

***EGON BOCKMANN MOREIRA***

***PROCESSO  
ADMINISTRATIVO***

***Princípios Constitucionais, a Lei 9.784/1999  
e o Código de Processo Civil/2015***

*5ª edição,  
atualizada, revista e aumentada,  
de acordo com o Código de Processo Civil/2015*

**MALHEIROS  
EDITORES**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO**  
**Princípios Constitucionais, a Lei 9.784/1999**  
**e o Código de Processo Civil/2015**

© EGON BOCKMANN MOREIRA

1ª edição, 05.2000; 2ª edição, 05.2003; 3ª edição, 03.2007;  
4ª edição, 06.2010.

*Direitos reservados desta edição por*  
**MALHEIROS EDITORES LTDA.**  
*Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171*  
*CEP 04531-940 – São Paulo – SP*  
*Tel.: (11) 3078-7205 – Fax: (11) 3168-5495*  
*URL: [www.malheiroseditores.com.br](http://www.malheiroseditores.com.br)*  
*e-mail: [malheiroseditores@terra.com.br](mailto:malheiroseditores@terra.com.br)*

*Composição: PC Editorial Ltda.*

*Capa*

*Criação: Vânia Lúcia Amato*

*Arte: PC Editorial Ltda.*

Impresso no Brasil

*Printed in Brazil*

01.2017

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

M838p

Moreira, Egon Bockmann.

Processo administrativo : princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015 / Egon Bockmann Moreira. – 5. ed., atual., rev. e aum. de acordo com o Código de Processo Civil/2015 – São Paulo : Malheiros, 2017.

496 p. ; 21 cm.

Inclui bibliografia e anexos.

ISBN 978-85-392-0354-3

1. Processo administrativo - Brasil. 2. Brasil. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. 3. Brasil. Código de Processo Civil (2015). I. Título.

CDU 342.97.077.3(81)

CDD 342.81066

**Índice para catálogo sistemático:**

1. Processo administrativo : Brasil 342.97.077.3(81)  
(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

1086720

## SUMÁRIO

<i>Prefácio à 1ª Edição</i> .....	7
<i>Nota à 5ª Edição</i> .....	15
<i>Nota à 4ª Edição</i> .....	19
<i>Nota à 3ª Edição</i> .....	20
<i>Nota à 2ª Edição</i> .....	21
<b>I – Introdução</b> .....	25
<b>II – Condições Gerais Estipulativas</b>	
<b>1. Relação administrativa e exercício de função administrativa</b> .....	31
1.1 <i>O conceito de relação administrativa</i> .....	32
1.2 <i>Atividade administrativa e finalidade legal</i> .....	37
1.3 <i>O conceito de função em direito administrativo</i> .....	39
1.4 <i>Conclusão</i> .....	41
<b>2. Processo administrativo. Seu regime jurídico</b> .....	42
2.1 <i>O conceito jurídico de processo</i> .....	43
2.1.1 <i>Autonomia da relação jurídico-processual</i> .....	43
2.1.2 <i>Processo e procedimento</i> .....	48
2.2 <i>Processo administrativo. Por que não “procedimento administrativo”</i> .....	50
2.2.1 <i>Função administrativa, relação de administração e processo</i> .....	50
2.2.2 <i>Processo ou procedimento administrativo?</i> .....	51
2.2.3 <i>Ainda a divergência. A evolução legislativa</i> .....	52
2.2.4 <i>A doutrina nacional e a defesa do termo “procedimento”</i> .....	53
2.2.4.1 <i>O pensamento de Carlos Ari Sundfeld</i> .....	53
2.2.4.2 <i>O pensamento de Lúcia Valle Figueiredo</i> .....	57
2.2.4.3 <i>O pensamento de Marçal Justen Filho</i> .....	60

2.2.5	<i>Conclusão. Processo administrativo, não procedimento</i> .....	67
2.3	<i>Processo administrativo. A falsa confusão com “atos complexos” e “atos coletivos”</i> .....	68
2.3.1	<i>Processo administrativo e ato administrativo complexo</i> .....	69
2.3.2	<i>Processo administrativo e ato administrativo coletivo</i> .....	72
3.	<b><i>Processo administrativo. Instrumento de garantia e efetivação de direitos</i></b> .....	73
4.	<b><i>As dimensões do processo administrativo: individuais, coletivos e de cidadania</i></b> .....	74
5.	<b><i>O Código de Processo Civil/2015 e sua aplicação no processo administrativo</i></b> .....	80
6.	<b><i>Conclusões preliminares</i></b> .....	94
<b><i>III – O Processo Administrativo no Direito Brasileiro – Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999</i></b>		
1.	<b><i>Processo administrativo e princípios constitucionais</i></b> .....	96
2.	<b><i>Princípios constitucionais de direito administrativo e sua pertinência com o processo administrativo num Estado Democrático de Direito</i></b> .....	99
2.1	<i>Direito administrativo e o princípio do Estado Democrático de Direito</i> .....	100
2.2	<i>Princípio do Estado Democrático de Direito e o processo administrativo</i> .....	104
2.3	<i>Princípio da legalidade (proporcionalidade, razoabilidade)</i> ..	109
2.3.1	<i>Princípio da legalidade e a Lei 9.784/1999</i> .....	112
2.3.2	<i>Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade</i> ..	115
2.3.3	<i>O processo administrativo, a Lei 9.784/1999 e os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade</i> .....	120
2.4	<i>Princípio da isonomia</i> .....	123
2.4.1	<i>Processo administrativo e o princípio da isonomia</i> ....	126
2.5	<i>Princípio da moralidade (boa-fé e imparcialidade)</i> .....	131
2.5.1	<i>Princípio da moralidade. Definição e efeitos</i> .....	135
2.5.2	<i>Princípio da moralidade, anulação, convalidação e a Lei 9.784/1999</i> .....	137
2.5.3	<i>Princípio da moralidade, sua violação e o dever de anulação</i> .....	142

2.5.4	<i>O processo administrativo, a Lei 9.784/1999 e o princípio da moralidade</i> .....	148
2.5.5	<i>Princípio da moralidade, boa-fé e processo administrativo</i> .....	149
2.5.6	<i>Princípio da moralidade, imparcialidade e processo administrativo</i> .....	154
2.6	<i>Princípio da publicidade</i> .....	160
2.6.1	<i>Princípio da publicidade e sua importância no processo administrativo</i> .....	161
2.6.2	<i>Princípio da publicidade e a Constituição da República</i> .....	162
2.6.3	<i>Princípio da publicidade. Noção e limites</i> .....	178
2.6.4	<i>Princípio da publicidade, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015</i> .....	180
2.7	<i>Princípio da responsabilidade objetiva</i> .....	181
2.7.1	<i>Limites da responsabilidade objetiva</i> .....	182
2.7.2	<i>Responsabilidade objetiva como dever administrativo</i> .....	183
2.7.3	<i>Responsabilidade objetiva e os titulares do dever de indenizar</i> .....	188
2.7.4	<i>Responsabilidade objetiva. Atos lícitos e ilícitos</i> .....	193
2.7.5	<i>Responsabilidade objetiva. Atos comissivos e omissivos</i> .....	194
2.7.6	<i>Responsabilidade objetiva, processo administrativo, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015</i> ....	206
2.8	<i>Princípio da eficiência</i> .....	211
2.8.1	<i>Evolução histórica do princípio constitucional da eficiência no Direito Brasileiro</i> .....	212
2.8.2	<i>Exame extrajurídico do princípio constitucional da eficiência no Direito Brasileiro</i> .....	216
2.8.3	<i>Regras para a interpretação positiva do princípio constitucional da eficiência</i> .....	220
2.8.4	<i>Princípios de Direito Comparado</i> .....	222
	2.8.4.1 <i>Direito Espanhol e o “princípio da eficácia”</i> .	223
	2.8.4.2 <i>Direito Italiano e o “princípio do bom andamento”</i> .....	228
	2.8.4.3 <i>Direito Português e o “princípio da eficiência” (ou “princípio da desburocratização”)</i> .....	230
2.8.5	<i>A doutrina brasileira e o princípio constitucional da eficiência</i> .....	234

2.8.6	<i>Definição e limites do princípio constitucional da eficiência</i> .....	239
2.8.7	<i>O princípio da eficiência, o processo administrativo, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015</i> ....	243
2.8.8	<i>Princípio da eficiência. Conclusão</i> .....	262

#### **IV – Princípios Constitucionais Processuais “*Stricto Sensu*” e a Lei 9.784/1999**

<b>1.</b>	<b>Introdução</b> .....	263
<b>2.</b>	<b>Princípio do devido processo legal</b> .....	268
2.1	<i>Introdução à importância e evolução histórica da cláusula “due process of law” na Inglaterra e nos Estados Unidos da América do Norte</i> .....	269
2.1.1	<i>Origem e evolução do devido processo legal na Inglaterra</i> .....	272
2.1.2	<i>Origem do devido processo legal nos Estados Unidos da América do Norte</i> .....	277
2.1.3	<i>Evolução histórica do devido processo legal substantivo nos Estados Unidos da América do Norte</i> .....	282
2.1.4	<i>Concepção atual do devido processo legal nos Estados Unidos da América do Norte</i> .....	289
2.1.5	<i>Conclusão</i> .....	291
2.2	<i>A cláusula do devido processo legal em outros Países</i> .....	292
2.2.1	<i>O devido processo legal em Portugal</i> .....	293
2.2.2	<i>O devido processo legal na Itália</i> .....	295
2.2.3	<i>O devido processo legal na Espanha</i> .....	297
2.2.4	<i>O devido processo legal em França</i> .....	299
2.2.5	<i>O devido processo legal na Argentina</i> .....	301
2.2.6	<i>O devido processo legal no México</i> .....	304
2.2.7	<i>O devido processo legal no Uruguai</i> .....	305
2.2.8	<i>O devido processo legal na Alemanha</i> .....	305
2.3	<i>O direito administrativo brasileiro e a cláusula do devido processo legal na visão da doutrina</i> .....	307
2.3.1	<i>O pensamento de San Tiago Dantas</i> .....	308
2.3.2	<i>O pensamento de José Frederico Marques</i> .....	310
2.3.3	<i>O pensamento de Ada Pellegrini Grinover</i> .....	311
2.3.4	<i>O pensamento de José Celso de Mello Filho</i> .....	313
2.3.5	<i>O pensamento de J. J. Calmon de Passos</i> .....	315
2.3.6	<i>O pensamento de Carlos Ari Sundfeld</i> .....	317

2.3.7	<i>O pensamento de Carlos Roberto de Siqueira Castro</i>	317
2.3.8	<i>O pensamento de Rogério Lauria Tucci e José Rogério Cruz e Tucci</i>	319
2.3.9	<i>O pensamento de Lúcia Valle Figueiredo</i>	320
2.3.10	<i>O pensamento de Carlos Mário da Silva Velloso</i>	322
2.3.11	<i>O pensamento de Nelson Nery Jr.</i>	323
2.3.12	<i>O pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello</i>	324
2.3.13	<i>O pensamento de Carmen Lúcia Antunes Rocha</i>	325
2.3.14	<i>Conclusão</i>	327
2.4	<i>O devido processo legal, o processo administrativo e a Lei 9.784/1999</i>	328
2.4.1	<i>Autonomia do devido processo legal. Premissas hermenêuticas</i>	329
2.4.2	<i>Esboço de uma definição do devido processo legal</i>	331
2.4.3	<i>Devido processo legal. Aspectos “processual” e “substancial”</i>	332
2.4.4	<i>O devido “processo” legal</i>	332
2.4.5	<i>O “devido” processo legal</i>	337
2.4.6	<i>O devido processo “legal”</i>	339
2.4.7	<i>A proteção à “liberdade” e aos “bens”</i>	342
2.4.8	<i>Devido processo legal. Limites de atuação</i>	346
2.4.9	<i>Devido processo legal e a aplicação da Lei 9.784/1999</i>	349
3.	<b><i>Processo administrativo, princípio do contraditório, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015</i></b>	351
3.1	<i>Princípio do contraditório e Estado Democrático de Direito</i>	353
3.2	<i>Princípio do contraditório e igualdade processual</i>	355
3.3	<i>Evolução do princípio do contraditório</i>	357
3.4	<i>Princípio do contraditório e a concepção atual do processo administrativo</i>	362
3.5	<i>Princípio do contraditório, instrução do processo e a Lei 9.784/1999</i>	364
3.6	<i>Princípio do contraditório, providências acauteladoras, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015 (antecipação de tutela)</i>	375
4.	<b><i>Princípio da ampla defesa, a Lei 9.784/1999 e o processo administrativo</i></b>	380
4.1	<i>Princípio da ampla defesa e princípio do Estado Democrático de Direito</i>	382

4.2	<i>Princípio da ampla defesa, processo administrativo, defesa “indireta” e defesa “direta”</i> .....	384
4.3	<i>Princípio da ampla defesa, processo administrativo e o direito a provas</i> .....	415
4.3.1	<i>Processo administrativo e a “prova emprestada”</i> .....	419
4.3.2	<i>Processo administrativo e a “verdade sabida”</i> .....	421
4.3.3	<i>Processo administrativo e a “prova ilícita”</i> .....	423
4.4	<i>Princípio da ampla defesa, processo administrativo e a defesa técnica</i> .....	428
4.5	<i>Princípio da ampla defesa, processo administrativo e o princípio da motivação</i> .....	431
4.6	<i>Princípio da ampla defesa, processo administrativo e o direito a recursos</i> .....	435
	<b>V – Conclusões</b> .....	440
	<b>Referências Bibliográficas</b> .....	445
	<b>Apêndice – Lei 9.784, de 29 de Janeiro de 1999</b> .....	477
	<b>Índice Alfabético-Remissivo</b> .....	491