ACEPÇÃO RESTRITA DE PROCESSO E INTERPRETAÇÃO DO REGULAMENTO DO AUXÍLIO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE SUPLEMENTAR

RESTRICTED DEFINITION OF PROCEEDING AND INTERPRETATION OF THE ACT THAT REGULATES THE ALLOWANCE THE SUPPLEMENTARY HEALTH

Wellington Soares da Costa[1]

DATA DE RECEBIMENTO: 16/01/2019
DATA DE APROVAÇÃO: 22/04/2020

RESUMO: A partir da definição restrita de processo, adotada pelo Ministério do Planejamento por intermédio da Nota Técnica nº 177/2014, que interpreta sua Orientação Normativa nº 5/2013 com base no princípio jurídico da eficiência e não compromete a segurança jurídica, justifica-se a formalização de procedimento, pelos órgãos de pessoal, para realização de determinados descontos na Folha de Pagamento dos servidores públicos regidos pela Lei nº 8.112/1990. Dentre as situações fático-normativas que exigem processo para os fins de realização desses descontos e nos termos desses dois atos normativos, analisa-se o auxílio de assistência à saúde suplementar, regulamentado pelo mesmo órgão ministerial através da Portaria Normativa nº 1/2017, cujos dispositivos são interpretados. Trata-se de estudo qualitativo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, com objetivo de esclarecer as questões que geram dúvida nas equipes dos setores de recursos humanos (os arts. 28-33 da Portaria Normativa nº 1/2017). O autor foi estimulado a escrever sobre a matéria, devido às suas reflexões como profissional da área de gestão de pessoas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

ABSTRACT: Based on the restricted definition of proceeding, adopted by the Ministry of Planning through Technical Note 177/2014, which interprets its Normative Guideline 5/2013 based on the juridical principle of efficiency and without compromising the legal certainty, it justifies the formalization of procedure, by the personnel organs, with a view to certain discounts in the Payroll of the civil servants governed by Law nº 8.112 / 1990. Of the factual-normative situations that require a process for the purposes of realizing the discounts and under the terms of these two normative acts, we study the supplementary health care assistance, regulated by the same ministerial body through Normative Ordinance No. 1/2017, whose legal expressions are interpreted. It is a qualitative study, based on bibliographical and documentary research, with the purpose of clarifying certain questions that generate doubt in the teams of the human resources

[1] Pós-graduado em Gestão e Desenvolvimento de Seres Humanos, Direito Constitucional, Direito Administrativo e Tutoria em Educação a Distância. Curriculo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2378720543304237. Contato: wsc333@gmail.com.

sectors (the arts. 28-33 of Normative Ordinance No. 1/2017). The author was encouraged to write about the subject, due to his reflections as a professional in the area of people management of the National Institute of Social Security (INSS).

PALAVRAS-CHAVE: Processo. Procedimento. Saúde suplementar. Servidor público. Lei 8.112/1990.

KEY-WORDS: Proceeding. Procedure. Supplementary health. Public servant. Law 8.112/1990.

INTRODUÇÃO

A expressão "processo administrativo" possui dois sentidos, conforme o Supremo Tribunal Federal (2018):

> 1. Sucessão encadeada de atos destinados a fundamentar a tomada de uma decisão no âmbito da administração pública.
> 2. Processo litigioso entre a Administração Pública e o administrado ou servidor, em razão da prática de irregularidade no serviço público.

Para a ciência do interessado sobre o desconto em Folha de Pagamento, referente à frequência ou a qualquer outro assunto em cuja normatização estejam previstos um fato jurídico e a sua *necessária consequência jurídica imediata*, não há atos administrativos sucessivos para a formação de um ato administrativo final.

Ademais, até esse momento da relação jurídica entre servidor e Administração Pública (ciência sobre o desconto), não há lide *lato sensu* (conflito real ou potencial de interesses, concretizado no recurso do servidor, por exemplo, e que requer ampla defesa e contraditório antes do ato decisório final). Sabe-se que, no seu sentido amplo, a controvérsia é o elemento básico para existência do processo propriamente dito, conforme alguns doutrinadores[2].

2 Hely Lopes Meirelles, Lúcia Valle Figueiredo e Carmen Lúcia Antunes Rocha apud Costa (2004, p. 353). Com referência à Constituição Federal de 1988, segundo Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, " 'o constituinte teria outorgado ao processo administrativo a mesma índole e alcance do processo judicial' " (MARTINS, 2004, p. 349, nota de rodapé nº 101), o que parece sugerir que, para esses dois autores, a controvérsia é indispensável para a existência de processo. Por outro lado, há críticas doutrinárias segundo as quais "A controvérsia não é elemento essencial do conceito científico de processo" (MARTINS, 2004, p. 343), senão inexistiriam processos de jurisdição voluntária.

Por tais motivos, quando o órgão de pessoal cientifica o servidor de que haverá desconto na Folha de Pagamento, inexiste processo, mas apenas procedimento[3].

Dentre as inúmeras definições doutrinárias de processo no sentido de "Sucessão encadeada de atos destinados a fundamentar a tomada de uma decisão no âmbito da administração pública" (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018), citam-se: Lafayette Pondé[4]; Bernardo Strobel Guimarães[5]; Hely Lopes Meirelles, Lúcia Valle Figueiredo e Carmen Lúcia Antunes Rocha[6] apud Costa (2004, p. 353).

---

[3] Para Ricardo Marcondes Martins apud Maciel & Moura (2016, p. 128), " 'processo administrativo consiste num procedimento administrativo em que vigora uma relação jurídica entre a Administração e os interessados diretos na tomada de decisão; relação, essa, em que há uma série de situações jurídicas instituídas em favor desses administrados, pelas quais lhes é garantida a possibilidade de influenciar na tomada de decisão' ". Porém, Maciel & Moura (2016, p. 128) criticam esse pensamento: "Ora, o citado entendimento tem como principal equívoco afirmar que só no *processo administrativo* está presente uma relação jurídica entre Administração e administrado e em que é permitido a este interferir na tomada de decisão, já que o *procedimento* como sequência ordenada de atos tendentes à edição de um ato conclusivo pode ter, como uma de suas formalidades, a exigência da audiência do interessado, ou da realização de uma audiência ou consulta pública, sem que exista, necessariamente, uma situação antagônica entre interessado e Administração. É o que decorre, por exemplo, na Lei Federal nº 9.784, de 1999, em que está estabelecida uma sequência de atos (procedimento, na perspectiva de Martins) e em que também se prevêem hipóteses de participação dos interessados na formação da decisão administrativa (processo, na perspectiva de Martins)". Sobre a processualização na Administração Pública brasileira, v. Barros (2016), cujos esclarecimentos registram que, com o objetivo de garantir as consultas e audiências públicas, a Lei nº 9.784/1999 foi publicada: "O despertar do processo administrativo no Brasil está necessariamente relacionado com as transformações operadas na sociedade, ocorridas no começo da década de 1990, após regime militar, marcada por uma série de reformas na economia e na gestão pública do país" (BARROS, 2016, p. 135) e, "Diante desse quadro de mudança, em especial com a significativa multiplicação dos centros autônomos de decisão administrativa, com a criação das agências reguladoras, a implementação do processo administrativo veio suprir um déficit de legitimidade da atuação administrativa, vista por vezes como ineficiente, excessivamente autoritária e pessoalizada. Era inevitável que novos modelos normativos fossem criados para implementar e instrumentalizar as mudanças, dentre os quais se destacava a necessidade do aperfeiçoamento dos processos decisórios" (BARROS, 2016, p. 136).

4 "Quando a norma de organização administrativa estabelece que a ação de um órgão deve ser precedida de outros atos da própria administração, ou de um outro sujeito de direito, todos porém articulados em um nexo comum, diz-se que existe um processo administrativo" (PONDÉ, 1977, p. 1). "Em seu sentido próprio, ou restrito, o processo administrativo é uma seriação de atos, [...] Cada um é um ato *perfeito*, no sentido de ser constituído de seus elementos de formação; e todos se articulam e se coordenam como exercício da função administrativa para emissão de um *ato final* da administração" (PONDÉ, 1977, p. 2).

[5] "Caracteriza-se o processo como instituto jurídico qualificado pela necessidade de se assegurar a ampla defesa e o contraditório em face de situações de conflituosidade. Processo administrativo pressupõe, destarte, a contraposição entre interesses; caso faleça esta nota de *conflituosidade não* se poderá denominar a relação havida de processo, *conforme a* acepção que lhe emprega a Constituição." (GUIMARÃES, 2004, p. 290). "No procedimento, por falecer a nota de conflituosidade, não há necessidade de a Administração ater-se necessariamente às razões do cidadão. considerando-as expressamente *(i.e.*, sob a pauta do contraditório) para proferir decisão. [...] No processo, haja vista a nota de conflituosidade havida, é imprescindível que o ato final a ser praticado (*que põe fim no seio da Administração, ao conflito*) possibilite a efetiva participação do cidadão. Precisamente, há de se

Contrariamente aos pensadores que compreendem ser necessário existir a lide no processo, COSTA (2004, p. 356) afirma: "A improcedência desta tese é revelada em razão da Constituição referir-se ao *processo* como uma forma de atuação estatal, e não somente nos casos onde se perfilha a *lide*".

Por seu turno e com entendimento semelhante a este, Schirato (2011, p. 132) refere-se à Lei nº 9.784/1999 para registrar que:

> pudemos dela depreender três papéis fundamentais desempenhados pela Administração Pública nos processos administrativos: o papel de julgadora dos pleitos que se lhe apresentam ou que são por ela iniciados, o papel de parte produtora de alegações e provas, em atendimento ao princípio da verdade material e o papel de árbitra dos interesses públicos que se lhe apresentam em uma determinada decisão.

Porém, essa concepção exposta por Costa (2004, p. 356-358) e Schirato (2011, p. 132), ainda que não considere a lide como elemento essencial do processo, não está contemplada nas normas infralegais do Ministério do Planejamento, como se constata no item seguinte do presente artigo.

Se formalizado processo para envio ao servidor, que já foi devida e previamente informado acerca do desconto (mediante Carta ou e-mail institucional com a exposição dos motivos fático e jurídico), o RH estará descumprindo o princípio da eficiência e os seus corolários, como o princípio da economicidade. Afinal, e-mail encaminhado ao servidor com a motivação[7] do desconto, bem como os comprovantes que fundamentam

---

reconhecer o ato final do processo como um ato que encerra um conflito, e por isto não prescinde de fazer valer as razões de ambas as partes, sopesando-as, para que seja produzido de forma juridicamente legítima. Aí, pois, reside a importância de se explicitar a identificação feita pelo Texto Magno entre o processo como fenômeno qualificado pela conflituosidade. É a conflituosidade (seja por haver litigantes, seja por haver acusados) que torna imperativo dar possibilidade a ambas as partes manifestarem-se para a produção do ato final, pois é este ato final que comporá, no plano jurídico, a divergência." (GUIMARÃES, 2004, p. 292). "Elucidativa a prescrição constitucional que enuncia: "*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*" *(CF/88,* art. 5°, inc. LIV). Com efeito, o *processo é imprescindível para que se manifeste qualquer ato estatal concreto tendente a interferir tanto no patrimônio jurídico dos cidadãos (liberdade e propriedade*)." (GUIMARÃES, 2004, p. 293). "o processo como instituto vinculado a situações de conflituosidade, enquanto o procedimento vincula-se ao exercício da função pública (dinamização de competência previamente atribuída)" (GUIMARÃES, 2004, p. 295).

6 "o processo é o instrumento pelo qual se cumpre a função estatal de solução de uma lide" (ROCHA, 1997, p. 190, nota de rodapé nº 1).

[7] "o dever de motivação é um corolário da opção constitucional por um Estado de Direito" (MELLO, 2003, p. 162). Esse é o motivo pelo qual "a interpretação mais adequada da Lei nº 9.784/99, sob o enfoque do sistema constitucional brasileiro, é a de que é obrigatória a motivação dos atos administrativos em geral" (MELLO, 2003, p. 163).

o cálculo (contracheques), atende ao direito de ampla defesa, ainda mais quando a leitura da mensagem eletrônica é confirmada por seu destinatário[8].

De resto, a formalização de processo após a devida ciência do interessado apenas repete o que é informado na Carta ou no e-mail institucional. Deve ser lembrado que o direito processual constitui instrumento de realização do direito material.

Neste trabalho, estudam-se as situações fático-normativas que, previstas na Portaria Normativa nº 1/2017 do Ministério do Planejamento para os fins do auxílio de assistência à saúde suplementar dos servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990, necessitam do processo de reposição de valores ao Erário. O autor utilizou-se de fontes bibliográficas e documentais, como a Orientação Normativa nº 5/2013 e a Nota Técnica nº 177/2014, expedidas pelo mesmo órgão ministerial. Ao final confirma-se a hipótese de que, mediante a interpretação sistemática da citada Portaria Normativa, os seus arts. 28-33 não apresentam antinomias.

O artigo divide-se em dois tópicos principais: 1) abordagem restrita de processo para os casos de reposição ao Erário; 2) análise dos arts. 28-33 da Portaria Normativa nº 1/2017, que regulamenta o auxílio de assistência à saúde suplementar.

1 PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REPOSIÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO À LUZ DA NOTA TÉCNICA Nº 177/2014

O Ministério do Planejamento editou a Orientação Normativa nº 5/2013, a fim de orientar os Órgãos e as Entidades do Poder Executivo Federal, integrantes do Sistema de Pessoal Civil, quanto ao processo de reposição de valores ao Erário.

Segundo essa Orientação, o processo deve ser formalizado “sempre que houver indícios de pagamento indevido de valores por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, aos servidores, aposentados e beneficiários de pensão civil” (art. 2º). Eis a única condição para os órgãos de pessoal formalizarem o processo.

8 No Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o e-mail é uma das modalidades da comunicação oficial, literalmente previsto no Art. 22 da Resolução nº 70/2009, e atende plenamente à eficiência que se espera da Administração Pública sem o comprometimento da segurança jurídica do interessado.

O art. 13 desse ato normativo dispõe: “A responsabilidade daquele que tenha dado causa ao pagamento indevido será apurada por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar, nos termos da Lei nº 8.112, de 1990, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e penal”.

A leitura conjunta dos dois artigos direciona o intérprete para o seguinte entendimento (mais adequado e preciso): a reposição que se requer através de processo não é qualquer desconto na Folha de Pagamento[9], porém o desconto decorrente dos rendimentos irregulares incluídos no SIAPE: 1) por culpa ou dolo dos que atuam nos órgãos de pessoal; 2) por culpa ou dolo dos servidores que requereram os rendimentos[10]; 3) automaticamente pelo sistema (erro material da Administração)[11].

O raciocínio que se depreende da disposição normativa é o mesmo registrado no início deste Artigo: a *necessária consequência jurídica imediata* de um determinado fato dispensa a formalização de processo. Por esse motivo, o processo de reposição de valores ao Erário não há que ser instaurado para a generalidade das situações fáticas relacionadas à vida funcional, como faltas injustificadas, faltas justificadas sem compensação, atrasos e saídas antecipadas sem compensação[12]. O processo

9 Considera-se razoável tal entendimento, uma vez que, aliado ao princípio jurídico da eficiência, ele não impede a interposição de recurso, em que pese a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e da qual cita-se a decisão no Agravo Regimental referente ao Recurso Especial nº 1131928/RS: “ ‘todo ato administrativo que repercuta na esfera individual do administrado, no caso, servidor público, tem de ser precedido de processo administrativo que assegure a este o contraditório e a ampla defesa. Trata-se de mitigação do enunciado da Súmula nº 473/STF, com intuito de conferir segurança jurídica ao administrado, bem como resguardar direitos conquistados por este’ ” (BACELLAR FILHO & PIVETTA, 2014, p. 114).

10 Exemplo hipotético: filho menor de 4 anos morre, porém o servidor não informa esse fato à Administração e, por isso, continua a receber o auxílio pré-escolar até o mês no qual o filho completaria 6 anos. O auxílio pré-escolar é regulamentado pelo Decreto nº 977/1993.

11 De conformidade ao PARECER DAJI/GAB/AGU/Nº 003/2009-TOG, citado na Nota Técnica nº 429/2011 do Ministério do Planejamento, “**No caso de erro material** da Administração, em face do dever de auto-tutela, do princípio da legalidade estrito senso e da vedação do enriquecimento sem causa, não pode o interessado se beneficiar de erro que não decorra de falha interpretativa, por natureza com maior grau de complexidade”. Por sua vez, a Súmula nº 34/2008 da Advocacia-Geral da União dispõe: “Não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública”.

12 Lei nº 8.112/1990: “Art. 44. O servidor perderá: I - a remuneração do dia em que faltar ao serviço, sem motivo justificado; (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97) II - a parcela de remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências justificadas, ressalvadas as concessões de que trata o art. 97, e saídas antecipadas, salvo na hipótese de compensação de horário, até o mês subseqüente ao da ocorrência, a ser estabelecida pela chefia imediata. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97) Parágrafo único. As faltas justificadas decorrentes de caso fortuito ou de força maior poderão ser

propriamente dito para que o Erário seja ressarcido só se justifica, pois, nos casos de valores de rendimento lançados indevidamente, seja por culpa ou dolo dos que trabalham no setor de pessoal ou dos requerentes, seja por erro material da Administração.

Daí que, posteriormente, o próprio Ministério do Planejamento editou a Nota Técnica nº 177/2014 para interpretar sua Orientação Normativa, o que certamente evitou divergência de interpretação entre os órgãos de pessoal.

Importante mencionar dois itens conclusivos dessa Nota Técnica (grifos nossos):

> 13. Assim, a Orientação Normativa nº 05, de 2013 destina-se, **especificamente,** aos casos de reposição ao Erário de valores que haja indícios de terem sido percebidos indevidamente por servidores, aposentados e beneficiários de pensão civil, situação capitaneada no art. 46 da Lei nº 8.112, de 1990, o que significa dizer que o citado normativo não se aplica às situações que a Lei nº 8.112, de 1990, **exija desconto,** como é o caso das faltas injustificadas e não compensadas na forma da lei.
>
> [...]
>
> 17. Deste modo, sobre o desconto e a desnecessidade de abertura de processo específico, temos que isto de forma alguma fere o direito ao contraditório e à ampla defesa, porquanto o art. 44 da Lei nº 8.112, de 1990, do Estatuto Jurídico que rege **todos** os servidores públicos federais, **concede e determina ao servidor**, sempre que faltar a apresentação da correspondente justificativa ou a solicitação de compensação, até o mês subsequente, providências que se não adotadas pelo servidor, sabidamente autoriza a Administração a proceder ao correspondente desconto do período não laborado, sob pena de enriquecimento ilícito do servidor face à Administração.

Esse é o único pronunciamento normativo do Ministério do Planejamento que, numa interpretação autêntica, esclarece o alcance da Orientação Normativa nº 5/2013.

Mais que isso, a Nota Técnica serve como parâmetro interpretativo para outras situações relacionadas à vida funcional, a exemplo do assunto abordado no presente artigo: auxílio de assistência à saúde suplementar[13]. Assim, a hipótese narrada a seguir soluciona-se com a interpretação extensiva[14] do disposto na Nota Técnica (o caso da contratação de novo plano de saúde por servidor que já era beneficiário do auxílio).

---

compensadas a critério da chefia imediata, sendo assim consideradas como efetivo exercício. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)".

[13] Regulamentado pela Portaria Normativa nº 1/2017 do Ministério do Planejamento.

14 Na interpretação extensiva, segundo Maria Helena Diniz apud Marchetti (2002, p. 75), 'o fato já está contido na norma, mas as suas palavras não o alcançaram' ".

Conquanto a Orientação Normativa não se aplique às situações nas quais a Lei nº 8.112/1990 exige desconto (tópico 13 da Nota Técnica), ela deve ser aplicada às situações previstas nos arts. 31, 32 e 33 da Portaria Normativa nº 1/2017, que dispõe sobre o referido auxílio: não comprovar o pagamento dos boletos mensais do plano de saúde, não informar o cancelamento do plano, não informar alteração do plano ou troca de operadora (os mesmos artigos têm referência expressa ao processo de reposição ao Erário).

Nas três hipóteses da Portaria Normativa (arts. 31-33) aplica-se aquela Orientação, precisamente pelo fato de se referirem a irregularidades causadas pelo servidor quando este não atualiza, junto ao órgão de pessoal, os dados alusivos ao plano de saúde. Afinal, com base no requerimento comprobatório da contratação de um plano em total atendimento a essa Portaria, o auxílio é concedido e mantido mensalmente no SIAPE, até que o interessado cientifique a Administração de que houve modificação pertinente a seu plano (inexistência do pagamento de boletos mensais, cancelamento do plano, alteração do plano, troca de operadora com manutenção do mesmo plano).

O auxílio é concedido e mantido mês a mês a partir das condições fático-jurídicas de contratação do plano, as quais são informadas ao órgão de pessoal com o requerimento. Se houver alteração dessas condições junto à operadora ou administradora do plano, cabe ao servidor cientificá-lo à Administração, pois esse é o dever segundo os dispositivos da Portaria Normativa e relacionado diretamente ao dever de moralidade[15] do beneficiário titular do auxílio.

O bom senso requer que o servidor conheça as normas para bem cumpri-las. Antes de normatizar as providências que competem ao setor de pessoal, os arts. 31 a 33 da Portaria Normativa informam quais são os deveres dos servidores beneficiários do auxílio (sem isso, não haveria por que controlar a regularidade dos pagamentos mensais).

15 Alguns deveres previstos no Art. 116 da Lei nº 8.112/1990: “II - ser leal às instituições a que servir; III - observar as normas legais e regulamentares; [...] IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa”.

Como informado anteriormente, a leitura conjunta dos arts. 2º e 13 da Orientação Normativa nº 5/2013, que trata do processo de reposição de valores ao Erário, direciona o intérprete para o alcance da norma: trata-se do indispensável processo quando há indícios de irregularidade cometida pelo setor de pessoal ou pelo servidor beneficiário de rubricas de rendimento, ou então nos casos de erro material de lançamento.

Se o servidor cancela o seu plano de saúde no mês de janeiro, contrata outro nesse mês e informa os fatos à Administração apenas em abril, não se vislumbra de imediato um erro do beneficiário que justifique a formalização de processo. Por isso, através do procedimento simplificado de ciência prévia ao interessado, os auxílios do período de janeiro a março devem ser descontados, o que não impede a interposição de recurso[16] no prazo legal[17], mesmo sabendo-se que o recurso não é suspensivo[18].

2 O AUXÍLIO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE SUPLEMENTAR E SUA REGULAMENTAÇÃO PELA PORTARIA NORMATIVA Nº 1/2017

O auxílio de assistência à saúde suplementar, atualmente normatizado pela Portaria Normativa nº 1/2017 do Ministério do Planejamento, constitui um dos direitos do servidor público regido pela Lei nº 8.112/1990.

16 "A possibilidade de interposição de recurso em face de decisões proferidas em primeira instância há muito é defendida, em sede doutrinária, como verdadeiro direito dos cidadãos. Para alguns, como José Frederico Marques, o direito à interposição de recurso decorre da própria garantia constitucional à ampla defesa. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, por sua vez, acrescenta que o direito ao recurso administrativo, além de representar desdobramento da garantia à ampla defesa, é extraído do direito de representação e do direito de petição. Odete Medauar, nessa esteira, assevera que o direito de interpor recurso administrativo deve ser protegido independentemente de previsão expressa em lei, pois a própria Constituição assegura o direito de petição contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, "a", CF). Trata-se, como aduzem Sergio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, do direito ao duplo grau voluntário, que decorre implicitamente do art. 5º, incisos LIV e LV" (BACELLAR FILHO & PIVETTA, 2014, p. 128-129).

17 Nos termos do art. 59 da Lei nº 9.784/1999: "Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida".

18 Segundo a Lei nº 9.784/1999: "Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo. Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso".

Com respeito aos arts. 30-33 dessa Portaria Normativa, sua leitura não pode ser isolada, mas em conjunto com os demais dispositivos desse ato[19].

Segundo a Portaria Normativa nº 1/2017:

> Art. 28 - O direito ao recebimento do auxílio tem início na data da apresentação formal do requerimento, por parte do servidor, militar de ex-Território ou pensionista.
> § 1º O requerimento inicial deverá conter documentos que comprovem o atendimento dos requisitos desta Portaria Normativa para o pagamento do auxílio, a critério do órgão ou entidade concedente.
> § 2º Após a apresentação do requerimento, não há necessidade de renovação deste, exceto na hipótese de mudança de plano de saúde.

Se o servidor apresenta formalmente o requerimento alusivo ao novo plano de saúde somente no dia 16 de abril, por exemplo (data do cadastro no SIPPS[20] com a documentação completa), então só deve receber o auxílio a contar dessa data. Se o requerimento formal é apresentado em abril, apesar de o novo plano ter sido contratado em janeiro, a decisão de pagar o auxílio retroativo a janeiro, fevereiro e março significa descumprir os arts. 28 e 29. Esse último artigo prevê:

> Art. 29 - O pagamento do auxílio será devido a partir do mês de apresentação do requerimento de que trata o art. 28 desta Portaria Normativa, e será efetuado mensalmente, observado o disposto nos arts. 30 e 31 desta Portaria Normativa.
> § 1º O pagamento do auxílio será proporcionalizado quando for o caso, observado o disposto no § 4º do art. 9º desta Portaria Normativa.
> § 2º Na hipótese de requerimento apresentado após o processamento da folha de pagamento, o órgão ou entidade concedente procederá ao acerto financeiro na folha subsequente.
> § 3º O servidor, o militar de ex-Território ou o pensionista deverá fazer constar no requerimento inicial os valores mensais devidos em razão da contratação do plano, especificando, inclusive, eventuais valores diferenciados, a exemplo de cobranças proporcionais que levem em consideração o período de utilização, dentre outros.
> § 4º É obrigação do servidor, do militar de ex-Território e do pensionista informar ao órgão ou entidade concedente qualquer mudança de valor, inclusão ou exclusão de beneficiários, bem como apresentar documentos destinados à comprovação de condições complementares de beneficiário.

O art. 29 não é contrário ao art. 28 (este se refere à data, ao passo que aquele alude ao mês). Por exemplo, se o requerimento é apresentado no dia 16 de abril, a

19 A mais adequada técnica impõe que todo dispositivo seja interpretado com base no seu contexto normativo (o ato que o contém deve ser analisado na totalidade).
20 Sistema Informatizado de Protocolo da Previdência Social (SIPPS).

partir de abril deve ser pago o auxílio, mas, devido ao caput do art. 28, o pagamento há de ser proporcionalizado conforme a data referida.

Nos termos da Portaria Normativa nº 1/2017:

> Art. 30 - Independentemente do mês de apresentação do requerimento de que trata o art. 28 desta Portaria Normativa, a comprovação das despesas efetuadas pelo servidor deverá ser feita uma vez ao ano, até o último dia útil do mês de abril, acompanhada de toda a documentação comprobatória necessária, tais como:
> I - boletos mensais e respectivos comprovantes do pagamento;
> II - declaração da operadora ou administradora de benefícios, discriminando valores mensais por beneficiário, bem como atestando sua quitação; ou
> III - outros documentos que comprovem de forma inequívoca as despesas e respectivos pagamentos.
> § 1º Nos casos de exoneração ou retorno de servidor ou militar de ex-Território cedido, a apresentação dos documentos de que trata o caput deverá se dar antes de seu afastamento do órgão ou entidade concedente.
> § 2º O usufruto de férias, licença ou afastamento durante o mês de abril não desobriga o servidor ou militar de ex-Território do cumprimento do disposto no **caput**.

O art. 30 não trata do primeiro mês de pagamento do auxílio (art. 29) ou do dia (desse mês) no qual se inicia o direito ao pagamento proporcional (art. 28), mas da comprovação das despesas para quem começou a receber o auxílio.

O art. 30 só determina o seguinte procedimento: a comprovação de que o servidor pagou as mensalidades do plano de saúde (não é a comprovação de que o interessado contratou novo plano, pois isso consta no requerimento). A comprovação do servidor de que ele pagou as mensalidades do seu plano deve ocorrer, no mínimo, UMA vez no ano corrente (em qualquer mês, aliás), desde que observado o último mês para isso: abril do ano subsequente. Assim, o servidor que, no mês de abril de 2018, requer o auxílio com base em novo plano deve comprovar o pagamento de seus boletos de 2018 até abril de 2019, mas poderá fazer essa comprovação em dezembro de 2018 (caso queira, uma vez que não há impedimento normativo).

Como a comprovação mínima é uma vez no ano, o art. 30 simplifica o procedimento tanto para os servidores quanto para os órgãos de pessoal, haja vista o princípio da simplificação[21], previsto na Lei nº 9.784/1999 (se tal lei alude a processo,

21 Lei nº 9.784/1999: "Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa,

mais razão existe para sua aplicação ao procedimento das comprovações). Os beneficiários são obrigados a comprovar seus pagamentos de boleto somente uma vez no ano, o que significa ônus menor para os servidores, ao passo que os setores de recursos humanos têm menos documentos para analisar e arquivar mensalmente. A simplificação decorre do princípio da eficiência, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, repetido no caput do art. 2º da mencionada lei.

A Portaria Normativa nº 1/2017 dispõe:

> Art. 31 - O servidor, o militar de ex-Território ou o pensionista que não comprovar as despesas na forma do art. 30 desta Portaria Normativa terá o benefício suspenso, devendo o órgão ou entidade concedente instaurar processo visando à reposição ao erário, na forma do normativo expedido pelo órgão central do SIPEC.
> Parágrafo único. Na hipótese de que trata o **caput**, o pagamento do benefício será retomado e o processo de reposição ao erário será arquivado se o servidor, o militar de ex-Território ou o pensionista comprovar integralmente as despesas com o plano de assistência à saúde, cabendo a restituição de valores já pagos a título de reposição ao erário, se for o caso.

O art. 31 complementa o art. 30 e informa que, se as despesas de pagamento dos boletos não forem comprovadas até abril do ano subsequente, o setor de pessoal deve providenciar o processo de reposição ao Erário. Se o servidor comprovar, por exemplo, que pagou só a metade dos boletos de 2018 do plano de saúde, então haverá desconto de metade do auxílio percebido em 2018 com base nesse plano.

Óbvio que o art. 31 se refere a quem recebe o auxílio segundo o art. 28 (não o contrário), isto é, o art. 31 não inclui o servidor que requer o auxílio em abril, apesar de ter contratado novo plano em janeiro, sob pena de ser descumprido o art. 28.

Outra regra da Portaria Normativa nº 1/2017 é a seguinte:

> Art. 32 - O servidor, o militar de ex-Território ou o pensionista que cancelar o plano de assistência à saúde durante o período de pagamento do benefício e não informar ao órgão ou entidade concedente terá o benefício cancelado, devendo ser instaurado processo visando à reposição ao erário, na forma do normativo expedido pelo órgão central do SIPEC.

---

contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados".

Assente no plano cuja contratação foi comprovada no primeiro pedido, dá-se o recebimento do auxílio. Portanto, mesmo que não existisse o art. 32, a providência nele disposta deveria ser adotada pelo órgão de pessoal.

Esse dispositivo limita-se à situação na qual o servidor cancela o plano e não informa isso ao órgão de pessoal. Ao saber-se que, atualmente, depois de cadastrado no SIAPE, o auxílio é pago automaticamente a cada mês até a Folha de abril do ano subsequente, justifica-se o processo de reposição na situação estrita do art. 32.

Por outro lado, um dos casos hipotéticos não previstos expressamente na Portaria Normativa nº 1/2017 e que necessitam de reposição ao Erário, precisamente por não se limitar ao cancelamento de plano, mas consistir em cancelamento seguido de nova contratação no mesmo mês: servidor cancelar o primeiro plano com efeitos a contar de janeiro, contratar outro plano no mês de janeiro (não alterar cláusulas do primeiro ou migrar de Operadora, mas proceder a contrato de novo plano com a mesma ou com outra Operadora), não informar ao setor de pessoal que houve aquele cancelamento, não requerer o auxílio em janeiro com base na contratação nova (apresentar o pedido apenas em abril), porém receber o auxílio das competências janeiro, fevereiro e março a partir do plano cancelado.

Sem previsão expressa no ato normativo, tal hipótese há de ser solucionada com interpretação sistemática: os valores de auxílio dos meses de janeiro, fevereiro e março devem ser repostos ao Erário, sob pena de infringência ao art. 28. Para isso, o procedimento é suficiente, pois houve nova contratação no mês em que o plano anterior foi cancelado e o interessado não informou logo esses fatos ao setor de pessoal, situação que tem como necessária consequência jurídica imediata o desconto dos auxílios de janeiro, fevereiro e março.

Cita-se mais uma regra da Portaria Normativa nº 1/2017:

> Art. 33 - O servidor, o militar de ex-Território ou o pensionista que alterar o plano de assistência à saúde, ou ainda trocar de operadora durante o período de pagamento do benefício e não informar ao órgão ou entidade concedente, terá o benefício suspenso, devendo ser instaurado processo visando à reposição ao erário, na forma do normativo expedido pelo órgão central do SIPEC.
> Parágrafo único. Na hipótese de que trata o **caput**, o pagamento do benefício somente será retomado após análise de requerimento apresentado relativamente ao novo plano de assistência à saúde

> contratado, na forma do art. 28 desta Portaria Normativa, devendo o órgão ou entidade concedente, após comprovação das despesas realizadas com o novo contrato, arquivar o processo de reposição ao erário ou efetuar o recálculo da dívida do servidor, do militar de ex-Território ou do pensionista, conforme o caso, cabendo a restituição de valores já pagos a título de reposição ao erário, se devido.

Há duas situações distintas previstas no art. 33: alteração de plano e troca de operadora.

Alterar o plano é alterar o primeiro plano contratado (não contratar outro plano com a mesma ou com outra operadora). O servidor contratante pode, por exemplo, alterar com a operadora a cláusula pertinente ao valor das mensalidades, mas tudo alusivo ao primeiro plano. Constante na expressão "alterar o plano", o artigo "o" é definido e, por conseguinte, alude ao primeiro plano contratado e que constitui o motivo fático para o pagamento regular do auxílio.

O trecho "trocar de operadora" tem o significado de manter o primeiro plano contratado (sem alterar cláusulas), mas com outra operadora. Essa troca é a migração de plano de uma operadora para outra.

O fato de o servidor não realizar modificação de seu primeiro plano junto à primeira operadora (com alteração de cláusulas), como também não migrar seu primeiro plano (tal como contratado) para outra operadora, não constitui subsunção à norma de regência (art. 33).

Se o interessado informar, por exemplo, que houve uma das seguintes ocorrências (ou as duas), não há de ser aplicado o art. 33, mas outros artigos da Portaria Normativa:

1) cancelamento do primeiro plano com efeitos em janeiro (o motivo fático da primeira concessão do auxílio é o primeiro plano, que, se cessado, gera a exclusão do pagamento do auxílio a contar de janeiro);

2) contratação de novo plano com outra operadora em janeiro (o motivo fático do novo pedido, que gera direito ao pagamento do auxílio a contar de janeiro, desde que, nesse mês, o servidor apresente o pedido formal, de conformidade aos arts. 28 e 29; se o pedido for apresentado em abril, tão-somente a contar de abril será pago o auxílio).

Ainda sobre a reposição citada nos arts. 31, 32 e 33, o Ministério do Planejamento entende ser necessário processo, contrariamente à cobrança simples (com

procedimento por intermédio de Carta, v.g.). Isso se explica com as justificativas a seguir: 1) a lei não define processo; 2) os doutrinadores não são uniformes em definir processo: existem autores que optam pela definição ampla, como outros entendem processo num sentido restrito (o mesmo se dá acerca de ato administrativo). Cabe, pois, à Administração Pública cumprir as determinações desse Ministério[22], o que não invalida o entendimento doutrinário anteriormente exposto.

Quanto ao parágrafo único do art. 33, no dia que o servidor apresenta formalmente o novo requerimento, inicia-se o direito a receber o novo auxílio. Se se tramita processo para que haja reposição referente ao mês em que é apresentado novo requerimento, o processo deve ser arquivado, se o novo requerimento contém a documentação necessária para que o novo auxílio seja concedido. Caso contrário, isto é, se o novo requerimento não gera direito à nova concessão de auxílio, o processo de reposição tem continuidade e, conforme o caso concreto, talvez seja necessário recalcular o valor a ser reposto.

Exemplo: servidor contrata novo plano em janeiro, mas só apresenta o pedido formal de novo auxílio em abril. O fato exige reposição do auxílio alusivo a janeiro, fevereiro e março (parágrafo único do art. 33). Mesmo que, no pedido formalizado em abril, o servidor comprove que a nova contratação ocorreu em janeiro, a reposição pertinente aos três meses (janeiro, fevereiro e março) deve ser providenciada, senão o órgão de pessoal incorre no descumprimento do art. 28.

Se a lógica inerente à Portaria fosse conceder o auxílio sem controle de datas da formalização dos requerimentos, não haveria razão para a existência do art. 28 e o pagamento do auxílio seria ordinariamente retroativo à data de contratação do plano de saúde (obedecido somente o prazo prescricional de cinco anos, referido no Decreto nº 20.910/1932).

O intérprete não pode olvidar que *a lei não contém palavras inúteis*: *Verba cum effectu, sunt accipienda*[23].

22 Os Órgãos e as Entidades do Poder Executivo Federal devem cumprir as orientações normativas do Ministério do Planejamento, ao se considerar o Decreto nº 67.326/1970.

23 " 'Não se presumem, na lei, palavras inúteis.' Literalmente: 'Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia.' " (MAXIMILIANO, 2000, p. 250).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura sistemática da Orientação Normativa nº 5/2013, expedida pelo Ministério do Planejamento e que normatiza *determinado* processo de reposição ao Erário, direciona o intérprete para o alcance de suas normas (destaque para os arts. 2º e 13). Trata-se do processo justificado por duas situações: A) indícios de irregularidade causada pelo setor de pessoal ou pelo servidor beneficiado em alguma Folha de Pagamento; B) erro material no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE.

Verifica-se que a definição restrita de processo, acertadamente adotada nessa Orientação Normativa, também afasta a necessidade do processo de reposição ao Erário nas demais situações fáticas da vida funcional dos servidores públicos regidos pela Lei nº 8.112/1990 (nessas outras hipóteses, o procedimento de ciência prévia aos interessados é suficiente).

Sobre o auxílio de assistência à saúde suplementar, regulamentado na Portaria Normativa nº 1/2017 do mesmo Ministério, constata-se a partir da interpretação sistemática:

1) se o servidor altera uma ou mais cláusulas contratuais referentes ao primeiro plano, ele altera o primeiro plano. Por isso, novo requerimento há de ser apresentado ao setor de recursos humanos (art. 33, caput e parágrafo único);

2) se ocorre troca de Operadora, o servidor migra de Operadora, ou seja, continua com o primeiro plano contratado, sem alterações, mas como nova Operadora. O interessado, em tal situação, deve formalizar novo requerimento de auxílio (art. 33, caput e parágrafo único);

3) se o servidor rescinde o primeiro contrato e realiza novo contrato do mesmo plano com a mesma Operadora, contrato de outro plano com a mesma Operadora ou contrato de plano com outra Operadora, efetivamente dá-se nova contratação e ocorre a mudança de plano referida no § 2º do art. 28. Daí ser necessário novo requerimento junto ao setor de recursos humanos (art. 25, caput; concessão nos termos dos arts. 28 e 29). O novo requerimento, nessa terceira hipótese, justifica-se com base no § 2º do

art. 28, que trata da mudança de plano (não com fundamento no art. 33, que trata de alteração e migração de plano).

Se a mudança de plano constante no § 2º do art. 28 fosse alteração de plano ou troca de Operadora, não haveria razão para existir o art. 33. Ao saber que "a lei não contém palavras inúteis" (e, por extensão, igualmente os atos normativos infralegais), os dois artigos devem ser harmonizados com o entendimento exposto acima.

Ao se referir à mudança de plano para exigir novo requerimento, o § 2º do art. 28 não se refere às alterações de plano (com a mesma Operadora) ou à troca de Operadora (migração), pois tais situações são normatizadas literalmente pelo art. 33, cujo parágrafo único determina ser necessário que o servidor formalize novo pedido no órgão de pessoal (o art. 33 não permite dúvidas, pois alude de maneira expressa ao art. 28).

Assim, a partir da interpretação sistemática da Portaria Normativa nº 1/2017, constata-se que não existem antinomias entre os seus arts. 28-33.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº 9.784/99. In: A&**C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, ano 14, n. 58, p. 107-135, out./dez. 2014.

BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública Brasileira. In: **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto: USP, v. 3, n. 1, p. 133-149, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 24 maio 2018.

_____. **Decreto nº 977, de 10 de novembro de 1993**. Dispõe sobre a assistência pré-escolar destinada aos dependentes dos servidores públicos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d0977.htm>. Acesso em: 26 maio 2018.

_____. **Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 24 maio 2018.

_____. **Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970**. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d67326.htm>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9784.htm>. Acesso em: 24 maio 2018.

_____. Advocacia-Geral da União. **Súmula nº 34, de 16 de setembro de 2008**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br>. Acesso em: 1º jun. 2018.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. Resolução nº 70, de 6 de outubro de 2009. Dispõe sobre a elaboração, a redação e a alteração dos atos administrativos no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 out. 2009. Seção 1, p. 38-40. Disponível em: <http://www.imprensanacional.gov.br>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. Resolução nº 076, de 22 de novembro de 2001. Implantar o Sistema Informatizado de Protocolo da Previdência Social – SIPPS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 dez. 2001. Seção 1, p. 43. Disponível em: <http://www.imprensanacional.gov.br>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. **Portaria Normativa nº 1, de 9 de março de 2017**. Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC sobre a assistência à saúde suplementar do servidor do poder executivo federal e do militar da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima, ativo ou inativo, de sua família e pensionistas e dá outras providências. Disponível em: <https://conlegis.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 24 maio 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal. Coordenação-Geral de Aplicação das Normas. **Nota Técnica nº 177, de 28 de novembro de 2014**. Procedimentos necessários à reposição de valores ao Erário (art. 46, da Lei nº 8.112, de 1990) – Orientação Normativa nº 05/2013 e desconto de faltas injustificadas (art. 44, da Lei nº 8.112, de 1990). Disponível em: <https://conlegis.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 29 maio 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Orientação Normativa nº 5, de 21 de fevereiro de 2013**. Estabelece os procedimentos a serem adotados, pelos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, para a reposição de valores ao Erário. Disponível em: <https://conlegis.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais. Coordenação Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas. **Nota Técnica nº 429, de 24 de outubro de 2011**. Vantagem pessoal nominalmente identificada - VPNI referente ao valor do complemento de salário-mínimo em decorrência da aplicação da Medida Provisória nº 431, de 14 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Disponível em: <https://conlegis.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 1º jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Glossário jurídico**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>. Acesso em: 22 maio 2018.

COSTA, José Marcelo Ferreira. O aspecto semântico do processo e do procedimento no Direito Administrativo Brasileiro. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, n. 237, p. 341-364, jul./set. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44379/44833>. Acesso em: 24 maio 2018.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (Lei nº 9.784/99) – para além da Administração Federal, uma proposta de interpretação conforme a constituição de seu artigo 1º. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, n. 236, p. 283-305, abr./jun. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45031/44996>. Acesso em: 07 jun. 2018.

MACIEL, Ana Paula Magalhães; MOURA, Natalia Torquete. Forma e formalidades: a superação da centralidade do ato administrativo na Administração Pública contemporânea. In: **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto: USP, v. 3, n. 1, p. 121-132, 2016.

MARCHETTI, Maurízio. **Analogia e criação judicial**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MARTINS, Ricardo Marcondes. O conceito científico de processo administrativo. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, n. 235, p. 321-381, jan./mar. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45140/45091>. Acesso em: 24 maio 2018.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/99. In: **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 11, p. 147-169, jan./mar. 2003.

PONDÉ, Lafayette. Considerações sobre o processo administrativo. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, n. 130, p. 1-11, out./dez. 1977. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42561/41276>. Acesso em: 24 maio 2018.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito Brasileiro. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, n. 209, p. 189-222, jul./set. 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47051/46036>. Acesso em: 24 maio 2018.

SCHIRATO, Vitor Rhein. As partes do processo administrativo: os papéis da Administração Pública na Lei Federal de Processos Administrativos. In: **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, ano 11, n. 46, p. 115-135, out./dez. 2011.