

# Os Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e da Ampla Defesa nos Processos Administrativos

The principles of due process of law, cotraditory and ample defense on administrative processes

Wellington Borges Throniecke<sup>1</sup>

## Resumo

A partir da análise do julgamento do recurso extraordinário STF RE-753654 DF, este estudo debate a aplicação dos princípios do contraditório e da ampla defesa no âmbito dos processos administrativos, bem como o quão importante se torna a observância do devido processo legal e demais princípios norteadores do instituto estudado, como instrumento essencial ao combate à arbitrariedade estatal, e para garantir ao Poder Público a legitimidade ético-jurídica necessária ao estabelecimento e à adequação do regime político ao princípio democrático. Profundas modificações da estrutura sócio-política foram originadas das revoluções liberais do século XVIII, podendo se elencar entre estas, a amplificação dos direitos mercedores da tutela jurídica do Estado, que provocaram seu fortalecimento perante a sociedade. Dessa forma, a finalidade deste trabalho é evidenciar a aplicação da plenitude de defesa nos processos administrativos, sempre que deste, decorrer restrição aos direitos dos administrados.

## Palavras-Chave

Devido processo legal. Contraditório. Ampla defesa. Processo administrativo. Legitimidade.

## Abstract

From the analysis of the trial of extraordinary appeal STF RE-753 654 DF, this work presents the application of the principles of the contradictory and legal defense in administrative proceedings, as well as how important the observance of due process of law and other principles guiding the institute studied as essential instrument to the fight against state arbitrariness, and upon the Government to ensure the ethical and legal legitimacy necessary for the establishment and the adequacy of the political regime to the democratic principle. Profound changes in the socio-political structure originated in the liberal revolutions of the eighteenth century may be between these to list, worthy of amplification of the rights under the legal guardianship of the state, which caused its strengthening in relation to society. Thus, the purpose of this work is to show the application of the full defense in administrative proceedings, where this, restriction of rights administered arise.

## Key-Words

Due process of law. Contradictory. Legal defense. Administrative proceedings. Legitimacy.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela UFJF.

## 1- Introdução

A Constituição de 1988 trouxe em seu texto novo enfoque no âmbito do direito administrativo, pelo qual a finalidade deste campo do Direito Público encontra-se, como em nenhum outro momento anterior da história político-jurídica brasileira, tão evidenciada a sua aproximação à tutela dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo evidenciar a necessidade de a Administração Pública adotar como finalidade primordial a garantia dos direitos fundamentais inseridos em nossa Magna Carta e, mais precisamente nesse contexto, demonstrar que a aplicação dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa no âmbito do processo administrativo apresenta-se como essencial à construção da legitimidade ético-jurídica do regime político e das instituições que compõem o Poder Público.

O devido processo legal teve sua origem na criação da Magna Carta que fora concedida por João Sem-Terra aos barões, em 1215, no qual se estabelecia neste documento feudal que não haveria a privação de liberdade ou de propriedade a qualquer homem livre, ressalvando-se quando para isso, a ação do Estado estivesse de acordo com a lei (law of the land), configurando-se como instrumento e garantia substancial de defesa contra o arbítrio do ente estatal, e consagração do direito a um julgamento justo. Posteriormente, este instituto seria incorporado à Constituição Norte-Americana, em 1789, inicialmente na esfera processual, tornando-se, posteriormente garantia substancial, pelo qual se identificava o seu objetivo em resguardar os direitos à liberdade, à propriedade e à vida, em detrimento ao arbítrio e à opressão estatal.

Dessa forma, mediante a análise da decisão proferida pelo STF, em sede do recurso extraordinário RE: 753654 DF, sendo o relator do processo o Ministro Celso de Mello, será verificada a aplicação destes princípios no âmbito dos processos administrativos e evidenciada a posição doutrinária e jurisprudencial que defende a evolução da processualidade administrativa à margem da construção normativa e principiológica essenciais à garantia da legitimidade do Poder Público.

## 2- O estado democrático de direito: ampliação da tutela estatal

A Revolução Francesa e a Independência Norte-Americana foram importantes marcos na história da humanidade, na promoção de modificações profundas nas relações existentes entre o Estado e o cidadão. Anteriormente, o regime político se caracterizava pela centralização do poder nas “mãos” do ente estatal, representado nos Estados Absolutistas pelo monarca. Os direitos eram exercidos pelo Estado, para o Estado e em nome do Estado.

Se hoje existe o debate sobre a natureza e a definição do interesse público, e se este corresponde ao exercício dos Direitos Fundamentais, estabelecidos em nossa Magna Carta, se deve ao desenvolvimento alcançado pelo Estado e pela democracia nos últimos séculos. Nos Estados Absolutistas, era possível verificar-se que o interesse público, que deveria pautar-se na demanda de todos os cidadãos, correspondia claramente ao interesse do monarca, e de todos os que o auxiliavam no exercício do governo e que participavam do Poder Estatal. Tem-se o Estado como centro do poder.

No entanto, a revolução liberal francesa, traria consigo modificações profundas no escopo social, pelo qual se verificaria clarividente, a inversão dos papéis entre o Estado e o cidadão, no qual este passaria a ser o centro dos poderes e detentor de todos os direitos, cabendo ao Estado a função de regular e garantir o exercício de todos os direitos individuais. O objetivo do Estado passara a ser assegurar a todos os indivíduos o exercício dos direitos fundamentais. Dessa forma, é possível afirmar-se que os movimentos liberais foram elementares para o surgimento do Estado de Direito.

Segundo Lucas Rocha Furtado (2012), o Estado de Direito se caracteriza pela existência de um ordenamento jurídico que defina a competência das unidades estatais para o exercício das diversas atividades conferidas ao Estado e pela criação de mecanismos que concedam aos particulares a faculdade de acionar o Estado e exigir deste, o cumprimento do ordenamento jurídico, mesmo que a exigência tenha o próprio Estado como parte contrária e destinatário. Nesse ponto, faz-se fundamental ao Estado a garantia da separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário e a prévia cominação legal que estabelece o âmbito de competência de cada um destes poderes e a independência entre estes, o que legitima a atuação do Estado e elimina, ou ao menos, reduz, o caráter do Estado como ente personalizado, marcante do regime Absolutista. Portanto, o princípio da legalidade passa a ser a finalidade máxima do Estado de Direito.

Em vista de novas modificações no cerne da sociedade, fez-se necessário ao cidadão exigir a atuação do Estado, não apenas como regulador e garantidor do exercício de direitos individuais, mas também, que este deixasse de utilizar a realidade social e

econômica apenas como dados, e passasse a intervir nestes campos, entre outros em que sua presença fosse necessária, de modo a incidir sobre estes a ação transformadora do Poder Público. As demandas de todos os cidadãos provocaram o Estado a intervir nas mais diversas esferas da liberdade e propriedade dos indivíduos, de modo que este passa a ter um papel mais participativo em toda a sociedade.

Essa multiplicação das esferas na qual o Estado é convocado a atuar, também denominada pelo autor como proliferação, decorreria de três modos: (1) devido ao aumento da quantidade de bens que passam a ser considerados merecedores de tutela; (2) por ter sido estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem, e; (3) pelo fato de que o homem já não é mais considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, sendo considerado na especificidade ou na concreticidade de suas mais diversas maneiras de ser em sociedade (BOBBIO, 1992).

Nesse sentido, as modificações ocorridas provocaram um desequilíbrio na relação existente entre os poderes executivo e legislativo, visto que o primeiro passaria a ter maior relevância social, em virtude de sua estrutura monolítica e hierarquizada, que permite a realização de medidas imediatas e o enfrentamento de questões as quais são exigidas respostas rápidas e eficientes.

Diante das mudanças evidenciadas o Estado participara durante os dois últimos séculos, por um processo de agigantamento, sendo a cada dia mais necessária e solicitada pelos cidadãos a sua intervenção nos mais diversos campos da vida coletiva. Com isso, tem-se o agigantamento também das instituições que compõem a Administração Pública, que através dos diversos procedimentos praticados, participam ativamente da vida do cidadão.

### 3- Visibilidade do poder exercido pelo Estado

A participação ativa da Administração Pública na vida dos cidadãos exige, no entanto, que todos os atos por ela praticados sejam exercidos com transparência, de modo que seja possível aos cidadãos, tomar conhecimentos destes, e entender o funcionamento das instituições responsáveis por regulamentar e garantir a incidência de direitos que influenciam diversos aspectos concernentes à sua vida.

Para isso, faz-se necessário à Administração na realização de seus atos, a adoção e o respeito aos procedimentos previstos em lei, de modo a assegurar a validade dos atos

administrativos e garantir a legitimidade do Estado ante aos cidadãos. A desatenção aos procedimentos administrativos poderia ensejar em desrespeito ao princípio da legalidade e à segurança jurídica, visto que os atos praticados pela administração poderiam ser praticados a bel prazer e de acordo com a vontade personalística daqueles que a representam.

A inobservância dos procedimentos administrativos é característica de governos absolutos, que se regem pela vontade dos administradores, mediante a realização de operações internas e secretas, ocultadas aos olhos dos administrados, desrespeitando a transparência das ações a estes, enquanto partícipes da relação.

No mundo contemporâneo, a incidência de ocultação das práticas e rotinas administrativas configura-se claramente como uma afronta ao princípio democrático, sendo inadmissível a invisibilidade dos atos administrativos, salvo quando necessária a atingir-se o fim ultimado por aquele ato. Em uma democracia a visibilidade do poder é fundamental à sua legitimidade.

#### 4- A observância dos princípios do processo administrativo contra a arbitrariedade do Estado

A atividade exercida pelo Poder Público no Estado Democrático, exige além da visibilidade do poder, a possibilidade de participação dos administrados nas decisões a serem tomadas. Conforme salienta Celso Antônio Bandeira de Mello (2012), o procedimento administrativo atende a um duplo objetivo: resguardar os administrados, concedendo a este, a possibilidade de que seja ouvido antes da tomada de decisão que irá afetá-lo, de modo que este possa expor suas razões, na tentativa de influenciar na decisão a ser proferida, e; concorre para uma atuação administrativa mais clarividente, na qual as decisões proferidas pela Administração passam a levar em conta aspectos a serem indicados pelos administrados, e que poderiam não ser vislumbrados, sem esta participação, tornando, conseqüentemente, as decisões mais responsáveis e mais aproximadas à melhor solução para os interesses públicos levantados.

Com isso, a adoção do procedimento administrativo passa a permitir aos administrados a participação e a verificação da tomada de decisões da Administração Pública, revestindo-a, dessa forma, de maior legitimidade, e de maior qualidade, visto que esta se encontra intimamente envolvida pelo vínculo que a decisão possui com o interesse

público e o interesse do administrado (os quais por diversas vezes são semelhantes). A escolha mais acertada do administrador, e que mais se aproxima à finalidade pretendida pelo princípio democrático, é aquela que sopesa o interesse de todas as partes envolvidas no caso concreto, de modo que estas possam participar e influenciar nos procedimentos e da tomada de decisão.

Destarte, para que seja verificada a validade do ato administrativo, faz-se necessário o estabelecimento legalizado dos procedimentos a serem realizados para se alcançar a finalidade do Estado na efetivação deste. Entretanto, é necessário frisar, que o objetivo almejado pelo ato a ser praticado somente será correspondente ao interesse público, quando estes se qualificarem adequados aos princípios gerais aplicáveis ao procedimento administrativo, que são: (I) Princípio da audiência do interessado; (II) Princípio da acessibilidade aos elementos do expediente; (III) Princípio da ampla instrução probatória; (IV) Princípio da motivação; (V) Princípio da revisibilidade; (VI) Princípio da representação e assessoramento; (VII) Princípio da lealdade e boa-fé; (VIII) Princípio da verdade material; (IX) Princípio da celeridade processual; (X) Princípio da oficialidade; (XI) Princípio da gratuidade; (XII) Princípio do formalismo.

Dentre os princípios acima elencados, faz-se necessário analisar, de forma mais detalhada, no que tange ao tema proposto no presente trabalho apenas dois.

O princípio da audiência do interessado implica na inserção do contraditório no âmbito do procedimento administrativo. Exigindo, dessa forma, a participação do indivíduo direta ou indiretamente interessado na questão que se coloca em causa, de modo que tenha a oportunidade de ser ouvido e manifestar-se ante a situação a ser debatida, vislumbrando a possibilidade de influenciar no desenrolar dos incidentes provenientes da decisão a ser proferida.

O princípio da motivação estabelece ainda que ao proferir a decisão, o administrador deve apresentar todos os motivos que o conduziram àquela decisão, cabendo a este explicitar tanto a fundamentação fática quanto a fundamentação normativa que o conduziram ao ato a ser realizado. A aplicação desse princípio possui dupla finalidade, visto que concede proteção ao administrado na medida em que o informa e clarifica os motivos que o conduziram e embasaram sua decisão e abre ao administrado a possibilidade de questionar os atos praticados, quando verificar-se que a motivação exposta pelo Poder Público, não se apresentava como razoável e convincente, de modo a justificar a tomada de decisão.

Em relação aos demais princípios, é importante ressaltar-se que estes estabelecem conjuntamente à disposição normativa e teórica que o administrador, na tomada de decisões, possui, devendo este considerá-los como parâmetros a serem seguidos, sendo-lhe vedada a realização de procedimentos administrativos com arbitrariedade.

Nesse sentido, sendo o administrador representante do Poder Público, tem este a responsabilidade de realizar suas ações funcionais em atenção aos princípios e as normas que regem e regulamentam o exercício de suas atividades. Vale ressaltar, a existência de atos que são praticados pelo Poder Público, de natureza discricionária, o que não deve ser confundido com a arbitrariedade.

Segundo definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1991), a discricionariedade administrativa corresponde a faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito. Já a arbitrariedade, que deve ser afastada de imediato do campo administrativo, reside na imposição da vontade do administrador, sem a presença de qualquer juízo normativo e sem qualquer pré-definição principiológica, que fundamente ou justifique o ato arbitrário. A sua mera existência configura-se como possibilidade de afronta à segurança jurídica.

### **5- Legitimidade ético-jurídica dos atos administrativos**

A existência de visibilidade do exercício do poder e a ausência de arbitrariedade nas condutas da Administração Pública concedem a esta, uma característica essencial a sua figuração e aceitação como ente participante de diversas atividades na vida social. A construção dessa posição no qual se coloca o Poder Público somente ocorre pela ligação entre o consenso social e a consagração da instituição.

Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008) estabelece que é a presumida concordância geral de que um determinado comportamento, seja individual ou coletivo, uma vez considerado socialmente necessário e simplesmente útil, deva ser imitado e reiterado em escala social, que a torna indutora da lenta sedimentação das instituições, um fato que, desde logo, aponta o relevante papel de coesão social desempenhado pelo consenso, tanto na origem do poder coletivamente considerado, como na própria natureza da organização social, que essa qualidade aglutinamente propicia.

Dessa forma, é possível extrair-se que é a partir do consenso geral que se obtém a legitimidade das instituições, cabendo à sociedade a anuência às condutas por ela realizada, quando desta sobrevier a autoridade necessária a disseminar na coletividade a aceitação.

De modo semelhante, para que haja harmonia nas questões suscitadas ante ao Poder Público, faz-se necessário o revestimento deste pela aceitação de suas condutas pelos administrados, de modo que seja evidente a legitimidade ético-jurídica das medidas impostas pela Administração Pública.

Para que isso ocorra de modo pacificado, faz-se necessário aos administradores pautarem suas ações e realizarem os procedimentos administrativos, em respeito máximo aos princípios e normas que regulamentam as suas condutas, de modo que seja possível a imposição dos atos normativos e sua imediata aceitação por aqueles a quais se destinam as suas consequências.

Nos Estados Absolutos e Ditatoriais é possível verificar-se a existência de arbitrariedade nos procedimentos administrativos realizados pelo Poder Público, inexistindo diversos momentos, já constatados até mesmo na história recente de nosso país, em que normas eram editadas em desatenção total aos princípios legais e aos valores morais, com a finalidade de apenas justificar as atitudes adotadas pelos Órgãos e Instituições que exerciam atos governamentais no país. A autoridade e a soberania do regime provinham não apenas da aceitação da legalidade das ações do Poder Público, mas também, em virtude da inexistência e desatenção a institutos que previam a necessidade da Administração apresentar justificativas a seus atos, da inexistência de visibilidade a outros, e da impossibilidade de levantar questionamentos e participar o administrado na tomada de decisões.

Logo, pode se definir que a adoção de procedimentos que estejam em conformidade ao ordenamento jurídico, e aos quais seja aplicada a possibilidade ao administrado, que seja partícipe da questão suscitada no âmbito do processo administrativo, e de manifestar-se, concede ao Poder Pública a legitimidade ético-jurídica necessária à imposição de medidas que sejam aceitas pelos destinatários do ato.

## 6- Princípios constitucionais: do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa



Conforme já mencionado anteriormente, a arbitrariedade na realização dos procedimentos administrativos pode trazer consigo a perda de legitimidade do ente estatal, e de todas as instituições que exercem dentro de sua competência as atividades por este designadas. Com isso, de modo a evitar a sua incidência, que poderia incidir na perda de legitimidade do Poder Público, faz-se necessário não somente definir que estes procedimentos devem pautar-se na disposição normativa e principiológica que regem o seu exercício, mas ainda assegurar que seja adotado nos procedimentos e processos administrativos o respeito ao Princípio da Ampla Defesa e Contraditório.

Encontra-se este inserido entre os direitos fundamentais elencados em nossa Magna Carta, no art. 5º, inciso LV: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

O princípio constitucional encontra previsão legal ainda no art. 2º, da lei nº 9784/99, entre os demais princípios aos quais está sujeita a Administração Pública.

Dessa forma, o dispositivo constitucional, tem por objetivo vedar o exercício da atividade estatal de forma arbitrária, sendo exigida a realização de um processo regular e formal para que se realize a restrição a direitos, sejam estes de liberdade ou de propriedade, de qualquer pessoa, devendo a Administração oferecer ao litigante interessado na questão suscitada o direito ao contraditório e a ampla defesa, antes que sejam tomadas decisões que poderiam configurar-se como gravosas ao destinatário daquele ato, garantindo-se a este ainda, a faculdade de se recorrer às decisões tomadas.

Importante questão que surge no estudo do Processo Administrativo e de sua vinculação ao Princípio Constitucional do Contraditório e Ampla Defesa se refere ao momento em que este deve ser aplicado. Teria esta aplicação, obrigatoriedade de aplicação em todos os procedimentos realizados pelo Poder Público?

A resposta pode ser verificada ainda na lei acima citada, que rege o processo administrativo e regulamenta a sua aplicação. No art. 2º, parágrafo único, inciso X, da lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, encontra-se a imposição de que nestes sejam assegurados: “direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos em que possam resultar sanções e nas situações de litígios”. (BRASIL, Lei nº 9784/99, de 29 de janeiro de 1999, 1999).

Destarte, têm-se definidas as situações em que se deve assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa, como aquelas em que existe a possibilidade de aplicação de sanções ao indivíduo que está sendo acusado, situação esta intrinsecamente semelhante a que decorre no processo penal, da qual não existe condenação que o réu tenha a faculdade de defender-se (no Direito Penal, exige-se ainda que a defesa seja eficiente). O dispositivo acima transcrito define ainda, a aplicação do contraditório e da ampla defesa nos processos administrativos, em que ocorrem situações de litígio.

As situações de litígio elencadas no dispositivo são aquelas em que as medidas a serem impostas pela Administração Pública tenham como efeito a restrição de direitos ao administrado, seja esta na esfera de sua liberdade ou até mesmo em seu patrimônio, decorrendo, portanto, de necessidade de motivação do ato, e concedendo ao sujeito destinatário do ato restritivo de direito, a possibilidade de manifestar-se e, a partir desta, apresentar razões, no intuito de influenciar na tomada de decisões do administrador, concedendo-lhe, como já abordado anteriormente neste estudo, maior ensejo a promoção de uma decisão mais acertada ao caso que se lhe apresenta, existindo ainda a possibilidade de se recorrer à decisão proferida.

Contudo, nova questão se apresenta no que tange a obrigatoriedade de aplicação do princípio do contraditório e da ampla defesa em todos os atos a serem praticados pela Administração Pública. O princípio suscitado deve ser aplicado de forma universal ou existem situações em que o Poder Público pode agir sem ouvir o acusado?

Caberia ao Estado assegurar o contraditório e a ampla defesa em situações de extrema urgência em que se verifica como iminente que a ausência de ação do ente estatal, poderia implicar em danos irreparáveis ao bem jurídico a que se pretende prover a tutela jurídica. Porém, vale ressaltar que em tais casos, o afastamento do contraditório e da ampla defesa não possui efeitos definitivos, decorrendo apenas a prorrogação destes para que sejam aplicados posteriormente no processo, cabendo, portanto estatuir-se que os efeitos provenientes do ato administrativo efetivado correspondem apenas a efeitos provisórios, sendo assim, os danos provenientes de sua ingerência modificáveis. Destaca-se ainda, que ao afastamento de tais princípios não cabe a decisão ao bel prazer do Administrador Público, devendo este provocar o Poder Judiciário, que possui competência para tal, de modo que este conceda ou não liminar que autorize a atuação da Administração. A exigência de se buscar na ordem judicial respaldo legal para a realização dos atos administrativos aos quais se exige a aplicação do contraditório e da ampla defesa, somente é afastada quando o tempo necessário para a sua obtenção vier a

prejudicar o objeto que se pretende tutelar na efetivação do procedimento administrativo vislumbrado.

Dessa forma, conforme salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013), a garantia do princípio do contraditório decorre da bilateralidade do processo, sendo aplicado quando sob a alegação de uma das partes sobre alguma coisa, a outra parte interessada e, possivelmente, atingida em sua esfera jurídica pela alegação veiculada, utiliza-se de seu direito de manifestar-se e ser ouvida, respondendo e transmitindo as informações as quais julgar pertinente à sua defesa.

A autora ressalta ainda que o princípio do contraditório supõe que sejam levados ao conhecimento do acusado todos os atos concernentes ao processo. As exigências estabelecidas por este princípio no processo administrativo são: (1) notificação de todos os atos processuais à parte interessada, devendo se fazer uma ressalva de que esta exigência deve ter maior clarividência, quando do desconhecimento da parte e a consequente inércia de atuação resultar restrição a seus direitos; (2) possibilidade de exames das provas constantes do processo; (3) direito de assistir à inquirição de testemunhas; (4) direito de apresentar defesa escrita.

## 7- Análise da decisão do STF em sede do recurso extraordinário STF RE 753654 DF

Definidos os parâmetros de aplicação do Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, é possível realizar análise do julgamento de recurso extraordinário STF RE-753654 DF interposto à decisão proferida pelo TRF, 1ª região, em sede de embargos de declaração, na qual o colegiado constatou ofensa ao princípio constitucional acima referido, em ato administrativo que tinha por escopo legal, a nova redação do art. 5º, dos parágrafos 1º ao 4º, da resolução CG/REFIS 9/2001. De acordo com o ato regulamentar modificado, fora determinada a supressão da necessária notificação prévia do contribuinte quanto à exclusão do parcelamento e do ente partícipe do Programa de Recuperação Fiscal.

Na situação fática citada, debatida no STF, fica evidenciada a arbitrariedade da conduta do Poder Público em realizar procedimento administrativo que acaba por atingir a esfera patrimonial do contribuinte, sem que ao menos, fosse-lhe concedida a oportunidade de manifestar-se e dar suas razões ao descumprimento que viria a justificar

a sua exclusão, ou ainda, em caso de inexistência do descumprimento, o que se poderia configurar ainda como mais grave, em vista do possível erro do Poder Público, para que o contribuinte tivesse a oportunidade de apresentar os documentos probatórios de sua regularidade ante à Administração. Trata-se de hipótese de ação estatal plenamente contrária a princípio constitucionalmente estabelecido, conforme salientado no trecho extraído da decisão:

Com efeito, não se pode perder de perspectiva, neste ponto, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que a Constituição da República estabelece que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem a observância do devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se estabelece uma relação de polaridade conflitante entre o Estado, de um lado, e o indivíduo, de outro. Cumpre ter presente, bem por isso, que o Estado, em tema de restrição à esfera jurídica de qualquer cidadão (titular, ou não, de cargo público), não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois cabe enfatizar o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida imposta pelo Poder Público, de que resultem como no caso, consequências gravosas no plano dos direitos e garantias individuais, exige a fiel observância do princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LV). (BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, RE 753654 AgR/DF, Relator: Min. Celso de Mello, 2013)

Cabe ao Estado, ainda que enquanto parte interessada na situação jurídica que se desenrola, a garantia do princípio constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, visto que o próprio texto constitucional, no qual se encontram presentes os direitos fundamentais, que correspondem ao interesse público, fim ultimado pelos entes da Administração Pública, estabelece que ninguém poderá ser privado de seus direitos sem a observância do devido processo legal. Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2012) define a existência de vínculo entre o Direito Administrativo e a realização dos direitos fundamentais definidos especialmente a partir da dignidade humana.

Dessa forma, conforme evidenciado na decisão proferida pelo STF, na realização de atos processuais administrativos que tenham por efeitos ou finalidade a aplicação de sanções ou a restrição de direitos, faz-se necessária a aplicação do *due process of law*, pelo qual se tem a garantia da plenitude de defesa, aplicável ainda que em atos meramente administrativos, sendo possível a aplicação de pena de nulidade do ato punitivo ou da medida restritiva de direito, quando realizados em desatenção aos ditames constitucionais.

O eminente ministro Celso de Mello define ainda que os desdobramentos das garantias do princípio do contraditório e da ampla defesa decorreriam em três planos: (1)

em sede jurisdicional, as quais os princípios são reconhecidos em sua forma e finalidade própria, no processo penal e no não-penal; (2) em virtude de acusações em geral, no qual o instituto configura-se como instrumento de defesa para rebater as alegações que visam a atingir o sujeito a que se destina a acusação; (3) no processo administrativo em que haja litigantes, plano este designado pelo relator como a grande inovação do texto constitucional de 1988.

Esta nova situação, cuja abordagem passa a ser atribuída à Constituição vigente, reflete a preocupação do legislador em englobar na função administrativa os princípios democráticos, de modo a limitar as ações do Poder Público com tal finalidade, para que delas tenha o cidadão o conhecimento dos atos praticados, sendo possível a este questioná-los, e provocar o ente estatal a esboçar justificativa que fundamente a sua atuação. Nessa nova concepção, a processualidade dos atos administrativos encontra-se em concordância aos objetivos vislumbrados quando da promulgação do texto constitucional, no que tange à garantia de que as ações da Administração têm por finalidade à concretização do interesse público, o que, conforme já apreciado anteriormente corresponde ao atendimento e garantia ao exercício dos direitos fundamentais. Nesse sentido:

Mas agora a Constituição também resguarda as referidas garantias aos litigantes, em processo administrativo. E isso não é casual nem aleatório, mas obedece à profunda transformação que a Constituição operou no tocante à função da administração pública. Acolhendo as tendências contemporâneas do direito administrativo, tanto em sua finalidade de limitação ao poder e garantia dos direitos individuais perante o poder, como na assimilação da nova realidade do relacionamento Estado-sociedade e de abertura para o cenário sociopolítico-econômico em que se situa, a Constituição pátria de 1988 trata de parte considerável da atividade administrativa, no pressuposto de que o caráter democrático do Estado deve influir na configuração da administração, pois os princípios da democracia não podem se limitar a reger as funções legislativa e jurisdicional, mas devem também informar a função administrativa. (BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, RE 753654 AgR/DF, Relator: Min. Celso de Mello, 2013)

## 8- Conclusão

As modificações sociais provocadas pelas revoluções liberais do século XVIII e pelo surgimento do Estado Democrático de Direito tiveram como resultado o aumento da relevância do ente estatal, e seu conseqüente agigantamento, perante todo o contexto político-cultural, o que cominaria com a ampliação da quantidade de direitos e de bens a qual o cidadão passa a exigir a tutela jurídica da Administração.

No entanto, a aceitação da atuação interventiva do Estado nas mais diversas esferas da vida em sociedade, encontra-se naturalmente vinculada ao reconhecimento e entendimento dos administrados de todos os meios que dispõe o Poder Público para efetuar e realizar o controle jurídico a qual estes se sujeitam.

A inexistência de transparência dos atos administrativos e o desrespeito aos princípios e às normas que definem os limites de ação do Poder Público podem resultar na perda da legitimidade ético-jurídica existente, essencial à aceitação do regime e da realização pacífica dos atos proferidos na esfera administrativa.

Nesse sentido, os princípios do contraditório e da ampla defesa, que não se resumem apenas a apresentação de defesa, mas ainda à possibilidade de se recorrer e contestar a decisão proferida anteriormente, configurando-se como fundamentais à garantia de legitimidade dos atos do Poder Público e ao afastamento da arbitrariedade do Estado no âmbito dos processos administrativos.

Logo, tem-se como necessária a aplicação destes princípios, juntamente ao *due process of law* nos processos administrativos, sempre que, em consequência destes, decorrer a restrição a direito de administrados. Destarte, o princípio da plenitude de defesa não se aplica tão somente aos atos administrativos que tenham natureza punitiva ou acusatória, mas também aos processos da qual resulte conflito de interesses perante os administrados, sendo esta, conforme elencado na decisão analisada do STF, a grande inovação do texto constitucional de 1988.

## Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos, Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). Art. 5º, inciso LV. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 753654-DF. Agravante: União. Agravado: Conscível Construções Cíveis Hidráulicas e Elétricas LTDA. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 25 de março de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5657497>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Processo administrativo: comentários à lei nº 9784/1999. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a visão dos tribunais. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, 1031 p.

GUINOVER, Ada Pelegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 8. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social e discurso sobre a economia política: Tradução: Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus.

Recebido em: 04 de junho de 2014

Aprovado em: 25 de agosto de 2014

THRONIECKE, Vítor Borges. Os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo. *Alethes*, Juiz de Fora, n. 04, v. 01, pp. 137-152, jan./jun. 2014.

