

COLEÇÃO  
MANUAIS **Dizer  
o Direito**

Coord.: MÁRCIO CAVALCANTE

Renério de Castro Júnior

Manual de  
**DIREITO  
ADMINISTRATIVO**

**5<sup>a</sup>** edição

revista,  
atualizada  
e ampliada

2025

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

Dizer  Direito  
[www.dizerodireito.com.br](http://www.dizerodireito.com.br)

# 14

## PROCESSO ADMINISTRATIVO

### 1. COMO ESTUDAR PROCESSO ADMINISTRATIVO

Neste capítulo trataremos do processo administrativo, especialmente o processo administrativo federal, com seus aspectos apresentados pela Lei 9.784/99.

Ressalto que a citada lei cuida de vários temas relacionados aos **atos administrativos** que já estudamos capítulo próprio e quando da análise do regime jurídico-administrativo. São eles: delegação e avocação de competência (arts. 11 a 17); motivação do ato administrativo (art. 50); e anulação, revogação e convalidação (arts. 53 a 55). Como esses tópicos já foram estudados, não serão repetidos aqui.

No mais, a Lei 9.784/99 é federal e, a princípio, aplica-se apenas para a Administração Pública direta e indireta **federal**. Contudo, vários de seus dispositivos tem aplicação subsidiária para estados, municípios e Distrito Federal, com fundamento, sobretudo, na jurisprudência do STJ.

Entretanto, ao prestar um concurso estadual ou municipal, verifique se o edital cobra a lei do processo administrativo local (**estadual** ou **municipal**), se o fizer, estude esta lei sabendo que suas normas são 90% copiadas da lei federal. Na maior parte dos casos, a principal diferenciação que legislador local coloca está nos prazos, então muita atenção a eles.

Por fim, não há um assunto da Lei 9.784/99 que tenha incidência em prova muito maior que os outros. Todos merecem atenção. Mas, além da própria lei, também são muito cobradas as súmulas que tratam do tema. Então, fique muito atento toda vez que citarmos uma súmula neste capítulo, elas não são muitas, porém são de grande relevância prática e para concursos.

Pois bem, vamos lá!

### 2. INTRODUÇÃO

É sempre interessante iniciarmos o estudo de um instituto analisando sua previsão constitucional. No caso do processo administrativo, sua existência decorre diretamente do princípio constitucional do devido processo legal:

Art. 5º (...)

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Além disso, a CF/88 ainda cita o processo administrativo em outros momentos, a saber:

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 ela inerentes;

(...)

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.

Art. 41 (...)

§ 1º **O servidor público estável só perderá o cargo:**

(...)

II – mediante **processo administrativo** em que lhe seja assegurada ampla defesa;

Em suma, para evitar o surgimento de atos administrativos arbitrários, faz-se necessária a instauração de um procedimento prévio que sirva de base e fundamento para as decisões administrativas. Dessa imposição surge o processo administrativo.

Nesse toar, da mesma forma que o processo judicial deve ser entendido como o encadeamento de atos tendentes à produção da sentença, o processo administrativo, objeto do nosso estudo, está voltado à **produção de um ato administrativo** ou de uma **decisão da Administração**.

Nessa linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua processo administrativo como a série de **atos ordenados em sequência**, com a finalidade de possibilitar à Administração Pública a prática de um **ato administrativo final** ou a prolação de uma **decisão administrativa final**.

Ressalte-se que, para fins de prova, o uso dos termos “processo” ou “procedimento” administrativo é indistinto. Sendo assim, por exemplo, podemos falar tanto processo licitatório como procedimento licitatório. Ambas as formas estão corretas.

Caso o examinador cobre expressamente a doutrina que enxerga diferença entre os termos “processo” e “procedimento”, pode seguir o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem:

- **processo** é o instrumento para o exercício da função administrativa, onde fica documentado tudo o que a Administração Pública faz;
- **procedimento** é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder.

Sob essa perspectiva (diga-se, minoritária), o **procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo**. Por exemplo, ao realizar uma licitação, o órgão autua um processo em que serão documentados todos os atos do procedimento previsto na Lei 14.133/21. Desse modo, **procedimento é o modo pelo qual o processo caminha**, ou a maneira de se encadearmos seus atos. É o rito, a forma pela qual os atos são realizados.

Frise-se que, para fins de prova, o uso dos termos “processo” ou “procedimento” administrativo é, em regra, indistinto.

## 2.1. Jurisdição una e coisa julgada administrativa

No Brasil, foi adotado o sistema de **jurisdição una** (sistema inglês), no qual o processo administrativo não exaure definitivamente a discussão de nenhuma matéria, sendo sempre admitida a discussão judicial daquilo que foi decidido na esfera administrativa.

Isso ocorre por força do **princípio da inafastabilidade da jurisdição** (art. 5º, XXXV, CF/88), que impede que seja subtraída da esfera de atuação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça de lesão à direito.

É nesse sentido que se afirma que a **coisa julgada administrativa** define, **somente**, uma discussão que **não pode mais ser arguida e apreciada em sede administrativa**.

Ainda que uma situação seja apreciada na esfera administrativa, com cognição exauriente e ampla produção probatória, nada disso impedirá sua reapreciação pelo Poder Judiciário. Independentemente do que ocorra no procedimento administrativo, é direito subjetivo do particular levar sua discussão às vias judiciais.

## 2.2. Abrangência de aplicação da Lei federal 9.784/99

No âmbito da **Administração Pública Federal**, o processo administrativo é regulamentado pela Lei 9.784/99, cujo art. 1º dispõe:

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 direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Assim, a Lei 9.784/99 será aplicável à Administração Pública Federal, direta e indireta, inclusive aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, e também ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas **sempre que estiverem atuando na função administrativa**.

Observe que a aplicação é para a **Administração Federal**, ou seja, **não se trata de uma lei de caráter nacional** (como o são, por exemplo, a Lei 8.429/92 e a Lei 8.666/93), mas sim de lei federal. Isso significa dizer que a Lei 9.784/99 não é de observância obrigatória pelos Estados, DF e Municípios.

Em suma, cada ente federativo poderá criar suas próprias normas para regulamentar os respectivos processos administrativos, o que pode ser visto, inclusive, como decorrência da autonomia federativa.

Sem prejuízo dessa explicação, vale ressaltar que o STJ entende que a Lei Federal 9.784/99 pode ter **aplicação subsidiária** caso ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito estadual ou municipal. Veja o conteúdo da Súmula 633:

**Súmula 633-STJ:** A Lei nº 9.784/99, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, **pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.**

Quanto à aplicação da Lei 9.784/99 aos processos administrativos federais, importante destacar que, se houver lei específica regulamentando determinado tipo de processo, a Lei do Processo Administrativo Federal incidirá apenas de forma subsidiária, vale dizer, apenas nos assuntos em que a lei específica for omissa. Isso está previsto no art. 69 da Lei 9.784/99:

Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas **subsidiariamente** os preceitos desta Lei.

Assim, a Lei 9.784/99 **aplica-se de forma direta**:

- Administração Federal direta e indireta.
- Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, quando exercem função administrativa.

Por outro lado, a Lei 9.784/99 **aplica-se de forma subsidiária**:

- Estados, DF e Municípios que não possuem leis próprias;
- Estados, DF e Municípios que, mesmo possuindo lei própria, esta seja omissa em algum ponto específico, como o prazo prescricional, por exemplo;
- Processos administrativos federais regulados por leis específicas, por exemplo, a procedimento licitatório ou o processo administrativo disciplinar.

### 2.3. Finalidades do processo administrativo

A finalidade essencial da atuação administrativa é alcançar a satisfação do interesse público. O processo administrativo, para auxiliar nessa satisfação, surge com as seguintes finalidades: **controle da atuação estatal, inibir condutas arbitrárias, reduzir a sobrecarga do Judiciário, garantir a segurança jurídica e a documentação dos atos estatais.**

- **Controle da atuação estatal:** o processo administrativo deve ser pautado pela **transparência** na ação estatal. A Administração deve usar o princípio da publicidade como regra, garantindo assim maior transparência de seus atos, o que facilita, por consequência, a fiscalização. Com isso, além de dar conhecimento de suas decisões ao titular do direito, também viabiliza a fiscalização da atividade.
- **Inibir condutas arbitrárias:** é no processo administrativo que será explicada e fundamentada a realização do ato, demonstrando a conveniência e oportunidade, a urgência, além de outras razões, o que o torna também instrumento de **fundamentação da conduta**, de legitimação **da atividade administrativa**. Com todos esses cuidados, quando o Administrador tem a obrigação de escrever suas razões, reduzir a termo, guardar a história para sempre, o processo também passa a servir como **instrumento para inibir as condutas arbitrárias**.
- **Reduzir a sobrecarga do Judiciário:** de fato, poderá a Administração, no uso da autotutela, rever seus próprios atos, solucionando internamente diversos conflitos, fato este que reduz e muito o número de ações judiciais e gera maior economia de recursos públicos. É claro que o processo administrativo não impede a análise da matéria nas vias judiciais (lembre-se, a jurisdição é una e inafastável), contudo, a obediência a um procedimento com contraditório e ampla defesa, sem sombra de dúvidas, reduz a demanda de processos no Poder Judiciário.
- **Garantir a segurança jurídica:** ao estabelecer um procedimento padrão para as decisões administrativas, a Lei acaba por garantir maior previsibilidade da atuação estatal, o que sempre corrobora a segurança jurídica.
- **Documentação dos atos estatais:** tal documentação é essencial para a preservação do princípio da impessoalidade. Isso porque o agente público exerce suas funções por um determinado período de tempo e depois se desvincula da função administrativa (falece, aposenta-se, exonera-se, etc.), mas os atos por ele praticados perpetuam-se longo prazo. Dessa forma, enquanto instrumento de documentação, o processo administrativo explica as decisões tomadas no passado, descreve as razões que a justificaram, permitindo a compreensão da atual realidade e servindo de auxílio para os novos agentes.

### 3. PRINCÍPIOS

O art. 2.º da Lei 9.784/99 prevê expressamente que a Administração Pública obedecerá, entre outros, os seguintes princípios:

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

Note que tais princípios não são exclusivos do processo administrativo, mas se aplicam a qualquer atividade da Administração. Por essa razão, eles já foram estudados de forma detalhada quando analisamos o regime jurídico-administrativo, sendo desnecessário repeti-los.

Além desses princípios expressos no art. 2º, a doutrina aponta a aplicabilidade de outros princípios que estariam **espalhados ou mesmo implícitos na lei**, sendo estes próprios dos processos administrativos. São eles:

- Oficialidade;
- Informalismo;
- Instrumentalidade das formas;
- Verdade material; e
- Gratuidade.

Vamos estudar cada um deles.

#### 3.1. Princípio da oficialidade

Também conhecido como **princípio do impulso oficial**, possibilita que a Administração **instaure processos administrativos de ofício**, ou seja, independentemente de provocação. Veja o que diz o parágrafo único da art. 2º:

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;

Também é interessante conhecer o disposto no art. 5º:

Art. 5º O processo administrativo pode **iniciar-se de ofício** ou a pedido de interessado.

Observe que, diferentemente do que ocorre na esfera judicial, não só o impulsionamento do processo administrativo pode ocorrer de ofício, como a própria instauração do procedimento pode ocorrer sem provocação do interessado. Além disso, a revisão das decisões administrativas também ocorre de ofício.

Em resumo, o **princípio da oficialidade** permite que se realize por iniciativa da própria Administração: (i) a instauração do processo; (ii) a instrução e impulsionamento do processo; (iii) a revisão das decisões.

### COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

**Na prova VUNESP – Procurador (FAPESP)/2018, foi considerado correto:**

Após conceder bolsa de estudos para que um indivíduo cursasse o doutorado, a FAPESP toma conhecimento de que os dados curriculares apresentados pelo candidato não retratavam a realidade. Esses dados eram obrigatórios e essenciais à concessão da bolsa. A Fundação deve instaurar de ofício processo administrativo para apurar os fatos, garantindo o contraditório e a ampla defesa ao bolsista e, uma vez constatada a irregularidade, pode cancelar a bolsa concedida.

**Comentários:** essa questão é boa por apresentar um exemplo prático de aplicação do princípio da oficialidade. Veja, uma descoberta eventual irregularidade, a Administração pode/deve instaurar, de ofício, o procedimento para apuração.

## 3.2. Princípio do informalismo

Para garantir maior celeridade e efetividade aos processos administrativos, a regra é que os atos praticados pelos particulares não dependam de forma preestabelecida.

Veja bem, **informalismo não significa ausência de forma**, e sim que o processo deve adotar **formas simples, menos rígidas**.

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.**

§ 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.

Atenção, se a lei prever determinada formalidade específica **deverá a Administração segui-la**, por exemplo, a adoção da forma procedimental escrita. Isso ocorre para que se traga maior segurança jurídica aos particulares. Em virtude disso, alguns doutrinadores denominam esse princípio de formalismo necessário ou mesmo princípio do formalismo moderado.

## 3.3. Princípio da instrumentalidade de formas

Tal princípio determina que todas as vezes que o texto legal prever uma determinada forma para a prática de um ato administrativo, terá por finalidade garantir o **atingimento do interesse público**.

Nesse sentido, a forma é o instrumento para se atingir os fins do processo administrativo. Por isso, o vício de **forma é sanável quando não gerar prejuízo** (*pas de nullité sans grief* – não há nulidade sem prejuízos), desde que mantido o interesse público face à aplicação do referido princípio.

O STF é absolutamente claro na aplicação desse princípio: **a nulidade do processo administrativo disciplinar somente deve ser declarada quando evidente o prejuízo sofrido pela defesa: *Pas de nullité sans grief***. (STJ. 2ª Turma. AgInt no RMS 53.758/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 10/10/2017)

Um bom exemplo de aplicação deste princípio na Lei 9.784/99 está no § 5º do art. 26, veja:

Art. 26 (...)

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas **o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade**.

Ou seja, se o interessado compareceu espontaneamente nos autos, não houve prejuízo com o vício na intimação, de modo que não deve ser declarada a nulidade (*pas de nullité sans grief*).

### 3.4. Princípio da verdade real (material)

O **processo administrativo busca a verdade material**, diferentemente dos processos judiciais cíveis, que apontam na busca da verdade formal, ou seja, somente aquela apresentada nos autos.

Por isso, os processos administrativos admitem todos os tipos lícitos de provas, apresentados em qualquer fase do processo, ainda que após o encerramento da fase instrutória, bem como a produção de provas, *ex officio*, pela própria Administração Pública condutora dos autos.

É em razão deste princípio que, inclusive, **permite-se**, em sede de recurso administrativo, **a chamada *reformatio in pejus***, ou seja, a decisão de um recurso pode gerar agravamento da situação do recorrente. Cabe, portanto, destacar a redação do art. 64, da Lei 9.784/99:

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer **gravame à situação do recorrente**, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

Imagine a seguinte situação, você faz uma prova discursiva de concurso e tira nota 8, insatisfeito, apresenta recurso em face desta correção, por força do parágrafo único do art. 64 é possível que os corretores não só neguem provimento ao seu recurso como, inclusive, diminuam sua nota para 7, por exemplo. A isso chamamos de ***reformatio in pejus*** (reformatar para pior).

### 3.5. Princípio da gratuidade

Em regra, os processos administrativos **são gratuitos** (diferentemente da maioria dos processos judiciais), não havendo cobrança de custas, emolumentos ou ônus sucumbenciais aos particulares envolvidos.

A busca pelo interesse coletivo deve ser exercida sem ônus para outras partes interessadas, tendo em vista que a Administração Pública é a maior interessada na solução da controvérsia. Destaca-se, assim, o disposto no art. 2º, parágrafo único, XI, da Lei 9.784/99:

Art. 2º (...)

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

XI – proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

Vale mencionar que este princípio se aplica a todo o procedimento administrativo, inclusive na fase recursal, daí a famosa súmula vinculante 21 do STF:

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

#### 4. DIREITOS E DEVERES DOS ADMINISTRADOS

Os direitos dos administrados estão previstos no art. 3º da Lei 9.784/99. Vale a pena começar o estudo pela leitura do dispositivo e seus incisos:

Art. 3º O administrado tem os seguintes **direitos perante a Administração**, sem prejuízo de **outros** que lhe sejam assegurados:

I – **ser tratado com respeito** pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

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;

III – **formular alegações e apresentar documentos antes da decisão**, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV – **fazer-se assistir, facultativamente, por advogado**, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

O primeiro aspecto a ser levado em consideração é que essa lista de direitos dos administrados é meramente **exemplificativa**. O próprio texto legal disse isso claro ao falar “sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados”.

Note ainda que há uma espécie de reforço ao princípio da publicidade, prevendo o inciso II que o administrado tem o direito de “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”. Mais do que isso, o administrado tem o direito de obter, sempre, uma **decisão explícita** da Administração:

Art. 48. **A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão** nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

### COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

Na prova CONSULPAM – Auditor de Controle Interno (Pref Viana ES)/Direito/2019, foi considerado errado:

Constitui dever dos administrados 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.

**Comentários:** obter ciência da tramitação processual é um direito e não um dever do administrado.

Outro direito do administrado, agora decorrente do princípio da verdade material, é o de “formular alegações e apresentar documentos até antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente” (inciso III).

Observe que aqui também aplicamos as lições de direito processual civil que afirmam haver direito ao **contraditório material**. Ou seja, o administrado tem direito não apenas a apresentar manifestações, mas também que suas manifestações sejam levadas em consideração na hora da decisão.

Quanto ao inciso IV, **o administrado não é obrigado a ser assistido por um advogado**; ou seja, o próprio administrado pode praticar os atos processuais em seu nome, como redigir a própria defesa, responder às diligências, apresentar recursos etc. Contudo, **se o administrado quiser (facultativo) contar com a assistência de um advogado, é um direito seu**.

Inclusive, o STF editou a Súmula Vinculante 5 explicitando a possibilidade de o administrado se defender sozinho, sem advogado, mesmo nos processos de que possam resultar sanções, como o PAD:

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

Ressalte-se, ainda, que a legislação pode exigir a representação do administrado por advogado em casos específicos, hipótese em que, caso não constitua advogado, será dever da Administração providenciar um defensor dativo, sob pena de nulidade de eventuais sanções impostas.

Em relação aos **deveres do administrado**, o art. 4º enumera alguns, também de forma exemplificativa, ou seja, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

Art. 4º São **deveres** do administrado perante a Administração, sem prejuízo de **outros** previstos em ato normativo:

I – **expor os fatos conforme a verdade**;

II – **proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé**;

III – não agir de **modo temerário**;

IV – **prestar as informações** que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

Os incisos deste art. 4º são bastante autoexplicativos, ainda assim, vale ressaltar que todos eles impõem o dever de o administrado seguir o **princípio da boa-fé**, ou seja, assim como a Administração Pública deve seguir o princípio da boa-fé, o administrado também tem essa obrigação.

Não se admitem, portanto, a atuação **temerária**, ou seja, de maneira **fraudulenta**. Ademais, o administrado deverá prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos, uma vez que o processo administrativo busca a verdade real.

## 5. TRÂMITE DO PROCESSO

Em resumo, o procedimento administrativo tramita na seguinte ordem:



Vejam os detalhes de cada uma dessas fases.

### 5.1. Instauração

Conforme já citamos, o art. 5º estabelece que o processo administrativo pode iniciar-se **de ofício** ou a **pedido de interessado**.

Além da previsão legal, o direito de provocar a Administração é constitucionalmente previsto:

Art. 5º (...)

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o **direito de petição** aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Como regra, o particular que pretende dar início a um processo administrativo deverá formular um requerimento escrito (salvo permissão legal de solicitação oral) contendo os seguintes dados (art. 6º):

- Órgão ou autoridade administrativa a que se dirige o requerimento;
- Sua identificação ou a de quem o represente;
- Seu domicílio ou o do local para recebimento de comunicações;
- Formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;
- Data de sua assinatura ou de quem o representante.

Além disso, é expressamente proibido à Administração a **recusa imotivada** de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

Como forma de concretização do **princípio da economia processual**, os órgãos e entidades da Administração Pública deverão elaborar **modelos ou formulários padronizados** para assuntos que importem pretensões equivalentes (art. 7º).

Quando os pedidos de uma pluralidade de interessados tiverem conteúdo e fundamento idênticos, poderão ser formulados em um único requerimento, ressalvadas as hipóteses em que haja disposição de lei em contrário (art. 8º).

### 5.1.1. Interessados (legitimados)

Os **interessados** (ou legitimados) podem ser qualquer pessoa física ou jurídica que atue em nome próprio ou que possa ser afetado pela decisão administrativa, admite-se, ainda, a legitimação de entidades representantes de determinadas classes ou de toda a coletividade para a defesa de interesses coletivos e difusos.

Segundo o art. 9º:

**Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:**

- I – **pessoas físicas ou jurídicas** que o iniciem como **titulares de direitos ou interesses individuais** ou no exercício do **direito de representação**;
- II – aqueles que, sem terem iniciado o processo, **têm direitos ou interesses** que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;
- III – as **organizações e associações representativas**, no tocante a direitos e interesses coletivos;
- IV – as **pessoas ou as associações** legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

#### COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

Na prova FAU UNICENTRO – Procurador Jurídico (CM Clevelândia)/2017, foi considerado errado:

São legitimados como interessados no processo administrativo apenas as pessoas físicas que iniciem como titulares de direitos.

**Comentários:** como vimos, há um extenso rol de legitimados, não são apenas as pessoas físicas que tiverem iniciado o procedimento.

Por fim, são capazes, para fins de processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio (art. 10).

### 5.1.2. Competência

Por **competência** no procedimento administrativo entende-se a análise sobre a qual autoridade o pedido do interessado deve ser encaminhado.

Como já estudamos no capítulo sobre atos administrativos, a competência para decidir apresenta as seguintes características:

- a) **natureza de ordem pública:** pois sua definição é estabelecida pela lei, estando sua alteração fora do alcance das partes;
- b) **não se presume:** porque o agente somente terá as competências expressamente outorgadas pela legislação;

- c) **improrrogabilidade**: o fato de um órgão ou agente incompetente praticar um ato não faz com que ele passe a ser considerado competente. Em outras palavras, o mero decurso do tempo não muda a incompetência em competência. Para a alteração da competência, registre-se, é necessária a edição de norma que especifique quem agora passa a dispor da competência;
- d) **inderrogabilidade ou irrenunciabilidade**: não se admite transação de competência, ou seja, a competência **não pode ser transmitida por mero acordo entre as partes** (art. 11). Uma vez fixada em norma expressa, a competência deve ser rigidamente observada por todos. Mesmo quando se permite a delegação, é preciso um ato formal que registre a prática (art. 14, § 3º);
- e) **obrigatoriedade**: o exercício da competência administrativa é um dever para o agente público. Caracteriza-se como verdadeiro poder-dever do agente público;
- f) **incaducabilidade ou imprescritibilidade**: mesmo quando não utilizada, não importa por quanto tempo, o agente continuará sendo competente, ou seja, ele não perderá sua competência simplesmente pelo fato de não utilizá-la;
- g) **delegabilidade e avocabilidade**: em regra, a competência administrativa pode ser transferida temporariamente mediante delegação ou avocação. Porém, são indelegáveis: competências exclusivas, a edição de atos normativos e a decisão de recursos (art. 13).

E caso a lei não especifique qual a autoridade competente para decidir determinado processo administrativo?

Nessa situação, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir (art. 17).

### 5.1.3. Impedimento e suspeição

São hipóteses apresentadas pela lei e que causam o **afastamento da competência originária** como forma de garantia da **isonomia e imparcialidade** das decisões administrativas, o que é indispensável à justiça e legitimidade destas decisões.

Assim, a disposição legal determina que estão **impedidos** de proferir decisão no processo:

Art. 18. 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.

Caso se configure alguma dessas hipóteses, a autoridade ou servidor impedido deverá comunicar o fato à autoridade competente, abstraindo-se de atuar (art. 19), sendo que a **omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave**, para efeitos disciplinares (art. 19, parágrafo único).

Por sua vez, a **suspeição** se refere à **possibilidade** de haver favorecimento ou desfavorecimento deliberado de particulares por **amizades ou inimizades** com o agente público.

Assim, a suspeição resta configurada quando a autoridade ou servidor tiver **amizade íntima ou inimizade notória** com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau. Caso a alegação de suspeição seja indeferida, caberá recurso **sem efeito suspensivo**.

Art. 20. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha **amizade íntima ou inimizade notória** com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

IMPEDIMENTO	SUSPEIÇÃO
1. Interesse direto ou indireto na causa; 2. Participação anterior no processo como perito, testemunha ou representante; 3. Em litígio judicial ou administrativo com o interessado ou seu cônjuge/companheiro.	<b>Amizade íntima ou inimizade notória</b>

Por último, **o oferecimento de denúncia criminal por autoridade não a torna impedida ou suspeita** para desempenhar suas funções como autoridade julgadora no processo administrativo (ST). 1ª Turma. RMS 54717-SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 09/08/2022).

## 5.2. Instrução

A **instrução** nada mais é que a **produção das provas do processo**, ou seja, nessa etapa serão colhidas as provas que servirão de base para a futura decisão. Lembre-se que, como os procedimentos administrativos são pautados no princípio da oficialidade, os elementos probatórios poderão ser produzidos tanto pelas partes quanto pela própria Administração. A única coisa que não se admite são as provas ilícitas.

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 atuações probatórias.

§ 1º O órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.

§ 2º Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.

Art. 30. **São inadmissíveis** no processo administrativo as provas obtidas por **meios ilícitos**.

Observe que a produção de provas é resultado do princípio da ampla defesa, entretanto, não é um direito absoluto, uma vez que **a prova pode ser recusada quando for ilícita, impertinente, desnecessária, protelatória ou desproporcional**.

Ademais, até que ocorra a decisão do processo, o administrado tem o direito de formular alegações e apresentar documentos, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente. Veja o que diz o art. 38:

Art. 38. O interessado poderá, na **fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias**, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo.

§ 1º Os elementos probatórios **deverão** ser considerados na motivação do relatório e da decisão.

§ 2º Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Alguns elementos da instrução da instrução probatória merecem um destaque especial, por isso, abriremos um subtópico para cada um, vamos lá.

### 5.2.1. Consulta pública

O órgão competente poderá, ainda, abrir período de **consulta pública** quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, antes da decisão do pedido, caso não cause prejuízo à parte interessada. Veja a Lei 9.784/99:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente **poderá**, mediante despacho motivado, abrir período de **consulta pública** para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º **O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo**, mas confere o direito de obter da Administração **resposta fundamentada**, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

#### COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

**Na prova CEBRASPE VUNESP – Procurador Jurídico (CM Campo Limpo)/2018, foi considerado correto:**

Sobre a consulta pública para os fins previstos na referida Lei, é correto afirmar que é uma característica da consulta pública a facultatividade, pois a Administração Pública não é obrigada a abrir período de consulta sempre que a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, mas nada impede que lei especial a preveja em caráter obrigatório.

**Comentários:** realmente, a consulta pública é uma faculdade da Administração, afinal, “o órgão competente **poderá**, mediante despacho motivado, abrir período de **consulta pública**”.

Além disso, é possível que lei especial preveja consultas obrigatórios, é o que ocorre com o art. 39 da Lei 8.666/93:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma **audiência pública** concedida pela autoridade responsável (...).

Atenção no detalhe do § 2º, o comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado no processo, mas confere o direito de obter da Administração **resposta fundamentada**.

#### COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

Na prova CEBRASPE (CESPE) – Procurador de Contas (MPC TCE-PA)/2019, foi considerado errado:

No caso de a matéria do processo administrativo envolver assunto de interesse geral e ser aberta consulta pública para manifestação de terceiros, o comparecimento à consulta conferirá a condição de interessado do processo.

**Comentários:** realmente, o comparecimento à consulta pública não confere a condição de interessado do processo, apenas gera direito a uma resposta fundamentada a suas indagações.

### 5.2.2. Audiência pública

Além da consulta pública, pode ser feita uma **audiência pública** para que se debata de forma mais ampla o assunto relacionado ao processo administrativo. As regras estão explicadas no arts. 32 a 34:

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, **diante da relevância da questão**, poderá ser realizada **audiência pública** para debates sobre a matéria do processo.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. **Os resultados da consulta e audiência pública** e de outros meios de participação de administrados **deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado**.

No mais, caso a instrução do processo dependa da oitiva de outros órgãos ou entidades, há a possibilidade de se realizar uma **reunião conjunta**, com a participação de titulares e representantes desses órgãos, elaborando ata para ser juntada no processo (art. 35).

### 5.2.3. Intimação para provas e diligências

Art. 41. Os interessados serão **intimados de prova ou diligência ordenada**, com **antecedência mínima de três dias** úteis, mencionando-se data, hora e local de realização.

Na forma do art. 41, para que o interessado apresente os documentos solicitados pela Administração e se defenda dos fatos alegados, deverá ser devidamente cientificado do momento e local em que deve comparecer. O dever de intimar decorre dos **princípios constitucionais da publicidade, da ampla defesa e do contraditório**.

E para que esse objetivo se concretize serão expedidas intimações, as quais devem ser realizadas com até três dias úteis de antecedência à data da realização dos atos.

### COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

**Na prova FCC – Procurador do Estado do Tocantins/2018, foi considerado errado:**

No tocante à comunicação dos atos processuais aos interessados, a intimação observará a antecedência mínima de 10 dias úteis quanto à data de comparecimento.

**Comentários:** a lei prevê uma antecedência mínima de 3 (três) dias úteis quanto à data de comparecimento.

#### 5.2.4. Parecer

Se no processo for exigida a participação de órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no **prazo máximo de 15 (quinze) dias**, salvo disposição de norma especial. Caso o parecer seja **obrigatório e vinculante**, o processo ficará suspenso até a respectiva apresentação, responsabilizando a autoridade competente, se o caso.

Por outro lado, sendo o parecer **obrigatório, mas não vinculante**, se não for emitido no prazo legal, o processo pode prosseguir **com a dispensa do ato**, sem prejuízo da **responsabilidade de quem se omitiu** no exercício da função.

É sempre importante conhecer os dispositivos legais pertinentes (Lei 9.784/99):

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, **o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias**, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§ 1º Se um **parecer obrigatório e vinculante** deixar de ser emitido no prazo fixado, **o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação**, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§ 2º Se um parecer **obrigatório e não vinculante** deixar de ser emitido no prazo fixado, **o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa**, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

#### 5.2.5. Encerramento da fase de instrução

Após o encerramento da fase de produção de provas, terá o interessado o direito de se manifestar **dentro do prazo de dez dias**, salvo se outro for legalmente fixado.

Art. 44. Encerrada a instrução, **o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias**, salvo se outro prazo for legalmente fixado.

Observe que não se trata de recurso, até mesmo porque ainda nem foi proferida a decisão administrativa. Essa manifestação aproxima-se mais de uma espécie de “alegações finais ou memoriais” no procedimento administrativo. Sua função é simplesmente ofertar uma visão final do interessado acerca do procedimento.

#### 5.2.6. Providências acauteladoras

A regra é que a Administração ouça o particular antes de tomar quaisquer medidas nos processos, este é o conteúdo dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Contudo,

excepcionalmente, é possível que sejam tomadas medidas “*inaudita altera pars*” (sem ouvir a parte) nos procedimentos administrativos, veja:

Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

Um bom exemplo de aplicação deste dispositivo é o caso de um supermercado que estava prestes a vender alimentos vencidos. Pela urgência, poderá o fiscal da vigilância sanitária recolher os alimentos para só depois abrir ao proprietário do local o direito de apresentação da defesa.

Nesse caso, estamos diante do denominado: **contraditório diferido**. Note que se garantirá o direito de defesa, contudo, em alguns casos, isso poderá acontecer só após a prática do ato administrativo.

### 5.3. Decisão

Encerrada a instrução, recebida a defesa e relatado o processo, passa-se à fase de **juízo**. É dever da Administração proferir decisão nos processos administrativos e em todas as solicitações ou reclamações em matérias do seu núcleo de competências.

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

O prazo para a autoridade competente proferir decisão é de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, desde que devidamente justificada.

Não custa lembrar que a decisão deverá ser obrigatoriamente **motivada**, de forma **explícita, clara e coerente** (sobre a motivação, remetemos ao capítulo sobre atos administrativos, no qual o assunto foi exaustivamente tratado).

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Por fim, quando o órgão de instrução não for competente para emitir a decisão final, elaborará relatório com o resumo do processo, indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente (art. 47).

## 6. ATOS PROCESSUAIS

Como já mencionado, “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir” (art. 22). Trata-se da aplicação do princípio do informalismo ou do formalismo moderado.

Contudo, mesmo sendo informal, o processo administrativo precisa garantir alguns direitos ao particular, tais como: produção de atos por escrito com data e assinatura da autoridade

competente, numeração das páginas processuais e reconhecimento de firma apenas quando houver dúvida acerca da autenticidade.

Veja como a Lei 9.784/99 tratou a matéria:

Art. 22 (...)

§ 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**.

Um detalhe, só para esclarecer, quando lei diz “em vernáculo” (§ 1º), está querendo dizer “em língua portuguesa”.

Quanto ao **tempo e lugar** desses atos, devem eles ser realizados, preferencialmente, na sede do órgão administrativo, em dias úteis e no horário normal de funcionamento, salvo se o adiamento puder causar algum tipo de prejuízo. Veja:

Art. 23. Os atos do processo devem realizar-se em **dias úteis, no horário normal** de funcionamento da repartição na qual tramitar o processo.

Parágrafo único. Serão concluídos depois do horário normal os atos já iniciados, cujo adiamento prejudique o curso regular do procedimento ou cause dano ao interessado ou à Administração.

Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no **prazo de cinco dias**, salvo motivo de força maior.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado **até o dobro**, mediante comprovada justificação.

Art. 25. Os atos do processo devem realizar-se **preferencialmente na sede do órgão**, cientificando-se o interessado se outro for o local de realização.

Certos procedimentos administrativos terão prioridade na tramitação, em qualquer órgão ou instância. Essa prioridade será garantida nos procedimentos em que figure como parte ou interessado (art. 69-A):

- Pessoa com idade igual ou superior a 60 anos;
- Pessoa portadora de deficiência, física ou mental;
- Pessoa portadora de doença grave.

Quanto a este último item (doença grave), a lei apresenta uma lista exemplificativa de doenças consideradas graves: tuberculose ativa, esclerose múltipla, neoplasia maligna, hanseníase,