

# OS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO NO PROCESSO DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS CONTRATUAIS

Hermano de Oliveira Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho procura caracterizar a observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório no âmbito do processo de aplicação de sanções administrativas contratuais, valendo-se de evidências legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias sobre o tema, confrontadas aos conceitos e categorias da Teoria Geral do Processo e às especificidades do Direito Administrativo.

**Palavras-chave:** princípios jurídicos; ampla defesa; contraditório; processo administrativo; sanções administrativas contratuais.

**Sumário:** Introdução. 1. Conteúdo dos princípios da ampla defesa e do contraditório. 2. Definição do conceito processo administrativo. 3. Especificidades do processo de aplicação de sanções administrativas contratuais. Conclusão. Referências.

## Introdução

No Estado de Direito Democrático, os princípios da ampla defesa e do contraditório constam do rol de direitos e garantias fundamentais. São referidos também na legislação infraconstitucional, com destaque para os códigos de processo. Em sua configuração contemporânea, hão de ser observados tanto nos processos judiciais quanto nos processos administrativos, como integrantes do devido processo legal.

O objetivo deste trabalho é esclarecer a relação existente entre esses princípios e o processo de aplicação de sanções administrativas contratuais. Para realizá-lo, serão analisadas evidências legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias sobre o tema. Tendo em vista as características particulares do objeto de estudo, essas evidências serão confrontadas, *pari passo*, aos conceitos e categorias da Teoria Geral do Processo.

A partir da definição do conteúdo dos princípios em questão, passando pela definição do conceito processo administrativo, e pelo levantamento de algumas especificidades do tipo de processo sob análise, espera-se apresentar conclusões que ajudem a entender melhor os institutos jurídicos a ser observados pela Administração Pública, ao exercer a prerrogativa de aplicar sanções ao particular que deixou de cumprir a contento ou não cumpriu suas obrigações contratuais.

## 1. Conteúdo dos princípios da ampla defesa e do contraditório

O passo inicial na definição do conteúdo de um dado princípio jurídico é identificar se ele é explícito ou implícito<sup>2</sup>. Lembrando o que diz Eros Roberto Grau (2005, p. 42) a propósito dessa classificação, os princípios explícitos podem ser diretamente “recolhidos do texto da Constituição ou da lei”; os implícitos, diferentemente, são “inferidos como resultado da análise de um ou mais

preceitos constitucionais ou de uma lei ou conjunto de textos normativos da legislação infraconstitucional”, ou, ainda, “coletados no Direito pressuposto”<sup>3</sup>.

No caso da ampla defesa e do contraditório, é possível afirmar que se está diante de princípios explícitos, uma vez que eles estão consubstanciados expressamente em textos normativos. No ordenamento jurídico brasileiro, estão previstos tanto na Constituição Federal, quanto nos Códigos de Processo, como em leis setoriais, caso da Lei 9.784/1999.

Ainda segundo Grau (2005, p. 155-183), os princípios, assim como as regras, têm natureza de normas jurídicas<sup>4</sup>. Grau (*idem*) afirma que a diferença entre as espécies é estrutural: as regras são normas jurídicas de estrutura fechada, pois que nelas tanto a hipótese quanto a consequência normativa estão descritas de modo mais ou menos detalhado, na maioria dos casos ocorrendo um enquadramento mais ou menos direto dos fatos ou atos ao descrito em seu conteúdo normativo; já os princípios são normas jurídicas de estrutura aberta, pois que seu conteúdo normativo carece permanentemente de definição ou redefinição, com base em aspirações ideológicas que moldam não apenas o comportamento humano em determinado momento histórico, mas também fundamentam a validade das regras que o disciplinam.

Nesse sentido, pois, a ampla defesa e o contraditório são normas da espécie princípios, haja vista que não são de todo definidos numa premissa, mas em grande parte compostos caso a caso.

Sem embargo, de observar que, por serem produtos de uma longa tradição da teoria e da prática, os princípios jurídicos, em geral, apresentam núcleos de significação reconhecíveis. Tratando especificamente da ampla defesa e do contraditório, a doutrina identifica duas características bem marcantes: são princípios constitucionais<sup>5</sup> e têm caráter processual.

Com efeito, no Estado de Direito Democrático, esses princípios têm sede na Constituição, o que em absoluto não desfigura seu caráter processual, antes lhes reforça a eficácia, conferindo-lhes força normativa constitucional<sup>6</sup>.

Em regra, constam do rol de direitos e garantias fundamentais, como na Constituição Federal brasileira, que dispõe, no art. 5º, LV, que “aos litigantes<sup>7</sup>, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”<sup>8</sup>.

Referindo-se à ampla defesa, Celso Ribeiro Bastos (2001, p. 234) diz que, com esse dispositivo, a Constituição assegura aos litigantes, indiciados, ou acusados, “condições que lhe[s] possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade”. Usando termos próprios do Direito Penal, ao qual esse princípio está historicamente ligado, afirma que

O conteúdo da defesa consiste em o réu ter iguais possibilidades às conferidas ao autor para repelir o que é contra ele associado. Essa igualização não pode ser absoluta, porque autor e réu são coisas diferentes. Uma mesma faculdade conferida a um e a outro poderia redundar em extrema injustiça. A própria posição específica de cada um já lhes confere vantagens e ônus processuais. O autor pode escolher o momento da propositura da ação. Cabe-lhe, pois, o privilégio da iniciativa, e é óbvio que

esse privilégio não pode ser estendido ao réu, que há de acatá-lo e a ele submeter-se. Daí a necessidade de a defesa propiciar meios compensatórios da perda da iniciativa. A ampla defesa visa, pois, a restaurar um princípio da igualdade entre as partes que são essencialmente diferentes (BASTOS, 2001, p. 235).

E conclui dizendo que “Às alegações, argumentos e provas trazidos pelo autor é necessário que corresponda igual possibilidade de geração de tais elementos por parte do réu” (Idem).

Já a propósito do contraditório, Bastos (2001, p. 235) afirma que ele se insere na ampla defesa, e que a ela se confunde quase que integralmente, na medida em que uma defesa “não pode ser senão contraditória”. Diz, então, que

O contraditório é, pois, a exteriorização da própria defesa. A todo ato produzido caberá igual direito da outra parte de opor-lhe ou de dar-lhe a versão que lhe convenha, ou ainda de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor. Daí o caráter dialético do processo, que caminha através de contradições a serem finalmente superadas pela atividade sintetizadora do juiz (BASTOS, 2001, p. 235).

Uadi Lammêgo Bulos (2009, p. 533), por sua vez, afirma que “O conteúdo do princípio constitucional do contraditório é claro: garantir aos litigantes o direito de ação e o direito de defesa, respeitando-se a igualdade das partes”. Afirma também que esse princípio “visa a satisfazer, de um lado, a necessidade de levar aos interessados o conhecimento da existência do processo, e, de outro, ensejar a possibilidade de as partes defenderem-se daquilo que lhes for desfavorável” (BULOS, 2009, p. 533).

Quanto à ampla defesa, Bulos (2009, p. 533 e 534) diz que se trata do princípio constitucional “que fornece aos acusados em geral o amparo necessário para que levem ao processo (...) os argumentos necessários para esclarecer a verdade, ou, se for o caso, facultá-lhes calar-se, não produzindo provas contra si mesmos”. Diz também que se trata “de um corolário do contraditório”, e que são inseparáveis<sup>9</sup> (BULOS, 2009, p. 534).

Segundo a doutrina, pois, os princípios da ampla defesa e do contraditório são complementares, podendo-se afirmar que, na prática, convergem para um mesmo fim, de matriz constitucional, que é o de conferir ao demandado a oportunidade de se defender das alegações do demandante e de contraditar os argumentos por ele apresentados. Tal aspecto comporta dois elementos, como referido acima: para que a finalidade constitucional seja alcançada, a autoridade responsável por julgar a demanda deve informar que foi suscitada uma controvérsia e estabelecer prazo para a defesa e contradita. Assim, informado da iniciativa do demandante, o demandado poderá apresentar, dentro de certo prazo, em sua defesa, outra versão dos fatos controversos. A autoridade julgadora, então, deverá formar sua convicção considerando ambas as versões.

Dito isso, cumpre analisar a segunda característica marcante da ampla defesa e do contraditório, que é o seu caráter processual. Essa característica tem o sentido de informar as demais normas de procedimento, tanto jurisdicional quanto administrativo, como se viu no citado dispositivo constitucional<sup>10</sup>.

Importa dizer que a ampla defesa e o contraditório constituem garantias do devido processo legal, visto que reconhecem o direito de os litigantes, indiciados ou acusados, em processo judicial ou administrativo, não apenas se defenderem de imputações, como também apresentarem sua versão dos fatos, em suma, o direito à realização de um julgamento justo<sup>11</sup>.

Antonio Carlos de Araújo Cintra, Cândido Rangel Dinamarco e Ada Pellegrini Grinover lembram que a expressão devido processo legal diz respeito ao

conjunto de garantias constitucionais que, de um lado, asseguram às partes o exercício de suas faculdades e poderes processuais e, do outro, são indispensáveis ao correto exercício da jurisdição. Garantias que não servem apenas aos interesses das partes, como direitos públicos subjetivos (ou poderes e faculdades processuais) destas, mas que configuram, antes de mais nada, a salvaguarda do próprio processo, objetivamente considerado, como fator legitimante do exercício da jurisdição (CINTRA, DINAMARCO, GRINOVER, 2003, p. 82).

No tocante ao contraditório, dizem que se trata de “garantia fundamental da justiça” e que diz respeito ao “princípio da audiência bilateral”<sup>12</sup>, o *audiatur et altera pars* dos romanos (CINTRA, DINAMARCO, GRINOVER, 2003, p. 55). Para explicar essa noção, observam que

O juiz, por força de seu dever de imparcialidade, coloca-se entre as partes, mas equidistante delas: ouvindo uma, não pode deixar de ouvir a outra; somente assim se dará a ambas a possibilidade de expor suas razões, e apresentar suas provas, de influir sobre o convencimento do juiz. Somente pela soma da parcialidade das partes (uma representando a tese e a outra, a antítese) o juiz pode corporificar a síntese, em um processo dialético. É por isso que foi dito que as partes, em relação ao juiz, não têm papel de antagonistas, mas sim de “colaboradores necessários”: cada um dos contendores age no processo tendo em vista o próprio interesse, mas a ação combinada dos dois serve à justiça na eliminação do conflito ou controvérsia que os envolve (Idem).

Ao tratarem da ampla defesa, limitam-se a dizer que é uma garantia “que o contraditório possibilita e que com este mantém íntima ligação, traduzindo-se na expressão *nemo inauditus damnari potest*” (Idem).

Os atos processuais por meio dos quais a ampla defesa e o contraditório ocorrem na prática revelam dois elementos. Em primeiro lugar, a informação, ou “a necessidade de que se dê ciência a cada litigante dos atos praticados pelo juiz e pelo adversário. Somente conhecendo-os, poderá ele efetivar o contraditório” (Idem, p. 56). Em segundo lugar, se a lide envolver

direitos disponíveis (...), não deixa de haver o pleno funcionamento do contraditório ainda que a contrariedade não se efetive. É o caso do réu em processo civil, que, citado em pessoa, fica revel (...). Sendo indisponível o direito, o contraditório precisa ser efetivo e equilibrado: mesmo revel o réu em processo-crime, o juiz dar-lhe-á defensor (...) e entende-se que, feita uma defesa abaixo do padrão mínimo tolerável, o réu será dado por indefeso e o processo anulado (Idem, p. 56 e 57).

Voltando à ampla defesa, de lembrar o que diz José Cretella Neto (2002, p. 63): “é imprescindível que as partes sejam regularmente notificadas da existência do processo (...) e de todos os atos subsequentes, durante seu desenvolvimento”<sup>13</sup>. Ele salienta, no entanto, que não basta que “ao réu [ou acusado, em geral] seja garantido o direito de ser informado do processo e dos atos processuais. É necessário, também, que se respeite a chamada bilateralidade da audiência (...) e que, além disso, seja assegurado, também, o direito à prova legitimamente obtida ou produzida” (CRETILLA NETO, 2002, p. 66).

De fato, como diz ele,

Inseparável da noção moderna de processo, consiste o princípio do contraditório em garantia fundamental da distribuição de justiça pelo Estado: não se admite, em qualquer espécie de processo, que às partes seja concedido tratamento desigual, do qual resulte qualquer tipo de favorecimento ou vantagem a uma delas, em prejuízo da outra ou de terceiros (Idem, p. 69).

Ele afirma, então, que o contraditório deve ser entendido em dois planos:

primeiramente, deve a lei estabelecer meios para a participação equilibrada dos litigantes [acusados em geral] no processo, cabendo ao juiz franquear-lhe esses meios; em segundo lugar, segundo enfatiza, inovadoramente, Cândido Rangel Dinamarco, o próprio juiz deve participar do julgamento a ser realizado, exercendo ele também o contraditório, no sentido de que a ele incumbe assegurar a plena observância do princípio. A garantia apresenta, portanto, dupla feição: é simultaneamente direito das partes e é também dever do juiz (Idem, p. 69 e 70).

E conclui dizendo que

é preciso assinalar que a observância ao princípio implica que as leis processuais concedam, a quem demandar ou for demandado no processo, suficientes e razoáveis oportunidades para serem ouvidos e para produzir provas. Não se exige a efetividade do exercício desse direito, que não poderá ser invocado posteriormente, caso a parte interessada não se utilize, por omissão ou negligência, dos meios de defesa, de dedução de provas ou de interposição de recursos de que disponha, segundo a lei (Idem, p. 71).

Tendo em vista o que foi citado, de perceber que a ampla defesa e o contraditório integram o sistema de princípios conhecido como devido processo legal, isto é, o modo de o Estado, com base no estabelecido previamente em lei, proceder ao julgamento das controvérsias levadas a sua apreciação. Isso quer dizer, portanto, que a ampla defesa e o contraditório são concretizados sempre que a autoridade julgadora, a fim de se desincumbir de seus deveres, faz observar os direitos, faculdades e poderes das partes, entre os quais se destacam o direito de ser ouvido, a faculdade de se defender de imputações e o poder de produzir provas. Desse modo, o Estado promove a justiça de um ponto de vista objetivo, postando-se entre duas posições processuais antagônicas e antitéticas, isto é, garante que a controvérsia seja solucionada harmônica e sinteticamente, ao conferir a ambas as partes a oportunidade de se pronunciar, apresentar a sua versão dos fatos e comprovar o que dizem.

Por fim, cabe esclarecer se a ampla defesa e o contraditório, princípios jurídicos explícitos, previstos expressamente em normas constitucionais e infraconstitucionais de caráter processual, reconhecem direitos ou estabelecem garantias.

Segundo Carlos Sánchez Viamonte (*apud* BONAVIDES, 2009, p. 527), “as garantias são normas positivas – e, portanto, expressas na Constituição ou na lei –, que asseguram e protegem um determinado direito”.

Rui Barbosa (*apud* BONAVIDES, 2009, p. 528), mais incisivamente, afirma que “Direito ‘é a faculdade reconhecida, natural, ou legal, de praticar ou não praticar certos atos’. Garantia ou segurança de um direito é o requisito de legalidade, que o defende da ameaça de certas classes de atentados de ocorrência mais ou menos fácil”.

Ainda mais minuciosa é a análise de Jorge Miranda, para quem, enquanto

Os direitos representam só por si certos bens, as garantias destinam-se a assegurar a fruição desses bens; os direitos são principais, as garantias são acessórias e, muitas delas, adjetivas (ainda que possam ser objeto de um regime constitucional substantivo); os direitos permitem a realização das pessoas e inserem-se direta e imediatamente, por isso, nas respectivas esferas jurídicas, as garantias só nelas se projetam pelo nexa que possuem com os direitos; na acepção jusracionalista inicial, os direitos declaram-se, as garantias estabelecem-se (...). As liberdades assentam na pessoa, independentemente do Estado; as garantias reportam-se ao Estado em atividade de relação com a pessoa; As liberdades são formas de a pessoa agir, as garantias modos de atuação ou de atuação do Estado; As liberdades valem por aquilo que vale a pessoa, as garantias têm valor instrumental e derivado (*apud* BONAVIDES, 2009, p. 528 e 529).

A partir desses entendimentos, é possível afirmar então que a ampla defesa e o contraditório, mais precisamente, estabelecem garantias, em vez de reconhecer direitos. De fato, tanto a interpretação dos textos normativos quanto a leitura da doutrina citados autorizam afirmar que os diversos direitos subjetivos, pessoais ou reais, individuais ou coletivos, são assegurados, nos processos judiciais como nos administrativos, pelas garantias processuais da ampla defesa e do contraditório, as quais, se por um lado protegem referidos direitos do arbítrio, seja de um particular, seja do Estado, por outro institui o dever estatal de conformar e conduzir tais processos no sentido de proteger ao máximo aqueles direitos, num permanente equilíbrio entre a pretensão do que é pedido e o cabimento do que é devido.

## **2. Definição do conceito processo administrativo**

Tudo o que foi dito no item anterior encontra fundamento, *in ultima ratio*, na Teoria Geral do Processo. Entretanto, em razão do diferenciado estágio de desenvolvimento das diversas disciplinas jurídicas, a análise desenvolvida toca mais de perto aquelas disciplinas que se relacionam com o processo judicial, principalmente os processos cíveis e criminais. Assim, como o objeto do presente trabalho é um particular processo administrativo, mister definir esse conceito.

Para tanto, cumpre esclarecer, inicialmente, as diferenças existentes entre os conceitos processo e procedimento, o que vem a ser a chamada relação jurídica processual, como se dá a bilateralidade em sede de processo administrativo e quais são os tipos de processo compreendidos nessa espécie.

Segundo Cintra, Dinamarco e Grinover (2003, p. 277), o processo tanto “pode ser encarado pelo aspecto dos atos que lhe dão corpo”, quanto “pelo aspecto das relações entre os seus sujeitos”, noção que é “essencialmente teleológica”, dado que o “processo é indispensável à função jurisdicional exercida com vistas ao objetivo de eliminar conflitos e fazer justiça mediante a vontade concreta da lei”. Já o procedimento, afirmam eles, é “o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo”, noção que é “puramente formal, não passando da coordenação de atos que se sucedem” no tempo e são corporificados no conjunto de documentos chamados autos (CINTRA, DINAMARCO, GRINOVER, 2003, p. 277 e 278).

Assim, na definição do conceito processo, a doutrina inclui não apenas os atos do procedimento, mas também as relações entre os denominados sujeitos processuais. A propósito, Cintra, Dinamarco e Grinover (2003, p. 282) dizem que “o processo não se reduz a mero procedimento, mero regulamento das formas e atos do juiz e [das] partes, ou mera sucessão de atos”. Dizem eles, então, que o processo,

como complexa ligação jurídica entre os sujeitos que nele desenvolvem atividades, é em si mesmo uma relação jurídica (relação jurídica processual), a qual, vista em seu conjunto, apresenta-se composta de inúmeras posições jurídicas ativas e passivas de cada um dos seus sujeitos: poderes, deveres, faculdades, sujeição, ônus (CINTRA, DINAMARCO, GRINOVER, p. 282 e 283).

Avançando na análise, Cintra, Dinamarco e Grinover (2003, p. 285) observam que o processo é um procedimento em contraditório, no sentido de que a Constituição, ao impor a observância desse princípio nos processos judiciais e administrativos, positiva “a exigência política de que a preparação de sentenças e demais provimentos estatais se faça mediante o desenvolvimento da relação jurídica processual”. Desse modo, afirmam eles, o processo é legitimado pelo procedimento e pelo contraditório, uma vez que, se por um lado a exigência de legalidade dos atos do procedimento serve “para que o material preparatório do julgamento final seja recolhido e elaborado segundo regras conhecidas de todos”, por outro lado essa preocupação com a legalidade dos atos só tem sentido “na medida em que a observância do procedimento constitua meio para a efetividade do contraditório no processo” (CINTRA, DINAMARCO, GRINOVER, 2003, p. 286). E concluem:

É assegurando às partes os caminhos para participar e meios de exigir a devida participação do juiz em diálogo que o procedimento estabelecido em lei recebe sua própria legitimidade e, ao ser devidamente observado, transmite ao provimento final a legitimidade de que ele necessita (Idem).

A respeito da ideia de relação jurídica processual, Cintra, Dinamarco e Grinover (2003, p. 286) lembram que a doutrina enumera como elementos distintivos dessa espécie de relação jurídica os seus sujeitos, o seu objeto e os seus pressupostos. Explicam eles que os sujeitos são o Estado, o demandante e o demandado, ou, como diziam os romanos, *judicium est actum trium personarum: judicis, actoris et rei*, em que o Estado exerce um poder de decisão a que estão sujeitos tanto o demandante como o demandado, em situações jurídicas contrapostas (CINTRA, DINAMARCO, GRINOVER, 2003, p. 286). O objeto é um serviço a ser prestado pelo Estado às partes, isto é, o provimento estatal que visa à harmonização dos direitos e deveres contrapostos (Idem, p. 288). E os pressupostos são a regularidade da demanda, a capacidade de quem a formula e a competência daquele a quem caberá proceder à mencionada harmonização (Idem, p. 288 e 289).

Diante desse quadro, parece mais clara a noção de que os atos processuais, por força da ampla defesa e do contraditório, devem ser bilaterais. Em observância a esses princípios, tendo o demandante apresentado a demanda regularmente, o Estado deve instaurar o processo e dele dar ciência ao demandado. Desse momento em diante, até o provimento estatal final, a regularidade da

relação entre demandante e demandado está condicionada à bilateralidade, visto que a cada ato do primeiro deve ser dado conhecimento ao segundo, para que dele possa se defender e contraditá-lo, apresentando a sua versão dos fatos, assim como eventuais razões que o beneficiem.

José Cretella Jr. (1997, p. 567), falando em autonomia do processo administrativo, lembra que ele “está regulamentado por uma série de regras características, típicas, que o distinguem de seus congêneres – processo penal, processo civil – também autônomos, com métodos próprios, normas próprias, princípios e objetos peculiares”.

Já segundo Aurélio Guaita (*apud* CRETELLA JR., 1997, p. 567 e 568),

Por definição, o processo administrativo é uma categoria do gênero processo, do que concluímos – não importa a disparidade existente – que as conclusões a que se chegou na Teoria Geral do Direito Processual sejam perfeitamente válidas para nós. O processo administrativo é essencialmente idênticos às demais espécies de processo.

Dito isso, o próprio Cretella Jr. (1997, p. 572) apresenta a seguinte definição para o conceito:

processo administrativo, *lato sensu*, é o conjunto de atos e formalidades que, antecedendo e preparando o ato administrativo, permite que o Estado atinja seus fins, concretizando a vontade da Administração, quer expressa espontaneamente, quer por provocação do particular ou do funcionário lesados em seus direitos.

Assim, é possível afirmar que o processo administrativo distingue-se das demais espécies de processo em função das normas de procedimento, do objeto e dos sujeitos.

De observar, no entanto, que a expressão processo administrativo possui mais de uma acepção, o que conduz à conclusão de que existem tipos dentro da espécie.

Como afirma Cretella Jr. (1997, p. 577), a definição por ele apresentada corresponde ao sentido mais geral do conceito, aquele segundo o qual todo ato administrativo deve ser precedido por um processo administrativo que embase a decisão administrativa nele expressa.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 478), citando Carlos Ari Sundfeld, lembra que “entre a lei e o ato administrativo existe um intervalo”, e que o ato “é o produto de um processo ou procedimento através do qual a possibilidade ou a exigência supostas na lei em abstrato passam para o plano de concreção”.

Esse tipo pode ser chamado de processo administrativo *lato sensu*.

Há, porém, um outro sentido, mais específico, segundo o qual o processo administrativo indica “que houve algo de anômalo no serviço público e que alguém precisa responder pela irregularidade verificada”, isto é, que, ocorrida uma lesão a interesse do Estado, cumpre identificar os autores e proceder a sua responsabilização, não por órgão judicial, mas por órgão administrativo (CRETELLA JR., 1997, p. 578).

Nesse sentido mais específico, cumpre lembrar o *caput* do art. 1º da Lei 9.874/1999, segundo o qual essa lei “(...) estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos



administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”. É dizer, pois, que, de acordo com essa lei, objeto do processo administrativo são tanto os direitos dos administrados quanto o cumprimento dos deveres administrativos, tendo como sujeitos, de um lado, os administrados, e de outro, a Administração Pública.

Cretella Jr. (1997, p. 573), citando Corujo, diz que, nesse sentido de processo administrativo, comparece, de um lado, a Administração, não como Poder, que corresponde ao Estado, mas como gestora dos interesses públicos, “de ofício” ou “a pedido da parte”, para solicitar ou reclamar algo dos administrados, particulares ou funcionários, impor-lhes medidas ou resolver-lhes as solicitações, reclamações ou recursos, ou prestar um serviço público.

Ainda Cretella Jr. (1997, p. 574) afirma que “A pendência do processo, qualquer que seja, determina entre os sujeitos participantes uma relação jurídica – relação jurídico-processual, relação especial –, antes inexistente, que estabelece entre os sujeitos interessados vínculos juridicamente relevantes e juridicamente regulados”. Diz ele que, nessa relação, “a Administração é parte, bem como o administrado figura também nessa qualidade e com essa denominação” (CRETELLA JR., 1997, p. 575).

Cretella Jr. (1997, p. 573) ainda manifesta o entendimento de que,

Ao passo que no Direito processual comum, peculiar a outros ramos do Direito, a regra é a interferência de três elementos, dois que perseguem interesses opostos (partes) e um que orienta a demanda (juiz) (...), no processo administrativo a regra geral simplifica a mencionada relação, que passa a ser de apenas “duas” partes principais, Administração e administrado.

Já esse segundo tipo pode ser chamado de processo administrativo *stricto sensu*, ou, mais especificamente, de processo administrativo restritivo ou constrictivo: visa a instruir uma determinada decisão administrativa, expressa num ato administrativo específico, isto é, visa a apurar irregularidades e aplicar sanções administrativas disciplinares àqueles que, sob a denominação de administrados, possuem algum vínculo com a Administração Pública, o que revela que a relação jurídica processual está fundada numa anterior relação jurídica material, conhecida como sujeição administrativa geral<sup>14</sup>. É o caso, por exemplo, dos tipos de processo administrativo de restrição sanitária e de constrição tributária.

Em sentido ainda mais específico, os tipos de processo administrativo previstos nos arts. 143 a 182 da Lei 8.112/1990 e nos arts. 86 a 88 da Lei 8.666/1993, que estabelecem quais são os atos e os prazos próprios à aplicação de sanções administrativas aos servidores públicos, a primeira, e aos contratados pela Administração Pública, a segunda. Nesse sentido, objeto do processo administrativo é o cometimento ou não de faltas disciplinares previstas em lei, no primeiro caso, e o cumprimento ou não de obrigações contratuais, no segundo caso, estando presente em ambos os casos o poder de aplicar sanções conferido à Administração Pública; são sujeitos processuais o servidor público ou o particular contratado, de um lado, e a própria entidade ou órgão de vinculação ou contratante, do outro lado.

Esse terceiro tipo, também processo administrativo *stricto sensu*, pode ser chamado, com maior precisão, de processo administrativo disciplinar<sup>15</sup>, uma vez que, dada a natureza da relação jurídica material entre a Administração Pública e os servidores ou contratados, denominada sujeição administrativa especial<sup>16</sup>, o objetivo é qualificar condutas e, quando necessário, aplicar sanções com vistas a restabelecer a disciplina e normalidade administrativas.

### **3. Especificidades do processo de aplicação de sanções administrativas contratuais**

Voltando a análise ao particular sentido de processo administrativo objeto deste trabalho, importa definir o que lhe seja específico.

Como apontado, no processo de aplicação de sanções administrativas contratuais, de um lado está a entidade ou órgão contratante e do outro, o particular contratado. Nesse tipo de processo, pois, a demanda diz respeito, de um lado, ao interesse da entidade ou órgão contratante, como integrante da Administração Pública que é, de coibir condutas anticontratuais e aplicar as correspondentes sanções administrativas; do outro lado, ao interesse do particular contratado de ser isento de fatos a ele imputados e das consequentes sanções pelo atraso no cumprimento ou pelo não-cumprimento de suas obrigações contratuais.

Questão interessante diz respeito à definição da autoridade competente para julgar essa demanda. Para tanto, mister fazer alguns esclarecimentos.

Como citado acima, Cretella Jr. (1997) entende que, no processo administrativo, em geral, a Administração Pública é parte julgadora, e não parte e julgadora, isto é, segundo ele, não haveria, no processo administrativo, relação jurídica processual entre três sujeitos, apenas entre dois. De observar, no entanto, que esse entendimento não se coaduna às conclusões da Teoria Geral do Processo. Senão vejamos.

Primeiramente, convém considerar o princípio da imparcialidade, segundo o qual, no Estado de Direito Democrático, o julgamento sempre cabe a um terceiro sujeito, em posição processual equidistante das duas partes: sem a presença desse terceiro sujeito, que não defende interesses, mas a quem cabe equacionar interesses contrapostos de outros dois sujeitos de direito, qualquer julgamento se torna parcial<sup>17</sup>. Em segundo lugar, não havendo, como não há no Brasil, órgão que julgue contencioso administrativo, a solução de controvérsias, em sede administrativa, dá-se na própria estrutura em que têm lugar essas controvérsias.

Assim sendo, a efetivação do poder de aplicar sanções administrativas contratuais há de caber àquele que, dentro da organização administrativa, não tenha contato direto com os fatos controversos e por essa razão se presume isento, a ocupar posição própria de quem se desincumbe de uma prerrogativa, não de quem defende um interesse.

Cumpra distinguir, portanto, a capacidade processual e a competência decisória da entidade ou órgão contratante. Nesses termos, então, demandante é a própria entidade ou órgão, a quem, por meio da unidade responsável pela gestão do contrato, toca a iniciativa do processo; autoridade julgadora é a autoridade máxima dessa entidade ou órgão, a quem, não na qualidade de sua representante, mas como representante do Estado, cabe a decisão final em sede administrativa.

Definidos o objeto e os sujeitos processuais, importa analisar as normas de procedimento próprias do processo de aplicação de sanções administrativas contratuais.

A propósito, Bandeira de Mello (2008, p. 491) identifica normas a que atribui a qualificação de princípios, “com fundamento explícito ou implícito na Constituição”, de caráter processual administrativo. São eles: princípios da audiência do interessado, da acessibilidade aos elementos do expediente, da ampla instrução probatória, da motivação, da revisibilidade, da representação e assessoramento, da lealdade e boa-fé, da verdade material, da oficialidade, da gratuidade e do informalismo<sup>18</sup> (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 491 e 492).

Ainda Bandeira de Mello (2008, p. 495 e 496) diz que os seis primeiros princípios citados no parágrafo anterior “têm, no caso dos procedimentos restritivos ou ablativos de direito, o mesmo fundamento, isto é, o art. 5º, LV, da Constituição”.

Cumpra esclarecer, com o mesmo Bandeira de Mello (2008, p. 490), que “Os procedimentos [administrativos] restritivos podem ser subdivididos em (a) meramente restritivos ou ablativos, como as revogações em geral, e (b) sancionadores, que se preordenam à aplicação de uma sanção”.

Assim, percebe-se que o processo de aplicação de sanções administrativas contratuais é informado, diretamente, por meio daqueles princípios processuais administrativos, e indiretamente, pelos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Com efeito, quando, por exemplo, o art. 87 da Lei 8.666/1993 dispõe que “Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado” tais ou quais sanções, está-se referindo diretamente aos princípios da audiência do interessado, da acessibilidade aos elementos do expediente e da ampla instrução probatória, e com isso, indiretamente, aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Esse dispositivo legal impõe à Administração Pública (autoridade julgadora), quando da aplicação de sanções administrativas contratuais, por intermédio de dada entidade ou órgão contratante (demandante), o dever de garantir ao particular contratado (demandado) todas as oportunidades de se defender e de contraditar as imputações feitas contra ele.

Quanto às normas do tipo regras, os primeiros dispositivos a ser citados são aqueles que se referem aos atos de ciência da instauração do processo e de apresentação de defesa prévia.

Instaurado o processo por iniciativa da demandante, a autoridade julgadora deve dar ciência desse fato ao demandado, para que este, se for do seu interesse, apresente defesa prévia à decisão que venha a aplicar a sanção administrativa contratual cabível.

O § 2º do art. 87 da Lei 8.666/1993 dispõe que, antes da decisão que aplicar determinadas sanções, é “facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis”. Já o parágrafo seguinte, que, previamente à decisão que aplicar uma outra sanção, é “facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista”.

Nesses termos, a Lei 8.666/1993 impõe o dever processual à autoridade julgadora de abrir vistas do processo ao demandado, a quem confere a faculdade de apresentar defesa previamente à decisão que venha a aplicar ou não uma ou mais de uma sanção administrativa contratual. Esse é, pois, o primeiro momento em que se devem observar os princípios da ampla defesa e do contraditório, e quando se estabelece a bilateralidade entre os sujeitos processuais antagônicos.

No tocante aos atos em si, de esclarecer que, ao falar em “abertura de vista”, a lei usa expressão genérica, que significa proporcionar o conhecimento, ou, em outros termos, dar ciência de um fato processual. O ato que o materializa não é nomeado pela própria lei, porém, considerando que por ele não se obriga, mas se faculta a realização de um outro ato, o termo tecnicamente mais preciso para nomeá-lo é notificação, e não, como disposto nos arts. 26 a 28 da Lei 9.784/1999, intimação<sup>19</sup>.

Ainda em relação à facultatividade da apresentação de defesa prévia, convém lembrar que o art. 27 da Lei 9.784/1999 dispõe que “O desatendimento da intimação [*sic*, notificação] não importa o reconhecimento da verdade dos fatos (...). Parágrafo único. No prosseguimento do processo, será garantido direito de ampla defesa ao interessado”. Por essa razão, se o demandado, tendo sido notificado, não apresentar defesa prévia, a autoridade julgadora deverá formar a sua convicção, senão em contraditório, então a partir de seus próprios poderes instrutórios; não poderá, como se viu, aplicar os efeitos da revelia, considerando verdadeiros os fatos apresentados pelo demandante; ademais, no prosseguimento do feito, deverá garantir a ampla defesa do demandado.

A ampla defesa e o contraditório são ainda observados quando, por força do disposto no art. 109, I, f, e III, da Lei 8.666/1993, o demandado irredimido interpõe recurso contra a decisão da autoridade julgadora. Definido que esta se confunde à autoridade máxima do órgão, seria mais preciso falar em pedido de revisão, e não propriamente recurso, uma vez que, a princípio, não se tem julgamento por instância superior, mas por aquela mesma que proferiu a decisão. Justifica-se a interposição de pedido de revisão à autoridade julgadora “em face de razões de legalidade e de mérito”, conforme disposto no *caput* do art. 56 da Lei 9.784/1999.

Por fim, questão interessante a esclarecer diz respeito à imprescindibilidade ou não, para a garantia da ampla defesa e do contraditório nos processos de aplicação de sanções administrativas contratuais, de defesa técnica do demandado, isto é, de sua representação por advogado. A propósito, tanto a lei específica (Lei 8.666/1993) quanto a lei geral (Lei 9.784/1999) nada dispõem. De indagar, pois, como responder a essa questão, haja vista os princípios constitucionais e o mencionado princípio processual administrativo da representação e assessoramento.

Segundo Bulos (2009, p. 534), insere-se no conteúdo “do princípio constitucional da ampla defesa a chamada defesa técnica – aquela exercida pela atuação profissional de um advogado”, a qual, segundo ele, “Além de ser um direito, (...) é, também, uma garantia, porque tem por escopo atingir uma solução justa”.

De fato, essa opinião se coaduna às exigências de garantia do devido processo judicial. Já no caso do processo administrativo, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante 5, segundo a qual “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”. Também o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RMS 25061/PE, por exemplo, invocando a citada Súmula Vinculante 5, assim ementou o acórdão:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR. INFRAÇÃO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEFESA TÉCNICA POR ADVOGADO. DESNECESSIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-DEMONSTRADO. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS PENAL E ADMINISTRATIVA. RECURSO IMPROVIDO.

Diante do exposto, conclui-se que a defesa técnica por advogado, em sede de processo administrativo disciplinar, como é o caso daqueles em que se aplicam sanções administrativas contratuais, só é imprescindível quando o reclamarem as circunstâncias, e desde que comprovado que a sua falta represente cerceamento de defesa e prejuízo ao contraditório.

## **Conclusão**

Ao final deste trabalho, em que se procurou verificar, na legislação, doutrina e jurisprudência brasileiras, evidências acerca da observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo de aplicação de sanções administrativas contratuais, conclui-se o seguinte:

1. A ampla defesa e o contraditório, princípios constitucionais explícitos de caráter processual, têm por finalidade garantir aos acusados, também em processos administrativos, os direitos de ser ouvidos, apresentar sua versão dos fatos e produzir provas em seu favor.

2. A ampla defesa e o contraditório integram o sistema do devido processo legal, e têm como função impor à autoridade julgadora o dever de conduzir o processo de modo objetivo, o que significa dizer que ela deve conferir às partes oportunidades equivalentes de atuar no processo, e que ela deve solucionar a controvérsia sem prejuízo algum às diversas situações processuais subjetivas.

3. O conceito processo administrativo possui várias acepções: significa tanto o embasamento necessário e indispensável de todo ato administrativo, quanto a apuração de irregularidades ocorridas que contrapõe a Administração Pública e os administrados ou os servidores, como a aplicação de sanções administrativas a particulares contratados pela Administração Pública.

4. No caso da aplicação de sanções administrativas contratuais, o objeto do processo é o cumprimento ou não de obrigações contratuais, assim como o poder de aplicar tais sanções; e os sujeitos processuais são o particular contratado (demandante), a entidade ou órgão contratante (demandado) e a autoridade máxima dessa mesma entidade ou órgão (autoridade julgadora).

5. Na aplicação de sanções administrativas contratuais, há de se observar não apenas os princípios da ampla defesa e do contraditório, de matriz constitucional e caráter processual, mas também os princípios da audiência do interessado, da acessibilidade aos elementos do expediente, da ampla instrução probatória, da motivação, da revisibilidade, da representação e assessoramento, da lealdade e boa-fé, da verdade material, da oficialidade, da gratuidade e do informalismo, decorrentes daquele e de origem infraconstitucional.

6. Instaurado processo para aplicação de sanções administrativas contratuais, o demandado deverá ser notificado desse fato pela autoridade julgadora, e terá a faculdade de apresentar defesa prévia à decisão desta. Caso não o faça, ainda assim não serão aplicados os efeitos da revelia, devendo a autoridade julgadora formar sua convicção a partir de elementos probatórios que ela mesma venha a colher. Aplicadas sanções, o demandado deverá ser novamente notificado pela autoridade julgadora, e terá a faculdade de interpor pedido de revisão da decisão desta.

7. No processo de aplicação de sanções administrativas contratuais, não é imprescindível a defesa técnica por advogado, consistindo esta outra faculdade do demandado.

## Referências

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5/10/1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 5.869, de 11/1/1973**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.112, de 11/12/1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666, de 21/6/1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.784, de 29/1/1999**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 25.061/PE**. Disponível em:  
<[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=6339593&sReg=200702122941&sData=20091013&sTipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=6339593&sReg=200702122941&sData=20091013&sTipo=5&formato=PDF)>  
Acesso em: 15 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 5**. Disponível em:  
<[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula\\_001\\_016](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula_001_016)> Acesso em: 15 ago. 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANDIDO, Daniele Chamma. **Competência Sancionatória nos Contratos Administrativos**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=9136](http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9136)>. Acesso em: 4 jul. 2009.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; e GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

CRETELLA JR., José. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CRETELLA NETO, José. **Fundamentos Principlológicos do Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre Interpretação/Aplicação do Direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

OLIVEIRA JR., Erick Menezes de. A interpretação do Direito Administrativo face aos princípios que o orientam. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 263, 27 mar. 2004. Disponível em:  
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5010>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

<sup>1</sup> Especialista em Direito Público pela Universidade Tiradentes. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Técnico Judiciário Assessor de Planejamento e Gestão da Secretaria de Administração e Orçamento do Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe. Currículo lattes por meio do endereço eletrônico <http://lattes.cnpq.br/8900052310138642>. Contato pelo e-mail [hermanosantos@ig.com.br](mailto:hermanosantos@ig.com.br).

<sup>2</sup> Segundo Judith Martins-Costa, “admite-se hoje que cada ordenamento jurídico inclui duas espécies de princípios: aqueles que vêm expressos por dicção legislativa e o que estão (ainda) inexpressos ou implícitos, sendo recolhidos, retirados ou formulados por dicção judicial” (*apud* OLIVEIRA JR., 2004, p. 5).

<sup>3</sup> Eros Roberto Grau (2005, p. 142) sustenta que “o Direito, enquanto nível do todo social – dado que consubstancia um discurso ou uma linguagem dele –, é elemento constitutivo do modo de produção social. Assim, ele já se encontra no interior da estrutura social anteriormente à sua expressão como Direito moderno, vale dizer, produzido pelo Estado”; desse modo, afirma ele, “a forma jurídica é imanente à infra-estrutura, como pressuposto interior à sociedade civil, mas a transcende enquanto posta pelo Estado, como Direito positivo”.

<sup>4</sup> Luís Roberto Barroso informa que “A dogmática moderna avaliza o entendimento de que as normas jurídicas podem ser enquadradas em duas categorias [dir-se-ia espécies] diversas: as normas-princípio e as normas-disposição. As normas-disposição, também referidas como regras, têm eficácia restrita às situações específicas às quais se dirigem. Já as normas-princípio têm, normalmente, maior teor de abstração e uma finalidade mais destacada dentro do sistema” (*apud* OLIVEIRA JR., 2004, p. 3).

<sup>5</sup> Importante esclarecer que, no presente trabalho, não se trata dos chamados “princípios político-constitucionais”, mas sim dos “princípios jurídico-constitucionais”. Como lembra Cretella Neto (2002, p. 48), os princípios político-constitucionais são aqueles que ‘explicitam as valorações políticas fundamentais do constituinte’, segundo José Joaquim Gomes Canotilho, isto é, refletem as principais políticas e a ideologia dominante do legislador. Enquadram-se, nesse tipo de princípio, aqueles que definem a forma de Estado (como a organização econômico-social) e a estrutura do Estado (descentralização ou centralização político-administrativa), além daqueles que definem a estrutura do regime político (república, parlamentarismo) e os que caracterizam a forma de governo e a organização política em geral (princípios eleitorais, por exemplo)”. Ainda seguindo o que diz Cretella Neto (2002, p. 48 e 49), diferentemente, princípios jurídico-constitucionais “são aqueles que informam toda a ordem jurídica do país, e o fato de terem sido erigidos ao *status* constitucional, por força de processo de evolução histórica e política, inserindo-os progressivamente na consciência nacional, confere-lhes inequívoca supremacia sobre quaisquer outros. Esses princípios pertencem à ordem jurídica positiva e ‘constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do Direito positivo’”, como é o caso da ampla defesa e do contraditório.

<sup>6</sup> A propósito, Cintra, Dinamarco e Grinover (2003, p. 78 a 80) lembram que atualmente a doutrina acentua “a ligação entre processo e Constituição”, e que é essa a razão de ser da disciplina Direito Processual Constitucional, que tem como um de seus tópicos a chamada “tutela constitucional do processo”, a qual se refere tanto aos direitos de ação e de defesa quanto às garantias do devido processo legal.

<sup>7</sup> Segundo Cretella Neto (2002, p. 69), “o constituinte usou o termo ‘litigantes’ para designar, indistintamente, o réu (do processo civil), o acusado (do processo penal) e o indiciado (do processo administrativo)”.

<sup>8</sup> Cretella Neto (2002, p. 62) informa que a ampla defesa e o contraditório “foram objeto de artigo [*sic*] único da [atual] Constituição Federal, enquanto, nos diplomas constitucionais anteriores, os dois princípios estavam separados em diferentes dispositivos”. Conclui, então, que se faz necessário que esses princípios, confundidos também pela doutrina, “sejam diferenciados, pois um é mais abrangente do que o outro: a defesa contém a contradição, mas não se reduz somente a ela” (CRETELLA NETO, 2002, p. 63).

<sup>9</sup> Bulos (2009, p. 534) adverte que “No campo do inquérito parlamentar, a ampla defesa pode existir sem o contraditório, como decorrência da própria natureza *sui generis* das comissões parlamentares de inquérito”. De observar, entretanto, que nas comissões parlamentares de inquérito não há, propriamente, um processo, nem, afinal, um julgamento, daí porque desnecessário falar, como abordado neste trabalho, em ampla defesa e contraditório.

<sup>10</sup> Cintra, Dinamarco e Grinover (2003, p. 56) afirmam que “O texto constitucional autoriza o entendimento de que a ampla defesa e o contraditório são também garantidos no processo administrativo não punitivo, em que não há acusados, mas litigantes (titulares de conflitos de interesses)”. Por outro lado, advertem que “A investigação administrativa realizada pela polícia judiciária e denominada inquérito policial não está abrangida pela garantida do contraditório e da [ampla] defesa, mesmo perante o novo texto constitucional, pois nela ainda não há acusado, mas mero indiciado. Permanece de pé a distinção do Código de Processo Penal, que trata do inquérito nos arts. 4º e 23, e da instrução processual nos arts. 394 e 405” (CINTRA, DINAMARCO, GRINOVER, 2003, p. 83).

<sup>11</sup> Para Bastos (2001, p. 234), “O direito ao devido processo legal é mais uma garantia do que propriamente um direito. Por ele visa-se a proteger a pessoa contra a ação arbitrária do Estado. (...) É por isto que hoje o princípio se desdobra em uma série de outros direitos, protegidos de maneira específica pela Constituição. A doutrina diz, por exemplo, serem manifestações do ‘devido processo legal’: a) o princípio da publicidade dos atos processuais; b) a impossibilidade de utilizar-se em juízo prova obtida por meio ilícito; c) o postulado do juiz natural; d) contraditório; e) procedimento regular”.

<sup>12</sup> Aprofundando a análise, Cretella Neto (2002, p. 70) afirma que “O princípio do contraditório implica também comandos negativos, dirigidos ao juiz, tais como o da vedação a que tome providências sem que delas dê ciência aos litigantes, ou que profira decisões com fundamento em provas a respeito das quais as partes não tiveram a oportunidade de se manifestar, ou, ainda, a respeito das quais somente uma das partes falou nos autos”.



<sup>13</sup> Cretella Neto (2002, p. 71) afirma que “o princípio do contraditório ultrapassa o momento inicial da contraposição à demanda, começando a constituir atributo inerente a todos os momentos relevantes do processo; o princípio não é mais meramente formal que atende a determinados requisitos técnicos, mas passa a ser componente contributivo essencial ao estabelecimento de um processo justo”.

<sup>14</sup> Daniele Chamma Candido (2009, p. 10 a 17) conclui que , “com fundamento em sua supremacia geral, a Administração Pública possui competência para restringir o direito de propriedade ou a liberdade de seus administrados de uma maneira geral, aplicando comandos legais que preveem tais limitações, exercendo uma atividade estritamente fiscalizatória do cumprimento desses preceitos, e para sancionar as condutas tidas por ilícitas”.

<sup>15</sup> Candido (2009, p. 77 e 78) afirma que, “uma vez admitido que contrato administrativo é uma hipótese de relação de sujeição especial, forçoso reconhecer que as sanções aplicáveis aos particulares que dele participam são sanções disciplinares, decorrentes do chamado poder disciplinar da Administração”.

<sup>16</sup> Candido (2009, p. 17 a 40) informa que “A distinção entre relação de sujeição geral e relação de sujeição especial surgiu da observação por parte da doutrina de Direito Administrativo da existência de relações jurídicas constituídas entre um ou alguns particulares e a Administração Pública, nas quais o vínculo formado é específico e gera competências mais amplas ao Poder Público. Nesses vínculos, o particular se submete a prerrogativas ou competências administrativas fundamentadas no próprio vínculo especial criado e não dirigidas à sociedade em geral. Portanto, coloca-se o particular sob uma ‘sujeição especial’, e, paralelamente, para a Administração, surge uma ‘supremacia especial’ e, entre as partes, uma ‘relação de sujeição especial’, ou ‘relação especial de sujeição’”.

<sup>17</sup> Ver, a respeito, Cintra, Dinamarco e Grinover (2003, p. 51 a 53, 293 e 294).

<sup>18</sup> A esse respeito, ver, também, Oliveira Jr. (2004, p. 3 a 8).

<sup>19</sup> Cintra, Dinamarco e Grinover (2003, p. 56) lembram que “a ciência dos atos processuais é dada através da citação, da intimação e da notificação”. Informam eles que “A legislação brasileira não é uniforme no uso desses vocábulos” (Idem, ibidem). De observar, no entanto, que a legislação brasileira, vista em conjunto, principalmente consoante o disposto nos arts. 213 e 214 do Código de Processo Civil, atribui os seguintes significados àqueles termos: citação é o chamamento do réu ao processo; intimação, a ordem para fazer ou deixar de fazer algo no processo; e notificação, qualquer ato de ciência de um fato ou ato processual antecedente.