

# Processo Administrativo:

## Aula 4: Princípios do Processo Administrativo – Lei federal n. 9.784/99



**PROF. DR. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA**

---

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)  
São Paulo (SP), julho de 2024.

# Sumário de aula

## I. Princípios do processo administrativo:

1. Princípio da motivação – art. 50, da Lei 9.784/99;
2. Princípios da segurança jurídica e proteção à confiança legítima - arts. 2º e 54, da Lei 9.784/99; e
3. Princípio da boa-fé – art. 2º, inc. IV da Lei 9.784/99.

## II. Princípios do processo administrativo *stricto sensu*:

1. Princípio da imparcialidade;
  2. Princípio da publicidade dos atos processuais – inc. LX do art. 5º da CF (restrição);
  3. Princípio da gratuidade;
  4. Princípio da oficialidade ou impulso oficial;
  5. Princípio da verdade material;
  6. Princípio do informalismo ou formalismo moderado (instrumentalidade das formas).
-

# **I. Princípios do processo administrativo**

---

## 1. Princípio da motivação – art. 50, da Lei 9.784/99

O **princípio da motivação** obriga a Administração, à exposição, implícita ou explícita, das razões de fato e de direito que autorizam ou determinam a prática de um ato jurídico.


**A Lei nº 9.784/99, no seu artigo 50, estabelece o dever de motivar, com indicação dos fatos e fundamentos.**

- ❑ Apesar de não estar arrolado entre os princípios do processo administrativo, é **princípio geral de direito administrativo** e, como tal, é aplicável como regra geral do agir da Administração.
- ❑ **Forma da motivação:** ainda na lei federal, o art. 50, § 1º, define que a motivação deve ser **clara, explícita e congruente**. Admite-se que ela seja **remissiva a fundamento anterior** que faça parte dos autos.
- ❑ **Meio mecânico:** de acordo com o art. 50, §2º, na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.
- ❑ **Decisões de órgãos colegiados e comissões:** no § 3º, art. 50, a lei trouxe uma inovação ao exigir a mesma motivação nas decisões de órgãos colegiados e para aquelas proferidas oralmente.

## 2. Princípios da segurança jurídica e proteção à confiança legítima

Art. 2º da Lei nº 9.784/99: A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios [...], **segurança jurídica**, [...].

O princípio da **segurança jurídica** possui dois sentidos. O **primeiro**, de **natureza objetiva**, tem a ver com a estabilização do ordenamento jurídico, a partir do respeito ao **direito adquirido**, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada; já o **segundo**, de **caráter subjetivo**, relaciona-se com a **proteção da confiança do cidadão** frente às expectativas geradas pela Administração Pública.



“O princípio da **confiança legítima** decorre diretamente da ideia de Estado de Direito. Traz em si a necessidade de manutenção de atos administrativos, ainda que antijurídicos, desde que verificada a expectativa legítima, por parte do administrado, de estabilização dos efeitos decorrentes da conduta administrativa. A prevalência do princípio da confiança, em casos pontuais, mesmo quando ponderado em relação ao princípio da legalidade, não significa o fim da vinculação do Estado à lei.” (ROCHA e DINIZ, 2008).

Exemplo: o artigo 54, da Lei 9.784/99 impõe um prazo decadencial à possibilidade de a União anular seus atos administrativos eivados de ilegalidade. Trata-se, pois, de uma limitação ao poder/prerrogativa de **autotutela** da Administração, em razão da necessidade de se preservar a **confiança legítima** do administrado frente aos atos do Poder Público.

## 2. Princípios da segurança jurídica e proteção à confiança legítima

O princípio da **confiança legítima** surge na jurisprudência como “**teoria do fato consumado**”, e tem por objetivo proteger o administrado da atuação arbitrária da Administração. Exemplos comuns desse princípio são encontrados em casos de funcionário a quem se deu posse por equívoco, ou promovido por equívoco administrativo; outras vezes aparece ligado à ideia de concessão equivocada de licenças, por culpa exclusiva da administração. O **argumento, entretanto, não pode ser utilizado pelo administrado quando foi ele mesmo quem deu causa ao equívoco.**

Art. 54, da Lei nº 9.784/99: 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.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

---

### **3. Princípios da segurança jurídica; proteção à confiança legítima e boa-fé**

Art. 2º , parágrafo único, da Lei nº 9.784/99: *Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:*

*[...] IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e **boa-fé**;*

O **princípio da boa-fé** também possui dois sentidos. O **primeiro, objetivo**, refere-se à **lealdade e correção da atuação dos particulares**; já o **segundo, subjetivo**, trata da **crença do particular de que atua conforme as normas jurídicas do país**.

Nesse sentido, o **princípio da confiança** legitima-se a partir da **boa-fé** do administrado, eis que, sem esta não há expectativas verdadeiras em relação à Administração.

---

## **II. Princípios do processo administrativo *stricto sensu*:**

---



## 1. Princípio da imparcialidade

O **princípio da imparcialidade** representa a não-vinculação da atividade de instrução do processo administrativo à atividade decisória final, seja em favor do administrado, seja em favor da Administração. A **decisão administrativa** deve ser tomada de acordo com a **instrução** conduzida pelo órgão administrativo.

Art. 18, da Lei 9.784/99: *É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:*

- I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;*
  - II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;*
  - III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.*
-

# 1. Princípio da imparcialidade

## Princípio da imparcialidade e a bilateralidade da relação administrativa

- ❑ No processo administrativo, a relação jurídica é **bilateral**: ele pode ser instaurado tanto mediante provocação do interessado quanto por iniciativa da própria Administração.
- ❑ A Administração não é terceira estranha à controvérsia: **ela instaura o processo, conduz a instrução e emite a decisão administrativa final.**
- ❑ Para que o princípio da imparcialidade seja verificado é preciso que o convencimento da Administração seja **isento, contemporâneo ao processo** e embasado no que foi **debatido e provado nos autos.**
- ❑ Viola o princípio da imparcialidade: **(i)** eventual prejulgamento ou inclinação para determinado resultado; **(ii)** decidir sobre pleito e processos administrativos próprios; **(iii)** casos nos quais a comissão processante possui grau hierárquico inferior ao do processado; ou **(iv)** casos nos quais a Administração declara de antemão o futuro resultado final do processo administrativo.
- ❑ Assim, inexistirá imparcialidade, quando o princípio do contraditório e da ampla defesa não forem respeitados ou quando as razões apresentadas pelo administrado não forem enfrentadas/utilizadas para a formação do convencimento da Administração.

# 1. Princípio da imparcialidade

## Rol taxativo ou exemplificativo?

Do voto do Ministro Napoleão Maia, ao relatar o Mandado de Segurança no 13.986/DF (2010), extrai-se ilustrativa explicação sobre o caráter taxativo das hipóteses de impedimento em processo administrativo:


*"Com efeito, as normas de competência não podem ser fundadas em suposições, devendo sua previsão, mormente quando restritiva, constar em termos precisos e rigorosos, sob pena de **gerar manipulações através de critérios que não sejam estritamente formais**, gerando **incertezas e inseguranças**. Desta feita, caso a mens legis do dispositivo fosse impedir a convocação dos mesmos servidores para integrar a nova Comissão, tal restrição teria de estar expressamente consignada no dispositivo legal, inclusive por não haver justificativa para tamanho formalismo.*

*Ademais, a salvaguarda da **imparcialidade** constitui a razão de ser de uma série de institutos, a fim de que o processo seja conduzido e apreciado sem quaisquer pressões ou influências, sujeitando-se apenas ao ordenamento jurídico, entre os quais desponta a previsão de suspeição/impedimento dos membros, que foi regularmente atendido, como visto, na hipótese em questão."* (STJ. MS n. 200802600198. Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. Julgado em 12/02/2010).

## 2. Princípio da publicidade do atos processuais

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.

**Importante mecanismo de controle social da conduta da Administração, garantindo um sistema processual democrático**



Este princípio encontra amplo fundamento constitucional: **art. 5º, incisos, XXXIII, XXXIV, LX e LXXII**. No âmbito do processo administrativo, destaca-se a previsão constitucional do **inciso LX**:

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

## **2. Princípio da publicidade do atos processuais**

### **Abordagem da Lei n.º 9.784/99**

Art. 2º, da Lei 9.784/99, inciso V, a Administração observará a necessidade de: “V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”

Tal dispositivo deve ser analisado à luz:

- Do art. 3, inciso II, da Lei 9.784/99 que prevê o direito do administrado de: “II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;” e
- Do art. 46 da Lei 9.784/99 que veda a divulgação de informações e dados protegidos por sigilo ou em violação à privacidade, à honra ou à imagem: “Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.”

### **Jurisprudência**

AÇÃO CONTROLADA – AMBIVALÊNCIA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A denominada ação controlada surge ambivalente, não devendo ser glosada em se tratando do dia a dia da Administração Pública, em que os desvios de conduta são escamoteados. INQUÉRITO – PUBLICIDADE. Norteia a Administração Pública – gênero – o princípio da publicidade no que deságua na busca da eficiência, ante o acompanhamento pela sociedade. Estando em jogo valores, há de ser observado o coletivo em detrimento, até mesmo, do individual. (STF, HC 102.819, rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 5-4-2011, Primeira Turma, DJE de 30-5-2011).

### **3. Princípio da gratuidade**

**Art. 2º, XI,** da Lei nº 9.784/99 – *proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;*

#### **SÚMULA VINCULANTE N. 21:**

É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.

#### **SÚMULA 373 DO STJ:**

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

**Fundamento:** vedação à onerosidade excessiva do cidadão quando se tem a Administração Pública como parte do processo e a ela não é obrigado o recolhimento de qualquer custa processual.

**Exceção:** a existência de leis específicas exigindo cobrança de determinados atos processuais ao longo do processo administrativo.



## **4. Princípio da oficialidade – impulso oficial**

**Art. 2º**, XII, da Lei nº 9.784/99 - *impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;*

**Art. 5º**, caput, da Lei nº 9.784/99 – *O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido do interessado.*

**Art. 29**, da Lei nº 9.784/99. *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 atuações probatórias.*

A oficialidade no processo administrativo é muito mais ampla do que o impulso oficial no processo judicial. Ela compreende **o poder-dever de instaurar, fazer andar e rever de ofício a decisão.**

O fundamento do princípio da oficialidade é o próprio interesse público. Sendo o processo meio de atingir o interesse público, seria uma lesão a este se o processo não chegasse ao fim. É também consequência do princípio da eficiência.

## **4. Princípio da oficialidade – impuslo oficial**

### **Autotutela e Súmula 473 do STF**

A ADMINISTRAÇÃO PODE ANULAR SEUS PRÓPRIOS ATOS, QUANDO EIVADOS DE VÍCIOS QUE OS TORNAM ILEGAIS, PORQUE DELES NÃO SE ORIGINAM DIREITOS; OU REVOGÁ-LOS, POR MOTIVO DE CONVENIÊNCIA OU OPORTUNIDADE, RESPEITADOS OS DIREITOS ADQUIRIDOS, E RESSALVADA, EM TODOS OS CASOS, A APRECIACÃO JUDICIAL.

Lei 9.784/1999

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

---



## **5. Princípio da verdade material**

Conhecida como a verdade dos fatos: a Administração deve tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a verdade oferecida pelos sujeitos.

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 (ou real) deflui da 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.

---

## 6. Princípio do informalismo ou formalismo moderado

Art. 2º, par. único, da Lei 9.784/99, incisos:

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, da Lei nº 9.784/99:** Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos **por escrito**, em vernáculo, com a **data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável**.

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma **somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade**.

§ 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.

§ 4º O processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas

O **formalismo moderado**, no processo administrativo, **não implica em ausência de forma**; o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; **é informal, entretanto, no sentido de que não está sujeito a formas rígidas.**



Desdobramentos:

- Previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos sujeitos ao contraditório e à ampla defesa;
- Exigência de interpretação flexível e razoável quanto às formas para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas.

# Referências Doutrinárias

- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson de Abreu. *Processo Administrativo*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.
  - MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
  - MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: Princípios constitucionais e a Lei 9.784/99*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.
  - OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
  - ROCHA, Ludiana Carla Braga Façanha; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. A Administração Pública e o Princípio da Confiança Legítima. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Salvador. Anais... Salvador, 2008. Disponível em: Acesso em 19/07/2017.
-

## 1. Princípio da motivação – art. 50, da Lei 9.784/99

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. FIXAÇÃO DE EXERCÍCIO JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. RETORNO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL. POSSIBILIDADE. ATO PRECÁRIO. REVOGAÇÃO. **ATO DISCRICIONÁRIO. MOTIVAÇÃO. NECESSIDADE. ARTS. 2º E 50 DA LEI 9.784/1999. INEXISTÊNCIA. ILEGALIDADE RECONHECIDA. SEGURANÇA CONCEDIDA.** 1. Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado da Previdência Social que determinou o retorno do impetrante, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Sustenta o impetrante a **arbitrariedade** e **ilegalidade** do ato coator, por **ausência** de razoabilidade, proporcionalidade, **motivação** e por ser contrário aos interesses públicos. 2. **O ato administrativo que determina o retorno do servidor ao seu órgão de origem, mesmo ostentando natureza discricionária, exige a regular motivação, a fim de possibilitar o seu controle de legalidade. Inteligência dos arts. 2º, parágrafo único, inc. I, e 50, I e § 1º, todos da Lei 9.784/1999.** Precedentes do STJ. 3. **Carecendo de motivação o ato coator, padece de ilegalidade.** 4. Segurança concedida (...).

Contudo, a despeito de se tratar de ato precário e que pode ser revisto a qualquer tempo, não assegurando o direito do servidor cedido de permanecer indefinidamente no órgão cessionário, certo é que **o ato administrativo que determina o retorno do servidor ao seu órgão de origem, mesmo ostentando natureza discricionária, exige a regular motivação, a fim de possibilitar-se o seu controle de legalidade, consoante dispõem os arts. 2º, parágrafo único, inc. I, e 50, I e § 1º, todos da Lei 9.784/1999** (...). In casu, o ator coator, ao determinar o retorno do impetrante a seu órgão de origem, carece de motivação, conforme se desprende dos documentos acostados aos autos, ainda mais quando, nas informações apresentadas, a autoridade coatora **sequer demonstrou as razões fáticas e de direito que motivaram a determinação do retorno do impetrante para o órgão de origem, padecendo, portanto, de ilegalidade, por inobservância do disposto nos arts. 2º, parágrafo único, inc. I, e 50, I, da Lei 9.784/1999, que obrigam, salvo exceções, que os atos administrativos sejam motivados, com a demonstração dos pressupostos de fato e de direito que servem-lhe de fundamento, devendo, portanto, a Administração Pública motivar o ato de retorno do impetrante, o que não aconteceu no caso.** (STJ. REsp n. 19.449. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 04/09/2014).

## 2. Princípios da segurança jurídica e proteção à confiança legítima

MANDADO DE SEGURANÇA. MILITAR ANISTIADO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE REVISÃO. DECADÊNCIA. ARTIGO 54 DA LEI Nº 9.784/99. ORDEM CONCEDIDA. 1. **"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."** e **"Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato."** (artigo 54, caput, e parágrafo 2º, da Lei nº 9.784/99). 2. Com vistas nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, este Superior Tribunal de Justiça tem admitido a aplicação, por analogia integrativa, da Lei Federal n. 9.784/1999, que disciplina a decadência quinquenal para revisão

de atos administrativos no âmbito da administração pública federal, aos Estados e Municípios, quando ausente norma específica, não obstante a autonomia legislativa destes para regular a matéria em seus territórios. **3. Instaurado o processo de revisão de anistiado político após decorridos mais de sete anos da sua concessão e quase vinte e seis anos de recebimento da prestação mensal, permanente e continuada, resta consumado o prazo decadencial de que cuida o artigo 54 da Lei nº 9.784/99. Precedentes. 4. Impossibilidade de condenação de valores retroativos, na via mandamental. 3. Mandado de segurança parcialmente concedido.** (STJ. MS n. 18.338. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Julgado em 14/06/2017).

### **3. Princípios da segurança jurídica; proteção à confiança legítima e boa-fé**

**ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. PAGAMENTO EM VALOR SUPERIOR POR ERRO ADMINISTRATIVO. BOA-FÉ. REPETIÇÃO. DESCABIMENTO.**

1. A Corte Especial, "ao julgar o MS 19.260/DF, no dia 03/09/2014, da relatoria do Min. Herman Benjamin, decidiu, por unanimidade, ser **descabida a devolução ao Erário de valores recebidos pelo servidor, nos casos em que o pagamento reputado indevido se deu por erro de cálculo ou operacional da Administração, o que evidencia a boa-fé objetiva do servidor no recebimento da verba alimentar**" (AgRg no AREsp 766.220/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12/11/2015). 2. Recurso especial a que se nega provimento. (STJ. Resp 1605187. Rel. Min. Diva Malerbi. Julgado em 14/06/2016).

### **6. Princípio do informalismo ou formalismo moderado**

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. ARTS. 116, III E IX, 117, IX E 132, IV, XI E XIII, DA LEI 8.112/1990. "OPERAÇÃO BR334". ALEGADA QUEBRA DO PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE DA COMISSÃO PROCESSANTE. (...). PRINCÍPIO PAS DE NULITTÉ SANS GRIEF. **AUSÊNCIA DE ASSINATURA DE TODOS OS MEMBROS DA COMISSÃO PROCESSANTE NA ATA DE DELIBERAÇÃO. FORMALISMO EXACERBADO. MERO ATO DE EXPEDIENTE. NÃO DEMONSTRAÇÃO DOS PREJUÍZO SOFRIDOS.** (...). SEGURANÇA DENEGADA. (...)

9. O reconhecimento de eventual nulidade do referido ato processual, em razão da ausência da assinatura dos demais membros da Comissão Processante, revelaria um **formalismo exacerbado**, ainda mais quando no Processo Administrativo Disciplinar vige o **Princípio do Formalismo Moderado**, ainda mais quando se trata da **prática de meros atos de expediente**, nada relativo à valoração de elementos probatórios, de modo que, mesmo que tal ato fosse praticado unicamente pelo Presidente da Comissão não haveria como se reconhecer a sua nulidade, diante da **ausência de relevância e tendo em vista que o impetrante deixou de demonstrar os prejuízos sofridos.** (STJ. MS n. 21.647. Rel. Min. Mauro Campbell. Julgado em 26/10/2016).

- 2.