

O DEVIDO PROCESSO LEGAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

DRUDE, Bruno Miguel¹; TEIXEIRA, Renata de Souza Kaune²

4

Resumo

O artigo examina o princípio do devido processo legal, como garantia que limita o poder público. Investiga sua força normativa e quando sua violação gera nulidade. Confere-se especial atenção ao processo administrativo sancionador, defende-se maior rigor, pelo impacto aos direitos fundamentais. Parte-se da hipótese de que violações procedimentais, hábeis a mitigar as chances do administrado, comprometem a legitimidade decisória. Defende-se que a regra seja a nulidade e propõe-se standard que, além de alinhado com os ônus já atribuídos à administração pública, revela mecanismo para o desenvolvimento institucional e autocontenção. O artigo é desenvolvido por meio de abordagem qualitativa e método analítico. Contribui para a segurança jurídica, racionalidade decisória e legitimidade do processo administrativo no Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Devido Processo Legal. Processo administrativo. Processo administrativo sancionador.

Abstract

This article examines the principle of due process of law as a guarantee that limits public power. It investigates its normative force and when its violation generates nullity. Special attention is given to the administrative sanctioning process, advocating greater rigor due to its impact on fundamental rights. It starts with the hypothesis that procedural violations, capable of mitigating the chances of the administered party, compromise the legitimacy of the decision. It argues that the rule should be null and proposes a standard that, in addition to being aligned with the burdens already attributed to public administration, reveals a mechanism for institutional development and self-restraint. The article is developed through a qualitative approach and analytical method. It contributes to legal certainty, decisional rationality, and the legitimacy of the administrative process in the Democratic Rule of Law.

Keywords: Due Process of Law. Administrative process. Sanctioning administrative process.

Introdução

O princípio do devido processo legal, consagrado no texto constitucional brasileiro, projeta-se como uma das mais relevantes garantias fundamentais no Estado Democrático de Direito, não se restringindo ao âmbito jurisdicional, mas irradiando seus efeitos também sobre a atuação administrativa. No contexto do processo administrativo, o devido processo

¹ Mestre em Direito Constitucional pelo PPGDC-UFF. Advogado. Professor de Direito no Centro Universitário Celso Lisboa, e-mail: bruno.drude@celsolisboa.edu.br;

² Aluna e Monitora do Centro Universitário Celso Lisboa.

legal assume papel central na conformação da atividade estatal, funcionando como limite ao exercício do poder público e como instrumento de proteção dos direitos fundamentais dos administrados.

O presente artigo tem por objetivo investigar a amplitude do princípio do devido processo legal no âmbito do processo administrativo, buscando delimitar os níveis de sua força normativa e as repercussões jurídicas decorrentes de sua inobservância, à luz das garantias constitucionais ofendidas e dos direitos debatidos nos respectivos procedimentos. Pretende-se, especificamente, analisar se os vícios procedimentais decorrentes da violação ao devido processo legal devem ser considerados sanáveis ou insanáveis, conforme a natureza da regra infringida e os impactos concretos sobre a esfera jurídica do administrado.

Além de uma abordagem geral do princípio no processo administrativo, a investigação dedica especial atenção aos processos administrativos sancionatórios, examinando-se a hipótese de que, nesse âmbito, a observância do devido processo legal deve ser submetida a um grau de rigidez mais elevado, em razão da similitude estrutural e funcional desses procedimentos com o processo penal, bem como da intensidade das restrições impostas aos direitos fundamentais dos administrados.

O processo administrativo sancionador implica necessário atingimento ao direito fundamental à propriedade e/ou à liberdade. A partir de tal pressuposto, consequentemente, deve observar rigorosamente o devido processo legal.

Parte-se da hipótese central de que a inobservância de quaisquer regras procedimentais cuja violação implique, de modo lógico, a redução da probabilidade de que o administrado deixe de ser punido deve ensejar a decretação de nulidade do procedimento. Nessa perspectiva, não se trata de afirmar a nulidade automática de toda e qualquer irregularidade formal, mas de reconhecer que determinadas violações procedimentais comprometem estruturalmente a legitimidade da decisão administrativa, por afetarem o equilíbrio do contraditório, a ampla defesa e a impessoalidade decisória, devendo, portanto, em regra, levar à nulidade, parcial ou integral, do processo.

A relevância do tema justifica-se, sobretudo, pela amplitude e diversidade das matérias submetidas cotidianamente a processos administrativos, que envolvem intensas relações público-privadas e nas quais se discutem não apenas interesses patrimoniais, mas também outros direitos fundamentais e, por vezes, direitos sociais. No âmbito desses procedimentos, os administrados podem tanto deixar de ter direitos fundamentais

satisfeitos quanto sofrer restrições severas à sua esfera jurídica, inclusive por meio da aplicação de sanções de variadas magnitudes.

Diante desse cenário, mostra-se imprescindível que os processos administrativos sejam conduzidos com estrita observância ao devido processo legal, não apenas como exigência constitucional, mas como condição para a legitimidade das decisões administrativas e para a redução do elevado volume de judicialização decorrente de falhas procedimentais. Nesse sentido, a fixação de parâmetros mais objetivos quanto às consequências jurídicas da inobservância das normas procedimentais revela-se medida necessária para conferir maior segurança jurídica e previsibilidade, tanto aos administrados quanto às próprias autoridades administrativas.

Ocorre que persiste, especialmente na jurisprudência, entendimento no sentido de que a análise de inobservância ao devido processo legal e suas respectivas consequências devem ser realizadas no caso concreto. E, além disso, é tranquila a posição no sentido de que a nulidade somente deve ser decretada quando a contrariedade à aludida garantia implicar efetivo prejuízo à parte, cabendo a esta demonstrá-lo.

Embora o ideal normativo e institucional consista na plena observância da integralidade das regras procedimentais, com a consequente nulidade de qualquer violação, impõe-se reconhecer, de forma realista, que o atual estágio de desenvolvimento institucional da Administração Pública — especialmente no exercício de funções de natureza quase jurisdicional — ainda não permite a concretização imediata desse ideal. Tal realidade, inclusive, restou positivada por meio da introdução do artigo 20, na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Assim, no caminho de sua progressiva realização, torna-se relevante a construção de standard, capaz de conferir maior segurança jurídica (previsibilidade) às partes, reduzindo, inclusive, a dificuldade do administrado demonstrar o prejuízo sofrido, frente à opacidade comum a diversas contrariedades ao devido processo legal cometidas pela Administração Pública. Mais do que isso, é necessário perseguir mecanismo pelo qual a própria administração pública busque o aperfeiçoamento institucional de forma constante, capazes, portanto, de impor autovigilância constante, estimulada por meio de mecanismos de coerção virtuosos, como, por exemplo, a pressão gerada por meio de instrumento que imponha comprovação de que suas condutas não prejudicaram o administrado.

Desse modo, defende-se seja conferido maior rigor à observância ao devido processo legal no âmbito do processo administrativo sancionador, de forma sistemicamente

objetiva, reduzindo-se a subjetividade da análise quanto ao prejuízo deflagrado pelos vícios verificados, bem assim, reconhecendo-se a excessiva dificuldade de comprovação do prejuízo pelos administrados, no contexto de um déficit reconhecido de institucionalidade e de observância ao conjunto de matizes que orienta os processos administrativos. Assim, o presente estudo pretende contribuir para o aprimoramento do processo administrativo brasileiro, promovendo maior racionalidade decisória, reforçando a proteção dos direitos fundamentais e fomentando uma atuação administrativa mais legítima, previsível e compatível com o Estado Democrático de Direito.

7

Metodologia

A pesquisa desenvolvida no presente artigo adota abordagem qualitativa, adequada à análise de institutos jurídicos de natureza normativa e principiológica, especialmente no que se refere à investigação da amplitude, da força normativa e das consequências jurídicas decorrentes da inobservância do princípio do devido processo legal no âmbito do processo administrativo. Tal abordagem permite a compreensão aprofundada dos significados, fundamentos e implicações dogmáticas do princípio, bem como de sua concretização no plano normativo e decisório.

Quanto ao método, emprega-se o método analítico, por meio do qual se procede à decomposição do princípio do devido processo legal em seus elementos constitutivos, examinando-se, de forma sistemática, as regras e garantias procedimentais que o integram, bem como suas distintas manifestações nos processos administrativos em geral e, de modo particular, nos processos administrativos sancionatórios. Esse método possibilita a avaliação crítica das hipóteses de violação procedimental e de suas repercussões sobre a legitimidade das decisões administrativas, especialmente no que concerne à distinção entre vícios sanáveis e insanáveis.

Quanto à técnica de pesquisa, foi realizada pesquisa bibliográfica, com base em fontes doutrinárias, normativas e jurisprudenciais. A investigação doutrinária abrange obras clássicas e contemporâneas do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, com especial atenção aos estudos sobre processo administrativo, garantias fundamentais e teoria das nulidades. No plano normativo, analisam-se dispositivos constitucionais e legislação infraconstitucional. Por fim, a pesquisa jurisprudencial objetiva apresentar o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal acerca dos aspectos pesquisados, com o objetivo de verificar como o devido processo legal tem sido interpretado e aplicado,

especialmente em processos administrativos sancionatórios.

A articulação desses elementos metodológicos visa conferir coerência, rigor e consistência à investigação, possibilitando a verificação da hipótese proposta e a formulação de critérios mais objetivos para a identificação das violações ao devido processo legal aptas a ensejar a nulidade de atos administrativos, contribuindo para o aprimoramento da segurança jurídica e da legitimidade das decisões administrativas.

Resultados e Discussão

Para os objetivos do presente estudo não há necessidade de realizar digressão histórica com a finalidade de transmitir a evolução história do devido processo legal, bastando abordar brevemente as suas acepções substancial e formal, conforme uma média doutrinária e jurisprudencial.

O princípio do devido processo legal constitui uma das garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito, estando previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Trata-se de um princípio estruturante do ordenamento jurídico, que visa limitar o exercício do poder estatal e assegurar a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos frente às atuações do Estado.

Em sua acepção formal, ou procedimental, conforme pontua Edilson Vitorelli³, o devido processo legal refere-se à observância das regras e garantias preestabelecidas que disciplinam o desenvolvimento do processo, proporcionando às partes apresentem seus fundamentos e respostas nos autos.

Mas, mesmo sob a perspectiva procedimental, a doutrina elenca funções mais garantistas ao princípio em comento. Nessa toada, mencionando especialmente os processos que possam deflagrar atingimento da liberdade e do patrimônio, mas não apenas, Egon Bockmann Moreira⁴ ensina que o devido processo legal é meio pelo qual se viabiliza impedir lesão a direitos fundamentais. A partir disso, pode-se afirmar, conseqüentemente, que qualquer restrição de direitos fundamentais ou imposição de obrigações devem ser promovidas por meio de um procedimento previamente estabelecido

³ **VITORELLI, Edilson.** O devido processo legal processual nos precedentes da Suprema Corte dos Estados Unidos: um contributo para a história das garantias processuais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 72, p. 187–217, jan./jun. 2018. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2018v72p187.

⁴ **MOREIRA, Egon Bockmann.** *Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei nº 9.784/1999*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.73.

em lei, respeitando-se garantias como o contraditório, a ampla defesa, o juiz natural, a publicidade dos atos processuais e a motivação das decisões judiciais. O enfoque, de toda feita, recai sobre a regularidade do procedimento e a fidelidade às formas legalmente previstas.

Já a acepção substancial do devido processo legal, conforme expõe Fábio Medina Osório⁵, ultrapassa a mera observância formal das regras processuais, alcançando o conteúdo das normas e dos atos estatais, de modo a vetar que estas contenham arbitrariedades.

Sob esse prisma, o princípio atua como parâmetro de controle da razoabilidade e da proporcionalidade das leis, normas infralegais e das decisões estatais, impedindo que o Estado, ainda que por meio de procedimento formalmente válido, edite normas ou pratique atos arbitrários, abusivos ou desproporcionais.

O devido processo legal substancial permite, assim, que o Poder Judiciário examine não apenas se houve respeito às formas legais, mas também se o conteúdo da atuação estatal é compatível com os valores constitucionais. Essa dimensão revela a função do princípio como instrumento de proteção material dos direitos fundamentais, funcionando como limite ao legislador e ao administrador público.

Dessa forma, as acepções formal e substancial do devido processo legal não se excluem, mas se complementam. Enquanto a dimensão formal assegura a correção procedimental e a participação das partes no processo, a dimensão substancial garante que o exercício do poder estatal seja justo, razoável e proporcional. Ambas são essenciais para a efetiva tutela dos direitos fundamentais e para a consolidação de um sistema jurídico comprometido com a justiça e a limitação do arbítrio estatal.

Devido Processo Legal no Processo Administrativo

Importa fixar uma primeira premissa para o desenvolvimento do presente artigo. Pouco importa se o desencadeamento organizado de atos administrativos, que leva a uma decisão final, identifica procedimento ou processo.

Evidentemente, ao estabelecer expressamente no inciso LIV, do artigo 5º, da CRFB, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” e, na sequência, no inciso LV, do mesmo artigo, que “aos litigantes, em processo judicial ou

⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. ed. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 162.

administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, o Constituinte pretendeu assegurar o devido processo legal no âmbito de processos administrativos, reitere-se, pouco importando se eles possuem efetivamente a natureza de processo ou procedimento.

Na dicotomia da classificação do conjunto de atos estatais organizados, a depender da corrente, são atribuídas mais ou menos instrumentos concretizadores do devido processo legal aos processos e aos procedimentos, conforme a necessidade – proveniente da Constituição - de que o administrado possa exercer o contraditório e a ampla defesa.

Para não gerar delonga a respeito do debate sobre as características do que seria processo e o que seria procedimento, vale firmar uma premissa dogmática, mas bastante consensual, a fim de permitir o desenvolvimento teórico aqui proposto.

Será utilizada a expressão processo administrativo, englobando tanto aquele conjunto de atos que compreenda a participação do administrado, como aquele que não exija a participação do administrado necessariamente.

Ambos, segundo consenso doutrinário e conforme propõe-se, deverão observar o devido procedimental, porém, com amplitudes diversas de mecanismos. Nos primeiros, além de ser exigida a observância das fases e requisitos previstos na legislação, devem ser observadas principalmente as oportunidades de intervenção dos administrados, concebidas como real possibilidade de influir na formação do juízo de valor das autoridades julgadoras. Já nos demais, que não exigem a participação do administrado, apesar de serem impulsionados tão somente pela Administração Pública, devem ser observadas fielmente as etapas e requisitos previstos na legislação.

Portanto, como dito, o devido processo legal alcança, inequivocamente, o processo administrativo, emanando, no entanto, níveis distintos de rigidez, conforme os direitos envolvidos no debate e a participação, ou não, do administrado.

Inexiste divergência quanto à aplicação do devido processo legal no âmbito de processos administrativos, mesmo porque, tal princípio, em sua origem substancial, objetivou exatamente impedir o Estado de agir com arbítrio na elaboração das próprias leis e regulamentos. Ocorre que a Administração Pública sempre atua por meio de conjunto de atos praticados pelas autoridades administrativas, ou seja, por meio de processo administrativo. Por conseguinte, sob a perspectiva procedimental, o devido processo legal, igualmente, objetiva impedir o arbítrio, não exatamente da legislação e da regulamentação, mas das autoridades, exigindo, conjuntamente com o princípio da legalidade, que sejam

observadas as normas legais, que não sejam praticados atos sem previsão normativa, bem assim, seja observada a ordem cronológica estabelecida e que o Estado considere verdadeiramente as intervenções do particular, proporcionando a possibilidade de que influam no deslinde do processo.

A partir de tal ideário, que decorre de um determinado estágio democrático da sociedade, sequer seria necessária a previsão expressa no inciso LIV, do art. 5º, da CRFB, visto que tal exigência decorre do Princípio da Legalidade e, por conseguinte, do Estado de Direito, bem assim, do Princípio Democrático, ou seja, é próprio do Estado Democrático de Direito.

Isso significa que o devido processo legal reflete valor imanente ao Estado Democrático de Direito, de modo que ele não precisa estar previsto expressamente na Carta Política, por ser indissociável do regime político e da forma de exercício do poder estabelecidos constitucionalmente.

Contemporaneamente, com a maximização da concepção de democracia, de modo que esta pressuponha mais do que a mera possibilidade de participar da escolha dos representantes legislativos (e, com as devidas variações em cada sistema, também de parte dos gestores, ainda que indiretamente), há de se exigir legitimidade em relação à atuação estatal nos mais variados níveis de poder e no âmbito de todos os Poderes. Por conseguinte, o processo administrativo, desenvolvido com observância ao devido processo legal, identifica fundamental instrumento para conferir legitimidade⁶ às decisões administrativas.

Entendemos, que, além de tais perspectivas, deve ser exigido nível de rigidez qualificado em quaisquer processos administrativos no âmbito dos quais possam ser negados direitos, impostas obrigações ou sanções, visto que a autoridade julgadora em via administrativa é parte integrante do próprio órgão que poderá rejeitar a satisfação do direito ou que tem interesse na manutenção da obrigação ou sanção. Adrede, considerando que os seres humanos possuem enviesamento inevitável e que, por ser parte de determinada instituição, são expostos a nível cotidiano de influência de outros sujeitos pertencentes à respectiva organização, necessário reconhecer que a imparcialidade acaba sendo comprometida, de modo que ela deve ser compensada por meio de mecanismos que forcem o máximo possível à horizontalização das relações público-privadas.

⁶ LUHMANN, Niklas. Legitimation durch Verfahren. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1983, P. 232.

Por isso, as regras procedimentais, especialmente aquelas voltadas a conferir maior equilíbrio⁷, a partir do reconhecimento tácito do “desequilíbrio” inerente à formação do juízo de valor no âmbito de processo administrativo, devem ser atendidas rigorosamente.

Contrariedade Ao Devido Processo Legal Procedimental E Nulidade

Na jurisprudência do STF, constata-se que o princípio do devido processo legal é concebido majoritariamente como uma garantia e não como um direito. Dessa forma, ele seria uma garantia quanto ao adequado procedimento por meio qual se debate um direito subjetivo.⁸

Os direitos fundamentais geram pretensão dos sujeitos de direito à sua satisfação ou preservação, vale dizer, ao direito em si. Já as garantias fundamentais possuem feição eminentemente instrumental, ou seja, são instrumentos para alcançar a satisfação ou a preservação de direitos, não havendo logicamente a pretensão de satisfação ou preservação da própria garantia, pois, em si mesma, ela não emana valoração sobre os bens jurídicos a serem protegidos.

Essa consideração, marca relevante critério de aplicabilidade do princípio e os efeitos que gera em relação à ofensa alegada.

Verifica-se que, como garantia, o princípio adquire feição instrumental, no sentido de servir como mecanismo para garantir a satisfação ou a preservação de um direito, ou, mais objetivamente, permitir que o sujeito de direito exerça o devido processo legal, no objetivo de alcançar a satisfação ou a preservação do direito subjetivo (material ou imaterial).

Nesse contexto, para considerar ofendido o devido processo legal, de modo a gerar nulidade, exige-se que, no âmbito do respectivo processo, a contrariedade procedimental implique prejuízo relacionado à satisfação ou à preservação de um direito subjetivo. É dizer que o objeto do processo diga respeito a um direito subjetivo, que pode ser atingido direta ou indiretamente (os efeitos do processo não sejam dirigidos ao direito, mas os efeitos do processo impliquem a não satisfação ou a interrupção do gozo do direito).

A partir de tal perspectiva, o STF entende que a contrariedade ao devido processo

⁷ Como, por exemplo, a exigência de julgamento colegiado já em primeira instância em alguns órgãos, a exigência de composição paritária em Conselhos de Contribuintes, a exigência de que a manutenção de sanções seja promovida por decisão unânime em alguns órgãos, entre outras que objetivam conferir maior diversidade de entendimentos dos julgadores ou gerar maior “dificuldade” para que a administração pública imponha determinados atos, exigindo uma atuação e/ou posicionamento qualificado.

⁸ STF, Tribunal Pleno. MS 24.785/DF, relator para o acórdão o Min. Joaquim Barbosa, j. em 08.09.2004, DJU de 03.02.2006.

legal somente implica nulidade quando demonstrado prejuízo efetivo⁹, compreendido como aquele que atinge o direito objeto em discussão. Se o direito em discussão envolver direito patrimonial ou a liberdade, o prejuízo ao devido processo legal há de ser demonstrado pela própria mitigação aos seus corolários, vale dizer, ao contraditório, à ampla defesa, ao juiz natural, entre outros.

Essa acepção está relacionada fundamentalmente à inobservância do devido processo legal em sua perspectiva formal. Nesse sentido, vale questionar em quais circunstâncias verifica-se efetivo prejuízo frente à inobservância se regras procedimentais forem contrariadas.

Ocorre que não há uma resposta uníssona para tal questionamento. Por mais que existam determinadas contrariedades que são relacionadas pela jurisprudência e pela doutrina como circunstâncias causadoras de nulidade em regra, são poucas aquelas que, a depender do caso concreto, não podem ser superadas.

Sobre tal debate, Alexandre Mariotti propõe uma posição parcialmente distinta daquela verificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sustentando que o devido processo legal admite também estrutura de regra e, nessa perspectiva, deflagraria, portanto, a nulidade quando quaisquer procedimentos deixem de ser observados, nas palavras do autor, a verificação se:

(...) determinado processo é devido pode exigir uma complexa avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção, mas definir, nas mesmas circunstâncias, se um determinado processo é legal exige apenas a constatação de seu amparo – ou não – em lei. Em não existindo este, nada mais é necessário para concluir pela ilegitimidade do ato por inobservância do devido processo legal (...) ¹⁰

Apesar de convergimos com tal posicionamento, ele não é absorvido pela jurisprudência dominante, sendo necessário, portanto, abordar, ao menos, algumas hipóteses que, conforme a doutrina, seriam hábeis a deflagrar nulidade.

Dessa forma, a doutrina, a partir da jurisprudência e do próprio desenvolvimento da ciência do direito, elenca como vícios graves que, em regra, devem levar à nulidade. Por

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 31.622/DF. Relator: Des. Marco Aurélio. Julgado em: 14.jun. 2021. *DJe*, 21 jun. 2021.

¹⁰ **MARIOTTI, Alexandre**. Princípio do Devido Processo Legal. 2008. Tese (Doutorado em Direito) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13555/000651057.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2026.

exemplo: i) ausência ou vício de citação¹¹; ii) ausência ou deficiência de motivação¹²; e iii) cerceamento de defesa e direito à prova¹³.

O problema é que, como dito, a análise do prejuízo, ao fim e ao cabo, persiste em ser casuística, mesmo quando verificadas determinadas inobservâncias, em relação às quais concebe-se haver deflagração de nulidade, em regra.

Esse estado de coisas, implica insegurança jurídica que parece não ser compatível com o desenvolvimento institucional e com o exercício da liberdade, especialmente quando verificamos a jurisprudência dos tribunais pátrios a respeito da inobservância ao devido processo legal e a nulidade dos atos administrativos.

Inobservância Ao Devido Processo Legal Procedimental No Âmbito Do Processo Administrativo Sancionador E Nulidade

Para proposição pretendida, importa analisar algumas das perspectivas que buscam sustentar o afastamento da nulidade no âmbito de processos administrativos ou a sua convalidação, mesmo quando identificados vícios procedimentais graves.

No que diz respeito à verificação de prejuízo hábil a provocar nulidade, existe perspectiva segundo a qual, mesmo constatando-se a contrariedade ao devido processo legal e, verificando-se o prejuízo, ainda assim, haveria de se aferir se a declaração de nulidade do ato seria útil, quando depreende-se que uma nova deliberação não alcançaria resultado diverso daquele estabelecido no contexto de infringência ao procedimento. Nessa linha, argumenta-se que a repetição do ato decisório, em tais hipóteses, configuraria formalismo excessivo, desprovido de utilidade prática.

Tal perspectiva, contudo, exige extrema cautela. A afirmação de que o deslinde do processo não se alteraria suscita questionamentos fundamentais: como é possível afirmar, com segurança, que o resultado seria idêntico? Em que circunstâncias essa conclusão poderia ser legitimamente sustentada sem comprometer o devido processo legal e outros princípios e relevo semelhante?

¹¹ **MATOS, Rafael Alfrede de.** Invalidade dos atos processuais no processo civil. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-09122015-145832/publico/Rafael_Alfrede_de_Matos_Versao_Integral.pdf. Acesso em: 9 fev. 2026.

¹² **FIGUEIREDO, Lúcia Vale.** (1997). Estado de Direito e devido processo legal. *Revista De Direito Administrativo*, 209, 7–18. <https://doi.org/10.12660/rda.v209.1997.47039>

¹³ **FRAGA, Vitor Galvão.** Devido processo legal: história e conteúdo. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, Recife, n. 11, p. 403–429, 2018. Disponível em: <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/201>. Acesso em: 9 fev. 2026.

Em tese, poderia admitir-se essa argumentação em hipóteses muito restritas, notadamente quando se está diante de vício meramente burocrático ou formal, cujo saneamento conduziria à desconstituição do ato para novo julgamento pelas mesmas autoridades, sem que disso decorresse qualquer ampliação das possibilidades de influência do administrado sobre o convencimento dos julgadores. Ainda assim, para que tal raciocínio se sustente, seria indispensável demonstrar que o vício não impactou — nem poderia impactar — a formação do juízo de valor, sendo absolutamente improvável qualquer alteração espontânea do entendimento anteriormente adotado.

Ocorre que tais hipóteses são, na prática, excepcionalíssimas. Via de regra, a simples repetição do julgamento já representa, por si só, nova oportunidade para que o administrado influencie o convencimento da autoridade julgadora, sobretudo a partir da expectativa legítima de que, no novo exame, os princípios e normas que regem a atuação administrativa sejam observados de maneira mais rigorosa. A possibilidade de alteração do resultado, ainda que remota, não pode ser descartada aprioristicamente sem comprometer a própria lógica de que, para exercer o contraditório e a ampla defesa de forma substancial deve ser viabilizado à parte a possibilidade de influir na formação do juízo de valor.

O principal problema da afirmação de que o resultado será o mesmo reside no fato de que, em muitos casos, tal pressuposição decorre do reconhecimento implícito, ou explícito, de que outros princípios e regras igualmente não foram observados — e tampouco o seriam em novo julgamento. Parte-se, assim, de premissas pragmáticas quanto a práticas administrativas muitas vezes não explicitadas, mas amplamente reconhecidas no cotidiano, como a inclinação dos julgadores administrativos em favor da posição considerada “preferida” pelo respectivo órgão público, a existência de pressões políticas ou institucionais para adoção de determinado posicionamento, especialmente em matérias com impacto financeiro; ou, ainda, o receio das autoridades em decidir favoravelmente ao administrado diante da opacidade ou vácuo normativo, gerando risco de questionamentos quanto às razões que levaram a decidir nesses moldes.

Essas premissas implícitas quanto a práticas administrativas revelam, na realidade, a mitigação — quando não a violação direta — de outros princípios constitucionais da administração pública. Admitir que uma autoridade não alterará seu juízo de valor por já estar inclinada a decidir em favor da administração implica reconhecer ofensa à impessoalidade, à moralidade e à publicidade (compreendida em sua dimensão de transparência). De igual modo, reconhecer a existência de pressões hierárquicas ou

políticas para que decisões sejam proferidas em determinado sentido, ainda que em detrimento de direitos legítimos do administrado, evidencia, uma vez mais, grave lesão à moralidade administrativa, à impessoalidade e à transparência decisória.

Nesse contexto, observa-se uma tendência preocupante de institucionalização da insinceridade decisória. Autoridades e partes passam a conhecer, ainda que de forma tácita, as razões reais pelas quais um processo será decidido de determinada maneira, cientes de que tais razões não guardam relação direta com o direito debatido. A motivação formal do ato passa a cumprir função meramente instrumental, destinada a atender à exigência normativa constitucional da motivação, enquanto a causa real da decisão permanece silenciada, sem poder ser anunciada, por razões que variam desde o receio de responsabilização até a preservação de reputações institucionais ou a impossibilidade prática de comprovar as circunstâncias subjacentes.

O reconhecimento implícito de que o resultado não se alterará, portanto, funda-se, no mais das vezes, na aceitação tácita de um estado de coisas no qual múltiplos princípios e regras já se encontram relativizados ou violados. A partir dessa realidade subvertida, constrói-se uma certeza pragmática — cínica e não jurídica — de que a repetição do julgamento seria inútil, legitimando-se, assim, não apenas a inobservância do devido processo legal — do próprio vício debatido —, mas também a perpetuação de outras posturas contrárias à Constituição e à legislação praticadas, inclusive, de forma institucionalizada.

Essa lógica raramente é explicitada de forma aberta ou articulada em termos silogísticos na motivação das decisões judiciais que apreciam vícios ocorridos em processos administrativos ou por meio de outros formatos lógicos que permitam inferir objetivamente a complacência com a inobservância de normas promovidas institucionalmente. Na média, as razões pragmáticas que sustentariam a invariabilidade do resultado não são conectadas, de modo transparente, aos fatores heterodoxos que às fundamentam. Quando tal conexão lógica se torna perceptível, é comum que a autoridade julgadora negue que esse tenha sido o sentido implícito pretendido pela motivação apresentada.

A normalização dessas posturas não é fortuita, mas resulta de um contexto histórico, cultural e político específico. Ao longo da história constitucional recente, observa-se um processo gradual de acomodação dessas práticas, com poucos momentos efetivos de contenção. Embora existam manifestações explícitas dessa normalização — por vezes reveladas em atos falhos ou mesmo em discursos despudorados —, a análise empírica

aprofundada dessas ocorrências extrapola os limites do presente trabalho, inclusive em razão do elevado número de processos administrativos submetidos a regimes de sigilo.

Do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial, é recorrente a referência ao precedente do Supremo Tribunal Federal no RE 25.787/DF¹⁴, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, frequentemente apontado como marco em que o argumento da inutilidade da declaração de nulidade foi debatido no âmbito da mais alta Corte. No caso, parte dos Ministros defenderam que, inferindo-se a impossibilidade de resultado diverso numa nova análise da administração pública, seria caso de afastar a nulidade e, sendo o caso, decidir sobre o direito objeto do processo administrativo, desde logo, no âmbito do Poder Judiciário. A posição não prevaleceu no caso concreto, mas verifica-se que tal postura vem sendo adotada por Tribunais inferiores. O contexto específico da produção do aludido precedente não será aqui examinado, optando-se por aprofundar, neste momento, a reflexão teórica sobre os riscos inerentes a essa perspectiva, deixando a análise crítica do precedente para estudos futuros.

Ainda no plano doutrinário, merece menção a posição do Professor e Desembargador Ricardo Perlingeiro¹⁵, que sustenta a inviabilidade prática de observância rigorosa do devido processo legal no âmbito da administração pública, em razão de fatores pragmáticos, o que justificaria a adoção de um grau de exigência inferior àquele aplicado no processo judicial. Embora tal posição não conduza exatamente à mesma lógica adotada no referido precedente, há nela um reconhecimento explícito de que há inobservância generalizada de princípios e regras no âmbito de processos administrativos. Com a devida vênia, a formulação do respeitável Professor acaba admitindo a mitigação do devido processo legal sob o argumento de que sua aplicação plena levaria à paralisia da atividade administrativa, que, no estágio de evolução institucional atual, é incapaz de observar amplamente, de forma quantitativa e qualitativamente, as regras dos respectivos ritos, bem como os princípios processuais aplicáveis.

Sem adentrar, neste momento, na análise crítica dessa posição, importa destacar que ela não pode ser admitida — ao menos não de forma ampla — pelas mesmas razões que impedem a aceitação irrestrita da tese da inutilidade da nulidade cunhada no aludido

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 25.787/DF*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Plenário. Julgado em: 08 nov. 2006. Publicado em: 14 set. 2007.

¹⁵ PERLINGEIRO, Ricardo. Releitura do devido processo legal na esfera administrativa. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 23, p. 1116–1135, 2022.

precedente de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Caso se admita alguma flexibilização, esta somente poderia ocorrer em hipóteses absolutamente excepcionais, jamais com fundamento na constatação de que um novo julgamento não produziria resultado distinto porque outros princípios e regras também não são, nem seriam observados. Admitir tal raciocínio equivale a legitimar a reprodução de um resultado viciado, precisamente por se reconhecer a permanência de um estado de coisas incompatível com o devido processo legal e, por assim dizer, com o Estado de Direito.

Não se está aqui sustentando que os atos administrativos devem sempre ser anulados por quaisquer vícios, mesmo porque, a própria legislação passou a prever expressamente o que já decorria sistemicamente da Constituição e do ordenamento jurídico como um todo. De fato, há a necessidade de verificar a utilidade da anulação dos atos e as circunstâncias que levaram aos vícios verificados, conforme estabelece o art. 20 do Decreto-lei nº 4.657/142, com alteração da Lei nº 13.655/18.

Mas, evidentemente, tratando-se de processo administrativo que atinge direitos individuais de administrados específicos, especialmente aqueles que atingem o patrimônio e a liberdade, não se pode admitir a convalidação dos atos praticados contrariamente ao devido processo legal.

Mesmo porque, tratando-se especificamente de processo administrativo sancionador, remotamente a sanção aplicada individualmente revelará a concretização de interesse público que, numa ponderação com outros princípios, justificaria o afastamento da nulidade, com a manutenção da lesão à garantia do devido processo legal que, nesse contexto, implica admitir a imposição de sanção com repercussão patrimonial ou à liberdade, pois isso é o mesmo que admitir a flexibilização de direitos fundamentais por meio de um ato constituído de forma ilegal e inconstitucional.

Há, outrossim, uma segunda ordem de fundamentos que demonstra a inadequação de admitir-se a manutenção de atos administrativos constituídos por meio de processos que não observam o devido processo legal, assim como outros princípios e regras.

Ocorre que admite-se o déficit institucional quanto à observância, pela administração pública, de regras e princípios inerentes aos processos administrativos e, paralelamente, no caso de afastamento da nulidade, adota-se solução que não contribui com o aperfeiçoamento institucional e/ou até mesmo estimula a manutenção do status quo.

Parece que, a partir do reconhecimento do déficit de igualdade e de imparcialidade (impressoalidade) assinalado anteriormente, seria o caso de exigir maior rigor na

observância do devido processo legal no âmbito do processo administrativo, especialmente, no sancionador. Defende-se, por conseguinte, que seja, inclusive, deflagrando um dever de demonstração do não prejuízo pela administração pública, ou seja, haveria de se impor o ônus de demonstrar o não prejuízo à administração pública.

Em outras palavras, a violação ao devido processo legal no processo administrativo sancionador haveria de ensejar, em princípio, presunção de prejuízo apta a deflagrar a nulidade do ato, cabendo à Administração Pública o ônus de elidir tal presunção. Trata-se de inversão coerente com a sistemática de distribuição de ônus já estabelecida nesse domínio, contribuindo para maior consistência interna do regime processual administrativo, de modo que tal encargo fique alinhado com outros já atribuídos à administração. Compreenda-se.

No âmbito do processo administrativo, especialmente no sancionatório, já se impõe à Administração encargos mais gravosos do que aqueles atribuídos ao administrado. Compete-lhe apurar e provar os fatos, não podendo se contentar com elementos meramente indiciários ou com investigações superficiais, pois o princípio da verdade material exige a adoção de diligências efetivas para o esclarecimento dos acontecimentos relevantes. Incumbe-lhe, ainda, motivar adequadamente seus atos, estruturando-os de modo a reunir todos os elementos de existência e requisitos de validade, com descrição precisa dos fatos e indicação clara da base normativa aplicável, de forma a permitir ao administrado — e, eventualmente, ao Poder Judiciário — reconstruir a lógica de subsunção adotada pela autoridade administrativa e verificar a correção jurídica da conclusão alcançada.

Por conseguinte, assim como esse processo é orientado pelo princípio da verdade material — que desloca para a Administração Pública o ônus de apurar e comprovar os fatos relevantes —, deve-se conceber, por razões análogas, que também incumbe à Administração demonstrar que eventual inobservância de garantias processuais não acarretou prejuízo ao administrado.

A Administração Pública também está sujeita ao dever permanente de controle de legalidade de seus próprios atos, exercendo autotutela para anular aqueles praticados em desconformidade com o ordenamento jurídico. O que, por via lógica, já importaria o dever de motivar as razões pelas quais não promoverá a anulação do processo, diante da constatação de inobservância ao devido processo legal. Lembrando que, na perspectiva do princípio da legalidade, quando a administração pública deixa de observar uma regra

processual, resta deflagra ilegalidade, ou seja, o atuar em moldes contrários aos moldes como o ato administrativo deve ser promovido identifica conduta praticada contrariamente à lei (às normas que regem o atuar da administração em cada caso), deflagrando, logicamente, ato *contra legem* que, portanto, deveria ser objeto da autotutela da administração pública. Ora, o princípio da legalidade estrita impõe que sua atuação se desenvolva exclusivamente nos limites autorizados pela lei, não lhe sendo dado exercer funções de natureza jurisdicional, como afastar normas aplicáveis ao caso concreto com fundamento em juízos de equidade, proporcionalidade, controle de constitucionalidade ou outros critérios que autorizam, em hipóteses específicas, a atuação do Poder Judiciário.

Nesse contexto, a inobservância de regras processuais no processo administrativo — sobretudo no sancionador — assume gravidade qualificada, pois constitui, em sua origem, indício de excesso de poder e de desvio de finalidade. Parte-se do pressuposto de que a autoridade administrativa detém capacidade técnica e conhecimento normativo suficientes para conduzir o procedimento em conformidade com as regras aplicáveis; a presunção é de ciência, e não de ignorância, das normas processuais.

Desse modo, verificada a inobservância de regra procedimental sem que haja motivação idônea que a justifique — especialmente quando inexistente demonstração de impossibilidade de cumprimento por força maior —, deve-se presumir que a autoridade, ciente da norma, deliberadamente deixou de observá-la. Nessa hipótese, configuram-se, simultaneamente, desvio de finalidade, por atuação orientada ao afastamento indevido da regra processual, e excesso de poder, na medida em que a autoridade assume competência que não lhe pertence, substituindo-se indevidamente ao Poder Judiciário.

Sob essa perspectiva, a presunção de prejuízo decorrente da violação ao devido processo legal, com a correspondente atribuição à Administração do ônus de demonstrar sua inocuidade, não apenas reforça a proteção das garantias do administrado, como também harmoniza a distribuição de ônus processuais com os princípios estruturantes que regem a atuação administrativa sancionadora. Tal standard, por outro lado, proporcionaria a melhoria institucional, reduzido o número de inobservâncias ao devido processo legal. Tal qual um policial tende a conduzir suas condutas em moldes conforme a legislação e aos protocolos de abordagem quando equipado com câmera corporal, pois sabe que precisará defender suas condutas aparentemente incompatíveis com a legislação e com protocolos de abordagem, as autoridades administrativas, competentes pelo impulsionamento de processos administrativos sancionadores, em moldes semelhantes, tenderiam a empenhar

maiores esforços para evitar inobservâncias aos devido processo legal, caso o ônus de demonstrar a inocorrência de prejuízo aos administrados lhe fosse atribuída.

Considerações Finais

O presente estudo buscou delimitar a amplitude normativa do devido processo legal no âmbito do processo administrativo, com especial atenção aos procedimentos sancionatórios, partindo da premissa de que tal garantia não se reduz a formalidade instrumental, mas constitui elemento estruturante da legitimidade do exercício do poder estatal no Estado Democrático de Direito. A análise desenvolvida permitiu demonstrar que o devido processo legal, em suas dimensões formal e substancial, projeta-se sobre a atuação administrativa como limite jurídico ao arbítrio e como condição de validade das decisões que afetam a esfera jurídica dos administrados.

A investigação evidenciou que, embora a jurisprudência dominante condicione a decretação de nulidade à demonstração de prejuízo concreto, tal modelo revela limitações relevantes quando aplicado aos processos administrativos sancionadores. Nesses procedimentos, a assimetria estrutural entre Administração e administrado, a intensidade das restrições impostas a direitos fundamentais e o déficit institucional ainda existente na observância das garantias procedimentais justificam a adoção de standard mais rigoroso de controle das violações ao devido processo legal.

Defendeu-se, nesse contexto, que determinadas inobservâncias procedimentais — especialmente aquelas aptas a reduzir a probabilidade de influência efetiva do administrado sobre a formação do convencimento da autoridade julgadora — comprometem estruturalmente a legitimidade da decisão administrativa, devendo ensejar, em regra, a nulidade do ato ou do procedimento. Tal compreensão não implica adesão a formalismo excessivo, mas reconhecimento de que o equilíbrio do contraditório, a efetividade da ampla defesa e a impessoalidade decisória constituem condições materiais de validade da sanção administrativa.

A análise crítica da tese da inutilidade da nulidade evidenciou que sua aceitação ampla tende a legitimar práticas administrativas incompatíveis com os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, além de contribuir para a manutenção de padrões institucionais deficitários. Ao admitir a manutenção de decisões formadas sob procedimento viciado, sob o argumento de que o resultado não se alteraria, desloca-se o eixo de legitimidade do direito para a conveniência pragmática, enfraquecendo

o próprio sentido normativo do devido processo legal.

Diante desse quadro, propôs-se a construção de standard orientado por presunção de prejuízo nas hipóteses de violação ao devido processo legal no processo administrativo sancionador, com a correspondente atribuição à Administração Pública do ônus de demonstrar a inocuidade do vício. Tal solução revela-se coerente com a lógica do processo administrativo, no qual já recaem sobre a Administração deveres qualificados de apuração da verdade material, de motivação e de controle de legalidade de seus próprios atos. A atribuição do ônus de comprovar a ausência de prejuízo à administração pública, além de reforçar a proteção dos direitos fundamentais dos administrados, possui potencial de indução ao aprimoramento institucional, estimulando práticas decisórias mais transparentes, racionais e conformes ao ordenamento jurídico.

Conclui-se, portanto, que a efetividade do devido processo legal no âmbito administrativo — especialmente no sancionador — exige superação de modelos excessivamente casuísticos de aferição do prejuízo e a adoção de critérios mais objetivos para a identificação das nulidades procedimentais. A consolidação de parâmetros normativos mais exigentes não apenas fortalece a proteção das garantias fundamentais, como também contribui para a racionalização da atuação administrativa, para a redução da litigiosidade judicial e para o incremento da legitimidade das decisões estatais.

Em última análise, a densificação do devido processo legal no processo administrativo não constitui obstáculo à eficiência administrativa, mas condição para sua realização em bases compatíveis com a Constituição. O aprimoramento do regime das nulidades procedimentais, sob a perspectiva aqui defendida, representa passo relevante para a consolidação de uma Administração Pública juridicamente responsável, institucionalmente confiável e materialmente comprometida com os valores do Estado Democrático de Direito.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 31.622/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 14 jun. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico (DJe)*, 21 jun. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 25.787/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 8 nov. 2006. Publicado em: 14 set. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança n. 24.785/DF**. Relator para o acórdão: Min. Joaquim Barbosa, julgado em 8 set. 2004. *Diário da Justiça da União*, Brasília, DF, 3 fev. 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Estado de Direito e devido processo legal**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 209, p. 7–18, 1997. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v209.1997>

FRAGA, Vitor Galvão. **Devido processo legal: história e conteúdo**. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, Recife, n. 11, p. 403–429, 2018. Disponível em: <https://revista.ifpe.ius.br/index.php/RJSJPE/article/view/201>. Acesso em: 9 fevereiro de 2026.

LUHMANN, Niklas. **Legitimation durch Verfahren**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1983.

MARIOTTI, Alexandre. **Princípio do Devido Processo Legal**. 2008. Tese (Doutorado em Direito) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13555/000651057.pdf>. Acesso em: 9 fevereiro de 2026.

MATOS, Rafael Alfredi de. **Invalidade dos atos processuais no processo civil**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-09122015-145832/publico/Rafael Alfredi de Matos Versao Integral.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-09122015-145832/publico/Rafael%20Alfredi%20de%20Matos%20Versao%20Integral.pdf). Acesso em: 9 fevereiro de 2026.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei nº 9.784/1999**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. ed. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PERLINGEIRO, Ricardo. **Releitura do devido processo legal na esfera administrativa**. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 23, p. 1116–1135, 2022.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal processual nos precedentes da Suprema Corte dos Estados Unidos: um contributo para a história das garantias processuais**. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 72, p. 187–217, jan./jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2018.v.72>.