

# Direito Administrativo II:

## Processo Administrativo e Controle Administrativo (interno) da Administração Pública

**PROF. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA**

---

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)  
São Paulo (SP), outubro de 2017.



# Sumário de aula

## 1. Processo e Procedimento Administrativo

- I. Previsões na Constituição de 1988
- II. O art. 5º, LV, da Constituição Federal
- III. Diferença entre processo e procedimento

## 2. A Lei Federal nº 9.784/1999

- I. Princípios do processo administrativo
  - a. Contraditório e Ampla defesa
  - b. Publicidade
  - c. Oficialidade ou impulso oficial
  - d. Verdade Material
  - e. Formalismo moderado
- II. Súmulas aplicáveis ao processo administrativo

## 3. Controle interno ou administrativo

- I. Autotutela
- II. Direito de petição
- III. Recursos administrativos
  - a. Espécies de recursos administrativos

# **1. Processo e procedimento administrativo**

---

## I. Previsões na Constituição de 1988

### Procedimento Administrativo

Art. 5º,  
XXIV

Art. 5º. (...) XXIV – a lei estabelecerá o **procedimento** para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

Art. 41, §1º,  
III

Art. 41. (...) §1º. O servidor público estável só perderá o cargo: (...) III – mediante **procedimento** de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa

Procedimento administrativo é "função semelhante a processo judicial, isto é, visa a **designar a somatória de trâmites necessários ao desenvolvimento da atividade administrativa**" (SUNDFELD)

### Processo Administrativo

Art. 5º, LIV,  
LV

Art. 5º. (...) LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido **processo** legal; LV – aos litigantes, em **processo** judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (...)

Art. 37, XXI

Art. 37. (...) XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo** de licitação pública (...).

Art. 41, §1º,  
II

Art. 41. (...) §1º. O servidor público estável só perderá o cargo: (...) III – mediante **processo** administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (...).

## II. O art. 5º, LV, da Constituição Federal

Art. 5º. (...). LV – aos **litigantes**, em processo judicial ou administrativo, e aos **acusados** em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes; (...). (Constituição Federal)

### Concepção ampla do termo “litigantes”:

A exigência de processo administrativo abrange situações diversas de litígio, em que pode haver controvérsia entre:

- a) **dois ou mais administrados, entre si, perante uma decisão a respeito que deva ser tomada pela Administração Pública:** p. ex.: licitações; concursos público, licenciamentos ambientais; ou
- b) **entre administrados (particulares ou servidores) e a própria Administração Pública:** p. ex.: licenças em geral, recursos administrativos em geral, reexame de lançamento – processo administrativo tributário.

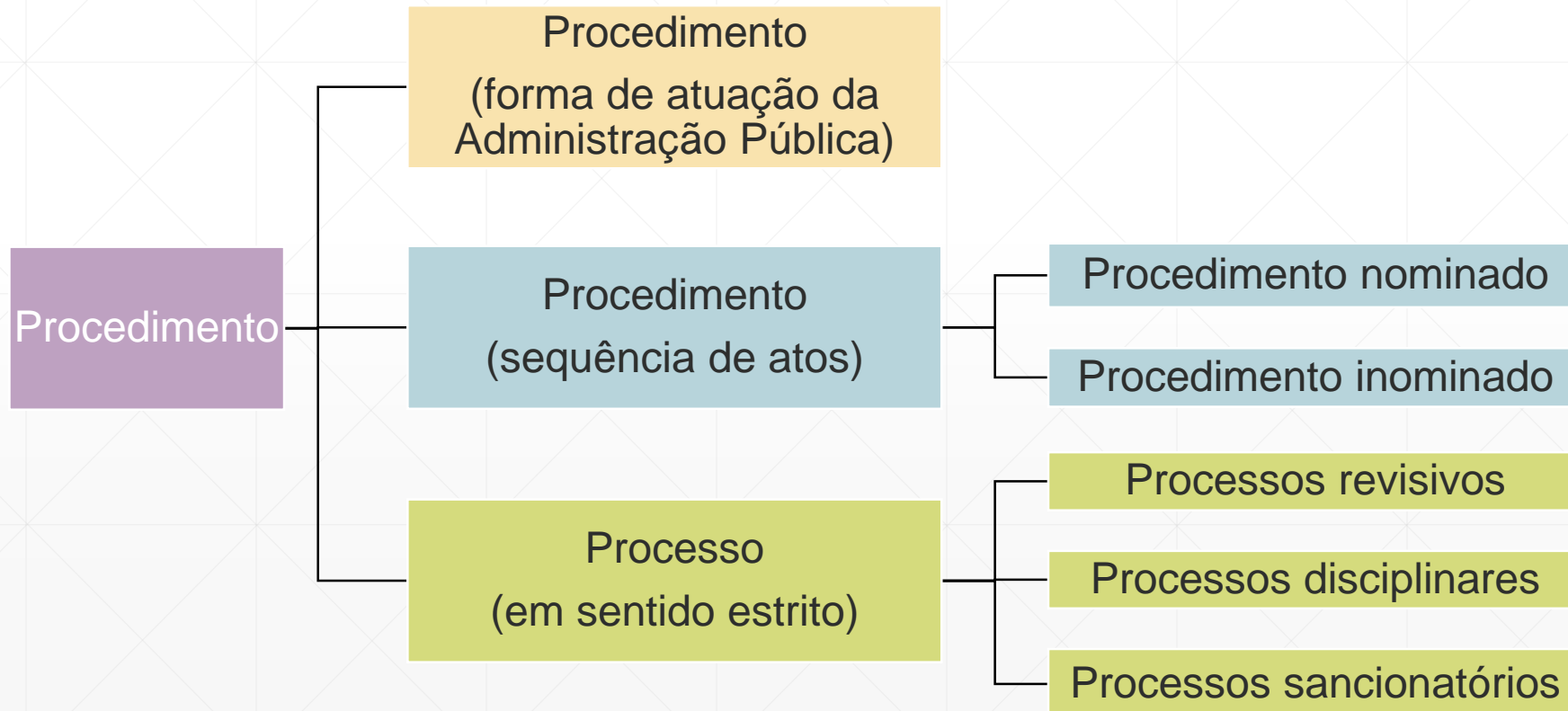
*“O termo **acusados** designa as pessoas físicas ou jurídicas às quais a **Administração atribui determinadas condutas, das quais decorrerão consequências punitivas**”*

### Exemplos:

- *Exercício de poder disciplinar sobre servidores*
- *Imposições decorrentes do poder de polícia, inclusive sanções de trânsito*
- *Atuações disciplinares sobre alunos de escolas públicas*

### III. Diferença entre processo e procedimento

O procedimento é gênero, podendo ser definido como sucessão necessária de atos encadeados entre si que antecede e prepara um ato final; havendo participação dos sujeitos, mediante contraditório, haverá processo (espécie de procedimento).  
(MEDAUAR, Pp. 43-44)



# **2. A Lei Federal nº 9.784/1999**

---

## A Lei Federal nº 9.784/1999

Art. 1º. Esta lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à **proteção dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.**

(Lei Federal nº 9.784/1999.)



***É aplicável apenas à Administração Pública Federal?***

*"Não obstante a previsão no caput do art. 1º da Lei 9.784/1999 quanto à sua incidência 'no âmbito da Administração Federal direta e indireta', há doutrinadores que reputam o diploma aplicável a Estados, Municípios e Distrito Federal. (...) Assim, é de reconhecer que **a Lei 9.784/1999 já se tornou, devido à jurisprudência e à doutrina, uma lei nacional.**" (MOREIRA, 2017, p. 26)*

*"Nenhum dos dois órgãos é citado [o autor se refere ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas], como deveriam, no art. 1º, §2º, da Lei. A indevida omissão, no entanto, reclama interpretação condizente com o sistema e os fins da lei. Partindo-se do princípio de que **o sistema se refere à Administração Pública em geral e que o escopo legislativo é o de empenhar-se pela eficiência administrativa, não há como afastar-se tais órgãos da incidência da Lei nº 9.784/99 (...).**" (CARVALHO FILHO, 2013, p. 42)*



## A Lei Federal nº 9.784/1999

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou **administrativos**, as disposições deste Código lhes serão aplicadas **supletiva** e **subsidiariamente**.  
(Código de Processo Civil/2015)

*“Este art. 15 não tem como requisito de aplicabilidade a ausência de ‘leis’ ou ‘códigos’ (nem de ‘textos’), mas de ‘normas’: preceitos específicos, a serem construídos caso a caso pelo aplicador.” (MOREIRA, p. 80)*

**“O Código de Processo Civil/2015 não pode ser compreendido como uma ‘lei estranha’ ao processo administrativo (inclusive em relação à Lei 9.784/1999). Ao contrário: a leitura deve ser integrada, de molde a fazer com que o Código de Processo Civil/2015 seja sempre aplicado, tanto nos casos em que a lei específica seja omissa como naqueles em que ele proveja solução mais adequada ao caso concreto (desde que compatível com o regime jurídico-administrativo). Não se faz necessária a omissão em sentido estrito (a mais absoluta ausência de norma), mas, sim, a aplicação da diretriz da efetividade do processo.”**  
(MOREIRA, p. 82)

**Subsidiário:** “que fortalece ou dá apoio”  
(MICHAELIS Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, Ed. Melhoramentos, 2017.)

**Supletivo:** “que serve de complemento ou que completa”  
(MICHAELIS Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, Ed. Melhoramentos, 2017.)

# I. Princípios do processo administrativo

## a. Contraditório e Ampla defesa

Art. 5º. (...). LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral **são assegurados o contraditório e ampla defesa**, com os meios e recursos a ele inerentes; (...). (Constituição Federal)

“Deve ser compreendida a ampla defesa [como]: garantia de poder defender-se e articular suas razões, **garantia de que essas razões serão apreciadas e levadas em conta**, garantia de um processo legítimo e **garantia do respeito a um Estado Democrático de Direito.**” (MOREIRA, 2017, p. 383)

“O princípio do contraditório significa a participação da pessoa privada na **integralidade do processo administrativo**, no exercício do **direito de influenciar ativamente** a decisão a ser proferida.” (MOREIRA, 2017, p. 351)

“O direito de defesa, **o direito do contraditório** e a ampla publicidade são, realmente, as **pedras fundamentais sobre as quais se assenta um processo administrativo autêntico** (...)” (FERRAZ, 1986, p. 14)

# I. Princípios do processo administrativo

## a. Contraditório e Ampla defesa

### CONTRADITÓRIO

Informação geral sobre o processo

Oitiva das partes

Motivação ampla da decisão proferida

Defesa técnica e ampla produção de provas

Direito de ser ouvido previamente à decisão proferida

Ciência de todos os atos

Acesso a todos os documentos

Direito ao duplo grau de apreciação administrativa

### AMPLA DEFESA

# I. Princípios do processo administrativo

## b. Publicidade

Art. 5º. (...). LX – a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais **quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem**; (...).

(Constituição Federal)

Art. 2º. (...). Parágrafo único: Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) V – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; (...)

(Lei Federal nº 9.784/1999)

*"A regra é a de que, em face das pessoas envolvidas na relação processual, **a publicidade deve ser eficaz e anterior à prática dos atos.**" (MOREIRA, 2017, p. 174)*

O **princípio da publicidade** impõe que os atos da Administração sejam transparentes. A transparência de informações incide não somente sobre matérias de **interesse próprio do administrado**, mas também sobre matérias de **interesse coletivo geral**. A exceção a tal princípio reside na condição de sigilo da informação necessária à manutenção da segurança do Estado ou da preservação da dignidade humana.

# I. Princípios do processo administrativo

## c. Oficialidade ou impulso oficial

Art.. 2º. (...). Parágrafo único: Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) XII – **impulsão, de ofício, do processo administrativo**, sem prejuízo da atuação dos interessados; (...)

Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão **realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável** pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuação probatórias.

(Lei Federal nº 9.784/1999)

### JURISPRUDÊNCIA

*“uma vez desencadeado pela Administração ou provocado pela própria parte interessada, **constitui um ônus para a Administração**, cabendo a ela e não a um terceiro o empenho na condução e desdobramento da sequência de atos que o compõem, até a produção de seu ato conclusivo.”*

(TRF 3, REO nº 90.03.00683-0, rel. Des. Sinval Antunes, DJU 12.12.1995)

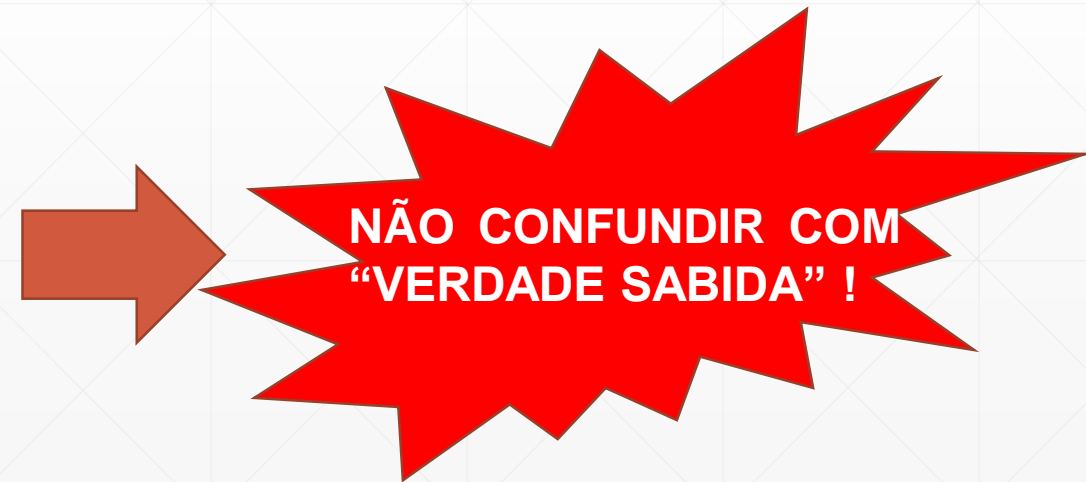
Por força do princípio da oficialidade, no processo administrativo (...) a autoridade competente para decidir tem também o **poder-dever de inaugurar e impulsar o processo, até que se obtenha um resultado conclusivo e definitivo**, pelo menos no âmbito da Administração Pública. (FERRAZ & DALLARI, 2012, p. 131)

# I. Princípios do processo administrativo

## d. Verdade material

*"Por força do princípio da verdade material, mesmo no silêncio da lei, e até mesmo contra alguma esdrúxula disposição que nesse sentido aponte, não há que se falar em confissão ficta e revelia, como ocorre no processo judicial. Até a própria confissão real do acusado não põe fim, ao processo, pois sempre será necessário verificar, pelo menos, sua verossimilhança (...)." (FERRAZ & DALLARI, 2012, p. 134)*

- ❑ O administrador deve se valer da verdade efetiva, real, independente de se ater às provas e elementos do processo.
- ❑ É uma decorrência do princípio do interesse público, pois **a administração não pode ignorar fatos que conhece**, sob a alegação de que tais elementos fáticos não constam dos autos. O princípio da verdade material deflui daquela característica do processo administrativo, onde, diferentemente do processo judicial, a posição do agente público não é passiva. É sim ativa, voltada à justiça distributiva traduzida no atingimento do interesse público.



# I. Princípios do processo administrativo

## e. Formalismo moderado

Art.. 2º. (...). Parágrafo único: Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...)

VIII – observância das **formalidades essenciais** à garantia dos direitos dos administrados; (...)

IX – **adoção de formas simples**, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; (...).

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir  
(Lei Federal nº 9.784/1999)

## JURISPRUDÊNCIA

*“O processo administrativo norteia-se pelo formalismo moderado expressamente previsto no art. 22 da Lei nº 9.784/1999. Tem-se, pois, diante dos princípios da instrumentalidade da forma e ‘pas de nulité sans grief’, que **se deve anular o ato administrativo apenas se patente o prejuízo à defesa do representado administrativamente.**”*

(TRF 1, Apel. 0007760-78.2004.4.01.3400, rel. Des. Luciano Tolentino Amaral, e-DJF1 20.09.2013)

*“Não se desconhece que no direito público é fundamental o princípio da solenidade dos atos, mas as formas têm que ser vistas como meio para alcançar determinado fim. (...) A conjugação dos incisos VIII e IX do dispositivo em foco denuncia que, **embora não possa o administrador abdicar das formas essenciais, pode empregar formas singelas quando suficientes para propiciar a devida informação aos administrados.** Pode afirmar-se, assim, que o legislador adotou o princípio do formalismo moderado. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 74)*

## II. Súmulas aplicáveis ao processo administrativo

### Superior Tribunal de Justiça

Súmula 312 - No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações de autuação e da aplicação da pena decorrente da infração.

Súmula 373 – É ilegítima a exigência de depósito prévio para admissibilidade de recurso administrativo.

### Supremo Tribunal Federal

Súmula **Vinculante** 3 – Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Súmula **Vinculante** 21 – É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.



# **3. Controle interno ou administrativo**

---

## Controle interno ou administrativo

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (...).

*“O controle interno da Administração Pública é a **fiscalização que a mesma exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos** e das entidades descentralizadas que lhe são vinculadas.”* (MEDAUAR, 2012, p. 49)



O controle exercido é **AMPLO**, englobando **(i)** os atos de gestão, **(ii)** as finanças públicas, **(iii)** a legalidade, **(iv)** o mérito, etc, **sendo integrativo da vontade do ato controlado.**

## I. Autotutela

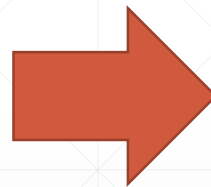
"A auto-tutela, num primeiro sentido, pois, é o poder de polícia da Administração, dirigido aos atos administrativos. É a atividade tutelar discricionária do Estado (...)." (CRETELLA, 1973, p. 113)

### SÚMULA STF

Súmula 473 – A administração **pode** anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-os, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

### LEI FEDERAL Nº 9.784/1999

Art. 53. A Administração **deve** anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revoga-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.



Interpretar à luz do art. 54, da Lei Federal nº 9.784/1999 (**decadência administrativa**):

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

**Não confundir com “tutela administrativa”**, que é “expressão técnica que designa, dum modo geral, a fiscalização que o Estado exerce sobre um órgão descentralizado, dentro dos limites precisos que a lei lhe assinala” (CRETELLA, p. 35)

**Cuidado!**

## II. Direito de petição

Art. 5º. (...)

XXXIV – **são a todos assegurados**, independente do pagamento de taxas: a) o **direito de petição** aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (...)

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;



**PODER**, e não simples faculdade  
(FERRAZ & DALLARI, p. 146)

- Direito de formular denúncias
- Direito de formular representações
- Direito de apresentar reclamações

### III. Recursos administrativos

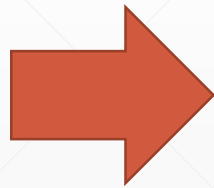
❑ Arts. 56 a 65, da Lei Federal nº 9.784/1999

Recursos  
Administrativos

**Requisito objetivo**: ter sucumbido quanto a alguns dos pedidos deduzidos no processo

**Requisito subjetivo**: legitimidade processual (ofensa a interesse próprio)

**Efeitos**



*"Os recursos administrativos têm apenas efeito devolutivo, salvo nos casos em que haja 'justo receito de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução'. A atribuição de efeito suspensivo é ato discricionário da autoridade recorrida ou daquela a quem se dirige o recurso, e não depende de pedido expreso do recorrente (art. 51, parágrafo único)."*  
(MOREIRA, p. 436)

### III. Recursos administrativos

"O direito ao reexame de uma decisão parece – e efetivamente é – **inerente ao devido processo legal**." (FERRAZ, p. 134)



- ❑ O termo “recursos” insculpido no art. 5º, LV, da Constituição Federal deve ser considerado de modo **AMPLO**, tendo este o significado de **garantia de reexame de decisão proferida em processo administrativo ou judicial**.

“O que pretendemos, no que específico do processo administrativo, é afirmar um **conceito próprio de “duplo grau”**, consistente no **direito ao recurso sem condicionamentos econômicos e/ou financeiros**, com a peculiaridade de se proceder é revisão em nível hierárquico superior.” (FERRAZ, p. 136)



**SV 21/STF:** É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo



## Reformatio in pejus?

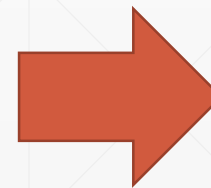
*"A interposição de recurso administrativo não autoriza que se acrescente novo gravame à decisão recorrida, causando ao recorrente um prejuízo até então inédito no processo. Na medida em que a peça recursal estabelece limites à cognição do órgão julgador, ele não pode ampliar ex officio a matéria a ser conhecida no recurso, incluindo parcela da decisão que não foi submetida à sua apreciação." (MOREIRA, p. 437)*



**Impede a reforma para pior sem prévio conhecimento e defesa do recorrido.**

**QUESTÃO:** É obrigatória a presença de defesa técnica em processo administrativo disciplinar ?

"Ora, se devidamente garantido o direito (i) à informação, (ii) à manifestação e (iii) à consideração dos argumentos manifestados, a ampla defesa foi exercida em sua plenitude, inexistindo ofensa ao art. 5º, LV da Constituição Federal" (RE 434059, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 07.05.2008)



**SV 5: A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.**

### III. Recursos administrativos

#### SILÊNCIO E OMISSÃO ADMINISTRATIVA

"O silêncio da Administração **deve ter o sentido de decisão favorável ao interessado**, dado que não se podem presumir nem a má-fé nem a ilicitude da postulação." (FERRAZ, p. 67)

O PROBLEMA DO SILÊNCIO NA LEI ESTADUAL Nº 10.177/1998: **A rejeição automática do pedido**

Art. 5º,  
LXXVIII, CF

Art. 5º. (...)  
LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a **razoável duração do processo** e os meios que garantam a **celeridade de sua tramitação**.



### III. Recursos administrativos



**QUESTÃO:** É necessário esgotar a via administrativa para acessar o judiciário?



**EXCEÇÃO:**

Art. 7º. Da decisão judicial ou do ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante, negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação.

§ 1º Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação **só será admitido após esgotamento das vias administrativas.**

**QUESTÃO:** A decisão administrativa forma “coisa julgada”?

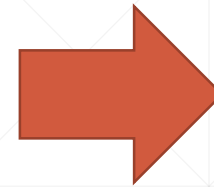
*“A final enforcing power da decisão última da Administração é **meramente relativa**, eis que em nosso sistema jurídico invariavelmente **se apresenta possível promover seu reexame em sede jurisdicional**” (FERRAZ, p. 70)*

### III. Recursos administrativos

#### a. Espécies de recursos administrativos

##### ❑ Pedido de Reconsideração

Solicitação por meio do qual o interessado requer reexame do ato/decisão à própria autoridade que a emitiu



Art. 56, § 1º da Lei Federal nº 9.784/1999

##### ❑ Recurso Hierárquico

Recurso dirigido à instância superior da própria Administração Pública, requerendo ao hierarca, sua revisão.

**PRÓPRIO** → Recurso interposto perante autoridade superior da mesma estrutura organizacional (Chefe de Departamento x Secretário Municipal). **Independente de previsão legal.**

**IMPRÓPRIO** → Recurso interposto a autoridade estranha à hierarquia do órgão (INSS x Ministro da Previdência). **Só é cabível se expressamente previsto em lei.**

##### ❑ Revisão Administrativa

Revisão de um processo já encerrado, em razão novas provas ou fato, bem como da existência de circunstância supervenientes que demonstrem a inadequação da decisão.



Art. 65 da Lei Federal nº 9.784/1999

# Referências

**CARVALHO FILHO**, José dos Santos. *Processo administrativo federal – Comentários à lei nº 9.784, de 29.1.1999*. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

**CRETELLA JR.**, José. *Definição da tutela administrativa*. RDA 96/28-40. Rio de Janeiro: Renovar, 1969.

**CRETELLA, JR.** José. *Da auto-tutela administrativa*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. V. 68 (n. 2). Pp. 107-132. São Paulo, 1973

**FERRAZ**, Sergio; **DALLARI**, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

**FERRAZ**, Sergio. *Instrumentos de defesa do administrado*. RDA 165/11-22. Rio de Janeiro: Renovar, 1986.

**FIGUEIREDO**, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

**MEDAUAR**, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2ª Ed. São Paulo: RT, 2008.

**MOREIRA**, Egon Bockmann. *Processo administrativo. Princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015*. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

**OLIVEIRA**, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 5ª.Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

**SUNDFELD**, Carlos Ari. *A importância do procedimento administrativo*. RDP 84/64-72. São Paulo: RT, 1987.