliza deliberadamente táticas protelatórias em recursos administrativos.

Já a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), no Parecer Jurídico 1094/2023-BCB/PGBC (seq. 16), observou que não há qualquer menção ao cabimento de embargos de declaração na Lei nº 9.784/99, na Lei nº 13.506 (Lei do Banco Central do Brasil) ou no Regimento Interno da referida autarquia federal. Informou que foi localizado um

precedente, envolvendo o caso de um servidor e o descumprimento de regras do programa de pós-graduação, que não conheceu os embargos de declaração opostos por carecerem de amparo legal e regulamentar (Nota Jurídica 982/2018-BCB/PGBC).

Diante do entendimento de que os embargos de declaração nos processos administrativos em geral, no âmbito do Banco Central do Brasil, não são cabíveis, a PGBC considerou que ficou prejudicada a indagação quanto à possibilidade de aplicação de multa por sua utilização protelatória.

A Procuradoria-Geral da União, por meio da NOTA JURÍDICA n. 01329/2023/PGU/AGU (seq. 17), destacou que se deve refletir a respeito da compatibilidade (ou não) dos arts. 1.022 a 1.026 do CPC com o espírito da Lei nº 9.784/99. Advertiu que esta já prevê seu próprio rito recursal e que o legislador entendeu por bem não incluir os embargos de declaração como recurso no processo administrativo, apesar de esta modalidade recursal já existir na lei processual civil quando a Lei nº 9.784/99 foi editada.

Sustentou, ainda, a necessidade de se harmonizar o contraditório e a ampla defesa com outros princípios constitucionais como a duração razoável do processo. Salientou que a expansão da aplicabilidade dos embargos declaratórios para o processo administrativo pode aumentar significativamente o número de recursos administrativos e alongar o tempo de tramitação do processo, além de estar em possível desacordo com a vontade do legislador.

Em relação à cobrança de multa em caso de embargos de declaração protelatórios, manifestou-se pela impossibilidade de aplicação do art. 1.026, §2º e § 3º do CPC ao processo administrativo. Isto porque a base de cálculo da penalidade é apurada sobre o valor da causa, que inexistente no âmbito administrativo, e a exigência de depósito prévio do valor da multa como um requisito de admissibilidade do recurso no âmbito administrativo é inconstitucional e ilegítima, conforme os Enunciados da Súmula Vinculante nº 21/STF e da Súmula nº 373/STJ. Além disso, diante dos princípios da legalidade e da segurança jurídica, entendeu que seria necessário primeiramente definir em lei como se daria a aplicação da referida penalidade.

A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, por intermédio da NOTA n. 00929/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU (seq. 28), sustentou a impossibilidade de aplicação subsidiária do CPC ao processo administrativo para permitir os embargos de declaração porque a Lei nº 9.784/99 já regula o sistema recursal de modo exauriente, não existindo omissão, mas sim uma opção legislativa à qual o intérprete deve se subsumir. A pretensão de esclarecimento da decisão administrativa é plenamente atendível pelo recurso previsto na Lei nº 9.784/99. O recurso único é mais rápido e eficiente que a multiplicidade de recursos, ainda que exija do recorrente a articulação da integralidade dos seus argumentos em uma única oportunidade. Além disso, ressaltou que o direito de petição e o dever de autotutela tornam o recurso de embargos de declaração desnecessário e até deslocado no processo administrativo, já que há o direito de resposta a qualquer petição apresentada à Administração, independentemente da sua nomenclatura.

Manifestou-se também pela impossibilidade de aplicação de multa pela utilização abusiva dos embargos declaratórios, tendo em vista que: i) não se aplica subsidiariamente o CPC por já existir regulamentação do sistema recursal administrativo; ii) seria necessária previsão legal expressa da penalidade; iii) o direito de petição é isento de taxas pela Constituição Federal, iv) seria incoerente a sanção do uso abusivo de apenas um tipo anômalo de recurso quando não há multa pelo abuso do direito de petição no sistema processual administrativo atual; v) o conceito de valor da causa é inapropriado no âmbito administrativo.

A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação apresentou a NOTA JURÍDICA n. 00065/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU (seq. 29) aderindo à manifestação da Procuradoria-Geral da União e da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Reiterou que a Lei nº 9.784/99 tratou de forma exauriente sobre o sistema recursal e que já assegura a garantia constitucional do duplo grau de jurisdição, o contraditório e a ampla defesa por meio de um único instrumento formal, o recurso administrativo, que permite a autoridade *a quo* a reanálise de todas as matérias recorridas.

Quanto à aplicabilidade de multa no caso de embargos protelatórios, entendeu que não seria possível devido à inexistência do valor da causa no processo administrativo, à necessidade de previsão legal autorizando a cobrança da penalidade, e à impossibilidade de depósito prévio de seu valor diante dos Enunciados da Súmula Vinculante nº 21/STF e da Súmula nº 373/STJ.

A Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes, por intermédio da NOTA n. 00759/2023/CONJUR-MT/CGU/AGU (seq. 32), reiterou que a não previsão do recurso de embargos de declaração na Lei nº 9.784/99 foi uma escolha legislativa e que o processo administrativo já contém mecanismos que cumprem a mesma finalidade, quais sejam, o pedido de reconsideração, o recurso hierárquico e o pedido de revisão.

Também se manifestou pela impossibilidade de cobrança de multa pela utilização abusiva de embargos de declaração no processo administrativo devido à ausência de autorização legal. Ademais, pontuou que não seria possível aplicar supletivamente as disposições do processo civil por serem incompatíveis com a sistemática dos processos administrativos e com os entendimentos sumulados dos Tribunais Superiores. Lembrou, ainda, que a autoridade administrativa não está compelida a conhecer de petítórios manifestamente protelatórios, podendo, justificadamente, deixar de conhecer as manifestações sobre questões que já tenham sido plenamente esclarecidas anteriormente.

A Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Minas e Energia exarou a NOTA n. 00552/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU (seq. 34) aderindo às conclusões da PGFN pela possibilidade de oposição de embargos de declaração em processo administrativo por força de aplicação do art. 15 do CPC. Entendeu que a admissão deste recurso pode contribuir com a diminuição da judicialização, uma vez que pontos da decisão administrativa poderão ser esclarecidos e/ou complementados sem a necessidade de se rediscutir a questão judicialmente. Quanto à multa pelo abuso de direito na oposição de embargos declaratórios, concorda com a necessidade de previsão legal que discipline a penalidade.

A Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, por meio do PARECER n. 00520/2023/CONJUR-MDIC/CGU/AGU (seq. 35), manifestou-se pela possibilidade, em tese, de oposição de embargos de declaração no âmbito do processo administrativo, por aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. Todavia, também entendeu que a multa por litigância de má-fé está sujeita ao princípio da reserva legal, sendo descabida a aplicação subsidiária do CPC. Pontuou que em caso de interposição de recurso meramente protelatório caberia o ajuizamento de medidas judiciais, visando a contenção do abuso de direito e o consequente ressarcimento do impacto gerado sobre a máquina administrativa, de competência da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD) da Procuradoria-Geral da União, ns termos da Portaria PGU/AGU nº 16/2023.

A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública apresentou a NOTA JURÍDICA n. 02314/2023/CONJUR-MJSP/CGU/AGU ressaltando que o processo administrativo não representa um fim em si mesmo, mas um meio para o atendimento das necessidades públicas. Expôs que a Lei nº 9.784/99 prevê o cabimento de um único recurso administrativo e que o pedido de reconsideração possui o mesmo objetivo dos embargos de declaração, não havendo ausência de normas que justifique a aplicação subsidiária do CPC. Destacou que há diferenças substanciais entre o processo administrativo e o civil e que a autorização do cabimento de mais um recurso pode implicar na prescrição da pretensão de punição da Administração em processos disciplinares e sancionadores.

É o que importa relatar.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

### **II.1 - Não cabimento de embargos de declaração em processos administrativos federais regidos pela Lei nº 9.784/99 - silêncio eloquente, inexistência de lacuna ou omissão normativa, princípio da legalidade, taxatividade recursal, incompatibilidade do rito processual civil com o administrativo**

Os processos administrativos federais são regidos, de forma geral, pela Lei nº 9.784/99, que não prevê o cabimento de embargos de declaração. Algumas leis específicas e regimentos internos de órgãos públicos federais admitem expressamente o cabimento deste recurso nos processos administrativos que neles tramitam como, por exemplo, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Assim, a questão em análise restringe-se à possibilidade de cabimento ou não de embargos de declaração nos processos administrativos federais regidos pela Lei nº 9.784/1999 e por outros normativos que também não disponham expressamente sobre o assunto.

Os embargos de declaração são uma modalidade recursal prevista nos arts. 1.022 a 1.026 do Código de Processo Civil (CPC). Possuem fundamentação vinculada, isto é, o seu cabimento é restrito às seguintes hipóteses taxativas que devem ser demonstradas pelo recorrente:

Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:

I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;

II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

III - corrigir erro material.

Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que:

I - deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso sob julgamento;

II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, § 1º .

A possibilidade de extensão deste recurso para impugnar também decisões administrativas encontraria guarida no art. 15 do CPC, que prevê a aplicação supletiva e subsidiária das disposições processuais civis na ausência de normas que regulem processos administrativos:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente. (Grifos adicionados)

No entanto, o referido artigo não se aplica ao presente caso. A lacuna normativa ocorre quando não há norma que regule determinada situação. Já a omissão legislativa, como leciona Canotilho, é quando o legislador não faz algo que a Constituição lhe impõe de forma concreta e explícita.<sup>[1]</sup> Por fim, o silêncio eloquente é quando a opção do legislador foi excluir intencionalmente certo fato do comando legal.<sup>[2]</sup> Embora os referidos conceitos pareçam se confundir, é necessário distingui-los, conforme sintetiza o Ministro Barroso:

Porém, é preciso distinguir omissão de lacuna e de silêncio eloquente. Silêncio eloquente é quando você, ao não dizer, está se manifestando. Lacuna é quando você não cuidou de uma matéria. E omissão é quando você não cuidou tendo o dever de cuidar.<sup>[3]</sup>

Na época em que a Lei nº 9.784/99 foi redigida e aprovada já havia a previsão de embargos de declaração no CPC de 1973, a Lei nº 5.869/73, que antecedeu a legislação processual civil atualmente em vigor. Dessa forma, o legislador poderia ter incluído previsões acerca do cabimento deste recurso também no processo administrativo, mas optou por não fazê-lo. Tal conclusão é reforçada pelo fato de que o Projeto de Lei nº 2.481/2022, que trata da reforma da Lei nº 9.784/99, também não prevê o cabimento de embargos de declaração no processo administrativo.

Verifica-se, assim, que há um silêncio eloquente do legislador que, ao não prever os embargos de declaração no processo administrativo, está se manifestando pelo seu não cabimento neste rito processual.

Aplicando-se os princípios da taxatividade recursal e da legalidade ao processo administrativo, somente podem ser considerados como recursos administrativos os designados pela lei administrativa. No âmbito da Administração Pública, o princípio da legalidade tem uma conotação permissiva, só podendo esta agir conforme a lei que a autoriza, justamente para resguardar os interesses dos administrados. Não é possível, assim, admitir um recurso sem previsão legal.

Não se pode confundir a inexistência da previsão de um recurso específico com a "ausência de normas que regulem" uma determinada situação, ou seja, com uma lacuna ou omissão legislativa.

O Capítulo XV da Lei nº 9.784/99 regula o sistema recursal de forma exauriente e completa. Segundo a exposição de motivos do projeto de lei que originou a Lei nº 9.784/99, "[o] o rito processual é objeto de capítulos sucessivos, em seus vários trâmites, com a previsão de recursos administrativos e da revisão dos atos decisórios, regulando-se o método de contagem de prazos".<sup>[4]</sup> A eventual necessidade de suprir omissão, contradição, obscuridade ou erro material pode ser endereçada através do rito recursal previsto na Lei nº 9.784/99, conforme será explorado no tópico II.2 deste Parecer. Dessa forma, não há lacuna a ser suprida.

Também não se verifica qualquer omissão legislativa. Isto porque não há qualquer comando constitucional impondo a previsão de uma modalidade recursal específica, como os embargos de declaração, no processo administrativo. Os princípios constitucionais da motivação, ampla defesa, contraditório e devido processo legal foram devidamente resguardados pelas medidas previstas em lei, como o direito de petição, o pedido de reconsideração e o recurso administrativo, consoante será analisado no tópico II.2 deste Parecer.

O art. 15 do CPC, portanto, não é aplicável ao presente caso, tendo em vista que não há "ausência de normas que regulem", isto é, lacuna ou omissão legislativa acerca da matéria recursal no processo administrativo. A inexistência de previsão de embargos de declaração na Lei nº 9.784/99 corresponde a um silêncio eloquente do legislador, que, ao não permiti-los expressamente, manifestou-se pelo seu não cabimento no processo administrativo.

Ainda que assim não fosse, não seria possível a aplicação de normas processuais civis que são incompatíveis com o sistema processual administrativo. A aplicação subsidiária e supletiva do CPC ao processo administrativo somente pode ocorrer se a norma a ser aplicada se adequar à lógica da Lei nº 9.784/99. Nesse sentido, leciona Marrara:

Sob essas circunstâncias, ao impor a aplicação subsidiária do CPC ao processo administrativo, o legislador restringiu os espaços de analogia e enrijeceu a Administração Pública. A solução do Código enraíza-se em certa ignorância a respeito da multiplicidade dos processos administrativos e dos problemas que a extensão da lógica do processo civil ocasiona a alguns deles. Como dito, certos processos administrativos se assemelham a processos civis; muitos, porém, aproximam-se mais dos processos penais, enquanto outros sequer encontram formato paralelo em processos jurisdicionais, como demonstram os processos de licitações, concursos e progressão de carreira. Em modalidades assim, a incidência subsidiária do CPC poderá ser desastrosa e totalmente inadequada.

Por esses e outros motivos, o art. 15 necessita ser interpretado conforme a Constituição. A aplicação subsidiária de normas do CPC ao processo administrativo será cabível somente quando: (i) houver lacuna legal ou regulamentar que impeça solucionar uma questão de processo administrativo; (ii) referida lacuna não puder ser superada por normas básicas previstas em leis gerais, como a LINDB, a Lei de Desburocratização e as Leis de Processo Administrativo e (iii) a norma processual civil se acoplar à lógica do processo administrativo em concreto. Isso significa que a aplicação supletiva e subsidiária das normas do CPC não deve anteceder a aplicação subsidiária de normas básicas contidas nas leis administrativas. Ademais, nos processos administrativos punitivos, a ordem de aplicação normativa subsidiária necessita se iniciar pela LPA e, em seguida, pelo CPP, atingido o CPC somente na persistência da lacuna. (Grifos adicionados)<sup>[5]</sup>

Os embargos de declaração são regidos por um conjunto de normas, os arts. 1.022 a 1.026 do CPC, que abrangem as disposições sobre as suas hipóteses de cabimento, os seus efeitos, e a possibilidade de aplicação de multa por sua utilização abusiva. O recurso está inserido dentro de uma lógica processual própria que vai muito além das disposições sobre o seu cabimento e da mera compatibilização com as regras de contagem de prazos da Lei nº 9.784/99. Por exemplo, o art. 1.0226 do CPC prevê que os embargos declaratórios interrompem o prazo para a interposição de outros recursos. Isto pode alongar consideravelmente o tempo de duração do processo, motivo pelo qual os § 2º, 3º e 4º deste mesmo artigo regulam a aplicação de multa em caso de oposição manifestamente protelatória e a não admissão de novos embargos se os dois anteriores houverem sido considerados protelatórios.

Deve se ponderar, assim, se há compatibilidade da lógica processual dos embargos declaratórios com o sistema processual administrativo. Por exemplo, o impacto que a interrupção do prazo para interposição de recurso administrativo teria na duração do processo e até mesmo na prescrição intercorrente administrativa. Ademais, como será visto no tópico II.3, não é possível a aplicação da multa prevista nos § 2º e 3º do art. 1.0226 do CPC no âmbito do processo administrativo, o que retira todos os incentivos criados no sistema processual civil para que a oposição dos embargos de declaração seja feita de forma correta, e não abusiva.

Verifica-se, portanto, que as normas que regulam os embargos de declaração não se acoplam à lógica do processo administrativo. Não se pode aplicar supletivamente e subsidiariamente apenas as previsões processuais civis sobre o cabimento deste recurso sem considerar a incompatibilidade das demais regras que asseguram a sua utilização de

forma não abusiva, bem como os possíveis impactos sobre o rito processual administrativo e a violação a outros princípios constitucionais, como a duração razoável do processo.

Ante o exposto, salvo previsão expressa em lei específica ou regimento interno, não é admissível a oposição de embargos de declaração em processos administrativos, podendo ser recepcionados como pedido de reconsideração, conforme será exposto a seguir.

## **II.2 - Inexistência de violação aos princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal - possibilidade de recepção como pedido de reconsideração, direito de petição, poder-dever de autotutela administrativa, princípio do formalismo moderado**

Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que o princípio da motivação é a:

"[O]brigatoriedade de que sejam explicitados tanto o fundamento normativo quanto o fundamento fático da decisão, enunciando-se, sempre que necessário, as razões técnicas, lógicas e jurídicas que servem de calço ao ato conclusivo, de molde a poder-se avaliar sua procedência jurídica e racional perante o caso concreto". <sup>[6]</sup>

Nesse sentido, poderia se argumentar que, diante de uma decisão administrativa mal fundamentada que viole o princípio da motivação, os embargos de declaração seriam necessários para garantir o seu saneamento e, por conseguinte, também a ampla defesa e o processo legal. Não obstante, estes princípios não podem ser utilizados para justificar o cabimento de um recurso sem previsão legal.

Segundo Hely Lopes Meirelles, "[p]or garantia de defesa deve-se entender não só a observância do rito adequado, como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis".<sup>[7]</sup> O direito à ampla defesa no processo administrativo, portanto, engloba o direito aos "recursos cabíveis" e à "observância do rito adequado" na seara administrativa. Não há direito inerente a nenhum tipo recursal específico, muito menos um previsto em outro sistema processual, como o CPC, que não seja compatível com o rito administrativo, conforme visto no tópico anterior deste Parecer.

Além disso, deve-se considerar que a Constituição Federal adota o sistema de jurisdição única, já que Poder Judiciário pode exercer o controle de legalidade sobre os atos administrativos. Diante disso, o princípio do contraditório e do devido processo legal possuem uma extensão distinta no âmbito administrativo do que no sistema judicial:

Porém, no direito brasileiro, como explicado no item 2, a realidade é absolutamente distinta, inexistindo um julgamento independente perante a própria Administração que seja condição prévia à eficácia de uma decisão administrativa restritiva de direitos subjetivos. A propósito, o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) é "no sentido de que o princípio do devido processo legal, de acordo com o texto constitucional, também se aplica aos procedimentos administrativos", assinalando, porém, ser "certo que a extensão da garantia do contraditório aos procedimentos administrativos não exige a adoção da normatividade própria do processo judicial".

[...]

Em segundo lugar, observa-se que o devido processo legal na esfera administrativa está baseado unicamente no inciso LIV do art. 5º da Constituição. Registra-se que, à luz da realidade do direito administrativo brasileiro, sua extensão não se confunde com aquela exigível dos juízes e tribunais na esfera jurisdicional. Na prática, o devido processo administrativo se limita ao dever de fundamentação das decisões e à observância das regras dos procedimentos administrativos vigentes".<sup>[8]</sup>

Assim, o devido processo administrativo deve ser entendido como o dever de fundamentação das decisões e de observância das regras dos procedimentos administrativos vigentes. Nesse sentido, a Lei nº 9.784/99 já prevê

mecanismos para impugnar decisões omissas, obscuras e contraditórias, quais sejam, o recurso administrativo e o pedido de reconsideração.

Os arts. 56 a 65 da Lei nº 9.784/99 regulam o recurso administrativo. Já o pedido de reconsideração é previsto no § 1º do art. 56 da Lei nº 9.784/99, que oportuniza à autoridade que proferiu a decisão a chance de reconsiderá-la antes de encaminhar o recurso para julgamento pela autoridade superior. De todo modo, devido ao direito de petição previsto no art. 5, XXXIV, "a", da Constituição Federal, o interessado pode manejar gratuitamente o pedido de reconsideração de forma independente do recurso administrativo. Ademais, o interessado pode arguir qualquer matéria perante o Poder Público em ambos, diferentemente dos embargos de declaração, cuja fundamentação é vinculada e restrita às hipóteses do art. 1.022 do CPC. Assim, o princípio da motivação é devidamente resguardado pela utilização do sistema recursal já previsto na lei administrativa, inclusive de forma até mais ampla que nos embargos declaratórios devido à fundamentação livre.

A diferença em relação aos embargos de declaração é que, como a Lei nº 9.784/99 não prevê a interrupção do prazo recursal, o pedido de reconsideração é usualmente feito juntamente com o recurso administrativo para que não haja o risco de preclusão temporal. Diante disso, também poderia se argumentar que a necessidade de que o administrado maneje um recurso administrativo, sem que a autoridade que decidiu tenha se manifestado sobre a omissão, obscuridade ou contradição, levaria à restrição do direito ao contraditório e à ampla defesa do interessado (NOTA n. 00003/2023/CFGEP/SUBCONSU/PGF, seq. 12). Todavia, o fato de não haver a interrupção do prazo recursal não pode ser considerado uma afronta à ampla defesa ou ao contraditório e, na prática, não se verifica qualquer prejuízo ao recorrente.

Os embargos de declaração, em teoria, não possuem efeitos infringentes, ou seja, não tem como objetivo modificar o mérito da decisão judicial, mas sim sanear os seguintes vícios de fundamentação: obscuridade, contradição, omissão ou erro material. Por este motivo, a decisão que julga os embargos declaratórios passa a integrar a própria decisão original com a finalidade de corrigir o defeito apontado, o que é denominado pela doutrina como efeito integrativo. Diante disso, o saneamento do vício não é considerado uma nova decisão e, por conseguinte, não abre novo prazo recursal. Torna-se necessária, assim, a previsão de interrupção do prazo recursal quando da oposição de embargos de declaração no processo civil, conforme feito no art. 1.026 do CPC, para que o interessado tenha a oportunidade de recorrer após o seu julgamento, quando o defeito de motivação tiver sido saneado.

Na prática processual administrativa, contudo, a situação é diferente. Suponha-se que, diante de uma decisão administrativa omissa, o interessado apresente pedido de reconsideração para sanear este vício juntamente com o recurso administrativo para evitar o risco de preclusão temporal, já que não há interrupção de prazo recursal no processo administrativo. Caso a autoridade que proferiu a decisão acate o pedido, a omissão será saneada e o recurso administrativo sequer será enviado para a autoridade superior. Neste cenário, como o pedido de reconsideração tem efeito infringente, ele também possui efeito substitutivo, isto é, há uma nova decisão administrativa que substitui a original, iniciando-se novo prazo recursal. Dessa forma, o interessado possui a oportunidade de recorrer da decisão já saneada, independentemente da previsão de interrupção do prazo recursal, ao contrário do que ocorre com os embargos declaratórios.

Por outro lado, caso o pedido de reconsideração seja rejeitado, a decisão administrativa será mantida, logo não haverá efeito substitutivo e o recurso será enviado para julgamento pela autoridade superior, nos termos do § 1º do art. 56 da Lei nº 9.784/99. Não se verifica, assim, qualquer prejuízo ao recorrente, na prática, em ter feito o recurso administrativo antes da reconsideração, já que este só é enviado à autoridade superior se quem a proferiu entender que não há omissão, obscuridade ou contradição, mantendo a decisão. Em contrapartida, caso a decisão seja reconsiderada e os vícios nela apontados sejam saneados, há uma nova decisão administrativa, iniciando-se novo prazo recursal.

É evidente que a interrupção de prazo recursal pela oposição dos embargos de declaração, conforme previsto no art. 1.026 do CPC, é mais cômoda ao recorrente, que posterga a interposição de eventual recurso. No entanto, isto se justifica no processo civil precisamente porque os embargos declaratórios não tem, em regra, efeitos infringentes e nem substitutivos, integrando a decisão impugnada. No processo administrativo, ao revés, o pedido de reconsideração possui efeito infringente e substitutivo, de modo que, quando é admitido, a decisão substitui a que foi reconsiderada, abrindo-se novo prazo recursal. O fato de o interessado ter que apresentar o pedido de reconsideração juntamente com o recurso administrativo para não correr o risco de incorrer em preclusão temporal, apesar de ser um ônus, não gera prejuízos concretos à ampla defesa e nem ao contraditório.



De todo modo, caso algum interessado, sem previsão legal específica, oponha equivocadamente embargos de declaração em processo administrativo, é possível a sua recepção como pedido de reconsideração.

A Administração Pública possui o poder-dever de autotutela, estando obrigada a realizar o controle interno de legalidade de suas decisões, o que inclui a sua adequada motivação e fundamentação. Considerando-se a obrigatoriedade de motivação das decisões administrativas, prevista nos arts. 2 e 50 da Lei nº 9.784/99, o Estado deve sanear eventuais vícios de fundamentação inclusive de ofício, independentemente do pedido do interessado. Com mais razão, assim, deve fazê-lo quando solicitado.

Ademais, o direito de petição impõe que os pedidos dos administrados sejam recebidos e analisados pelo Poder Público gratuitamente. No processo administrativo, além disso, é aplicável o princípio do formalismo moderado, de modo que não é necessário que o pedido de reconsideração ou o recurso administrativo obedeçam a um formato específico para que sejam recebidos e analisados.

Nesse sentido, segue a jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que entende como inadequada a oposição de embargos de declaração contra decisões proferidas no exercício de sua função administrativa, recebendo-os como pedido de reconsideração:

Embargos de declaração. Fundo Partidário. Participação proporcional. Percentual de 95%. Critério temporal. Votos atribuídos a deputados federais.

1. O TSE entende como inadequada a oposição de embargos de declaração a suas decisões no exercício de sua função administrativa, podendo estes ser recebidos como pedido de reconsideração. Precedentes: ED-LT nº 1784-23, rei. Mm. Arnaldo Versiani, DJE de 31.8.2012; E13-Pet nº 2.746, Res.-TSE nº 22.778, rei. Mm. Felix Fischer, DJEde 15.5.2008. [...] (TSE, Ac. de 22.5.2014 nos ED-Pet nº 3075, rel. Min. Henrique Neves da Silva.)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. CANCELAMENTO DE REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. NÃO CONFIGURAÇÃO DAS HIPÓTESES LEGAIS PREVISTAS NO ART. 28 DA LEI Nº 9.096/1995. PEDIDO INDEFERIDO. DECISÃO MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.

1. Embargos de declaração opostos em matéria administrativa devem ser recebidos como pedido de reconsideração. Precedente. [...] (TSE, Ac. de 10.3.2020 no Reconsid-CRPP nº 060416627, rel. Min. Og Fernandes.)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS COMO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. LISTA TRÍPLICE. TRE/BA. JUIZ TITULAR. CLASSE DOS ADVOGADOS. RECONDUÇÃO. NEPOTISMO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO INDEFERIDO.

[...]

2. Os embargos declaratórios opostos em lista tríplice devem ser recebidos como pedido de reconsideração, por se tratar de matéria administrativa. Precedentes. [...] (TSE, Ac. 10.10.2019 nos ED-Lt nº 060001632, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITO MODIFICATIVO. MATÉRIA ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO COMO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. RECLAMAÇÃO. TRE/DF. DESIGNAÇÃO. JUÍZES DE DIREITO. TJDF. AUXÍLIO. DIAS DE VOTAÇÃO. ELEIÇÃO DE 2018. ALEGAÇÕES. OMISSÃO. DECISÃO. PRECEDENTES. FALTA DE PERTINÊNCIA. AFRONTA. PRINCÍPIOS. CONTRADITÓRIO. LEGALIDADE. JUIZ NATURAL. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS DO CÓDIGO ELEITORAL E DE INSTRUÇÕES DO TSE. ILEGALIDADE. REMUNERAÇÃO. INDEFERIMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. Recebe-se como pedido de reconsideração o recurso interposto em processo no qual o objeto ostente, como o caso concreto, matéria de natureza administrativa. Precedentes. (TSE, Ac. 10.10.2019 nos ED-Lt nº 060001632, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)

Portanto, embora os embargos de declaração não sejam cabíveis no processo administrativo, o qual já goza de sistema recursal próprio para assegurar os princípios da motivação, ampla defesa, contraditório e devido processo legal, é possível a sua recepção como pedido de reconsideração.

### **II.3 - Impossibilidade de aplicação de penalidade pecuniária pela utilização abusiva de recursos no processo administrativo - princípio da legalidade, gratuidade do direito de petição, inaplicabilidade do art. 1.026, § 2º e 3º, do CPC**

Considerando que se entende que os embargos de declaração não são cabíveis no processo administrativo, resta prejudicada a indagação acerca da possibilidade de aplicação de multa pela utilização abusiva deste recurso.

Todavia, ainda que assim não fosse, caso se considerasse a possível a oposição cabimento de embargos de declaração no processo administrativo, o que se faz aqui de forma meramente hipotética, a Administração Pública permaneceria impossibilitada de cobrar multa pela sua oposição manifestamente protelatória.

Não há previsão na Lei nº 9.784/99 de multa pelo abuso de direito de recorrer no processo administrativo. Como já visto, o princípio da legalidade restringe a atuação da Administração Pública, que só pode agir conforme a lei lhe autoriza, justamente para proteger os administrados de eventuais abusos. A autorização legal expressa é imprescindível para que o Poder Público possa adentrar no patrimônio particular, o que inclui a cobrança de penalidades pecuniárias.

Não seria possível, ademais, a aplicação subsidiária do art. 1.026, § 2 e 3, do CPC, que dispõem sobre a multa pela oposição de embargos meramente protelatórios. Apesar de o art. 15 do CPC prever a aplicação subsidiária das disposições processuais civis quando houver ausência de regras no processo administrativo, o princípio da legalidade estrita aplicável à Administração Pública impede a aplicação subsidiária de norma sancionatória.

De todo modo, ainda que se admitisse a aplicação do art. 1.026, § 2, do CPC, a base de cálculo da multa seria incompatível com a sistemática do processo administrativo. Isto porque o § 2 do art. 1.026 prevê que a sanção é calculada sobre o valor da causa, o que se coaduna com a obrigatoriedade do art. 291 do CPC de atribuir um valor certo a todo processo judicial, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível. No processo administrativo, contudo, não há previsão de valor de causa, o que inviabilizaria o seu cálculo pela norma processual civil.

Além disso, o art. 1.026, § 3, do CPC, dispõe que, "[n]a reiteração de embargos de declaração manifestamente protelatórios, a multa será elevada a até dez por cento sobre o valor atualizado da causa, e a interposição de qualquer recurso ficará condicionada ao depósito prévio do valor da multa". No processo administrativo, entretanto, o direito de petição é gratuito, nos termos do art. 5, XXXIV, "a", da Constituição Federal. Por este motivo, é entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que não é possível condicionar a interposição de recursos administrativos a qualquer depósito prévio:

Enunciado da Súmula Vinculante nº 21: É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.

Enunciado da Súmula nº 373/STJ: É ilegítima a exigência de depósito prévio para admissibilidade de recurso administrativo.

Dessa forma, não é possível a aplicação de multa pelo abuso do direito de recorrer no processo administrativo diante da ausência de autorização legal e da inexistência de normas que regulamentem a cobrança, sendo inaplicável o art. 1.026, § 2 e 3, do CPC.

Isto não quer dizer que o abuso do direito de recorrer seja permitido no processo administrativo. A Lei nº 9.784/99, no art. 2, IV, estabelece que deve ser observada a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. Ademais, o art. 4, II e III, prevê que é dever do administrado perante a Administração proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé, bem como de não agir de modo temerário. Diante disso, caso o interessado atue de forma manifestamente protelatória, desde que comprovada nos autos, o recurso não deve ser conhecido.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que:

a) salvo previsão expressa em lei específica ou regimento interno, não é admissível a oposição de embargos de declaração em processos administrativos, sendo possível a sua recepção como pedido de reconsideração;

b) não é possível a aplicação de multa pelo abuso do direito de recorrer no processo administrativo diante da ausência de autorização legal e da inexistência de normas que regulamentem a cobrança, sendo inaplicável o art. 1.026, § 2 e § 3, do CPC.

À consideração superior.

Brasília, 27 de agosto de 2024.

JULIA NAMIE MAIA PINTO ISHIHARA

Advogada da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688008684202319 e da chave de acesso 45ef97bb

#### Notas

1. <sup>^</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra, 1994, p. 331.
2. <sup>^</sup> DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2008.
3. <sup>^</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Conversas Acadêmicas: Site Os Constitucionalistas, 24/5/2010*. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/conversas-academicas-luis-roberto-barroso-i>. Acesso em 20/08/2024.
4. <sup>^</sup> BRASIL, *Exposição de Motivos nº 548/96, Projeto de Lei nº 2.464/96, que originou a Lei nº 9.784/99*. Disponível em <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14NOV1996.pdf#page=65>. Acesso em 21/08/2024
5. <sup>^</sup> MARRARA, Thiago. *Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos - Volume 3*. 3ª Edição. Indaiatuba: Editora Foco, 2023, p. 71.
6. <sup>^</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo : Malheiros, 1997, p. 322.
7. <sup>^</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: RT, 1994, p. 582.
8. <sup>^</sup> PERLINGEIRO, Ricardo. *Releitura do devido processo legal na esfera administrativa*. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Janeiro. Ano 16. Volume 23. Número 2. Maio-Agosto de 2022, p. 1128 e 1130.

---

Documento assinado eletronicamente por JULIA NAMIE MAIA PINTO ISHIHARA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1592138017 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIA NAMIE MAIA PINTO ISHIHARA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-08-2024 19:00. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

