

**Sandro Dezan**

**PRINCÍPIOS  
DE DIREITO  
ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR**



**tirant  
lo blanch**

**Copyright**© Tirant lo Blanch Brasil

*Editor Responsável:* Aline Gostinski

*Capa e diagramação:* Jéssica Razia

**CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:**

**EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**

*Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México*

**JUAREZ TAVARES**

*Catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil*

**LUIS LÓPEZ GUERRA**

*Ex Magistrado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha*

**OWEN M. FISS**

*Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA*

**TOMÁS S. VIVES ANTÓN**

*Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha*

1213074

D518 Dezan, Sandro  
Princípios de direito administrativo  
sancionador / Sandro Dezan. – 1.ed. – São Paulo :  
Tirant lo Blanch, 2022.  
278 p.

ISBN: 978-65-5908-324-4

1. Direito administrativo. 2. Direito público. 3.  
Princípios constitucionais. I. Título.

CDU: 342.92

Bibliotecária Elisabete Cândida da Silva - CRB-8/6778

DOI: 10.53071/boo-2022-05-13-627ecc0e5caeb

*É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais.*

*A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e §§, Lei nº 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº9.610/98).*



**tirant  
lo blanch**

**Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.**

Avenida Brigadeiro Luiz Antonio nº 2909, sala 44.

Bairro Jardim Paulista, São Paulo - SP CEP: 01401-000

Fone: 11 2894 7330 / Email: editora@tirant.com / atendimento@tirant.com

www.tirant.com/br - www.editorial.tirant.com/br/

# SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	18
INTRODUÇÃO.....	20
(i) O ilícito e a sanção no direito público sancionador .....	24
(ii) A estrutura do ilícito de direito público sancionador.....	29
<b>CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DO DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR .....</b>	<b>39</b>
1.1. Um Sistema de Direito Sancionador Prescidente: Os pressuposto dos sub-ramos punitivos do direito público.....	40
1.1.1. A imputação de resultado no direito público sancionador .....	40
1.1.2. A função de proteção de bens jurídicos para uma legitimidade punitiva e a relação com o <i>ne bis in idem</i> .....	47
1.1.2.1. Há exceção ao <i>ne bis in idem</i> ? .....	62
1.1.2.2. Para um <i>ne bis in idem</i> sem exceção .....	64
1.2. Elementos axiológicos do sistema de direito público sancionador .....	71
1.2.1. A coerção como elemento primário do sistema de direito público sancionador.....	72
1.2.2. O conceito de sistema de direito e os fundamentos de uma identidade unitária de direito público sancionador .....	76
1.2.3. Ordenamento jurídico e direito público sancionador.....	78
1.2.4. Sistemas jurídicos de direito público sancionador.....	80
1.2.5. Regimes jurídicos de direito público sancionador .....	82
<b>CAPÍTULO 2. FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....</b>	<b>87</b>
2.2. Fontes formais imediatas de direito público sancionador .....	92
2.2.1. Fontes formais imediatas ordinárias.....	92
2.2.1.1. A Constituição Federal.....	93
2.2.1.2. Os tratados e convenções .....	94
2.2.1.3. A lei .....	95
2.2.1.4. A lei complementar.....	95
2.2.1.5. A lei ordinária .....	96
2.2.1.6. A lei delegada .....	96
2.2.1.7. As medidas provisórias .....	97
2.2.1.7.1. A possibilidade de instituição de ilícito de direito público por meio de	

medida provisória e a sua relação com o princípio da legalidade e retroatividade da lei mais benigna .....	97
2.2.1.7.2. A possibilidade de instituição de ilícito de direito público por meio de medida provisória e os ditames constitucionais que determinam a perda da eficácia desde a sua edição quando não convertida em lei .....	99
2.2.1.8. Os decretos autônomos .....	101
2.2.2. Fontes formais imediatas extraordinárias .....	102
2.2.2.1. A <i>jurisprudência</i> vinculante .....	103
2.2.2.1.1. As decisões vinculantes do Poder Judiciário .....	103
2.2.2.1.1.1. As súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal.....	103
2.2.2.1.1.2. Os acórdãos vinculantes do Supremo Tribunal Federal .....	104
2.2.2.2. As súmulas administrativas vinculantes .....	104
2.2.2.3. Respostas vinculantes a consultas .....	105
2.2.2.4. Os pareceres vinculantes da Administração Pública .....	106
2.2.2.5. As formulações do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP.....	108
2.3. Fontes formais mediatas do direito público sancionador.....	111
2.3.1. A analogia .....	111
2.3.2. Os costumes.....	113
2.3.2.1. As praxes administrativas.....	115
2.3.2.2. Os precedentes administrativos .....	116
2.3.3. Os princípios gerais do direito.....	117
2.3.4. Os decretos regulamentares .....	118
2.3.5. Os atos administrativos normativos .....	119
2.3.6. Os pareceres não vinculantes da Administração Pública.....	120
2.3.7. A jurisprudência e as decisões não vinculantes do Poder Judiciário .....	121
2.4. O direito público sancionador: codificação e anomia normativa .....	122
<b>CAPÍTULO 3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR .....</b>	<b>128</b>
3.1. O conceito de princípio normativo .....	129
3.2. Princípios constitucionais de direito público sancionador.....	130
3.2.1. Princípio da dignidade da pessoa humana .....	130
3.2.2. Princípio do devido processo legal .....	132
3.2.2.1. O devido processo legal formal.....	134
3.2.2.2. O devido processo legal substantivo ou material.....	135
3.2.3. Princípios da razoável duração do processo e da celeridade processual....	136

3.2.4. Princípio do contraditório .....	138
3.2.5. Princípio da ampla defesa .....	139
3.2.6. Princípio da legalidade .....	140
3.2.6.1. Não há ilícito sem lei anterior que o defina .....	147
3.2.6.1.1. Princípio da irretroatividade da lei público-sancionadora mais severa.....	148
3.2.6.1.2. Princípio da retroatividade da lei público-sancionadora mais benigna.....	149
3.2.6.2. Não há ilícito sem lei escrita que o defina .....	153
3.2.6.3. Não há ilícito sem lei estrita que o defina .....	153
3.2.6.4. Não há ilícito sem lei certa que o defina .....	153
3.1.6.5. Não há ilícito sem lei necessária que o defina.....	156
3.2.7. Princípio da impessoalidade .....	157
3.2.8. Princípio da moralidade .....	158
3.2.9. Princípio da publicidade.....	158
3.2.10. Princípio da eficiência .....	163
3.2.11. Princípio do estado de inocência ou da presunção de não culpabilidade.....	164
3.2.12. Princípio da intranscendência da imputação.....	167
3.2.13. Princípio da intranscendência da ação (intranscendência da investigação e do processo) .....	167
3.2.14. Princípio da intranscendência da sanção.....	168
3.2.15. Princípio da ubiquidade ou da inafastabilidade da jurisdição.....	169
3.2.16. Princípio da proibição de tribunal de exceção.....	169
3.2.17. Princípio da individualização da sanção do direito público sancionador .....	170
3.2.18. Princípio da humanização da sanção de direito público sancionador ...	171
3.2.19. Princípio ne bis in idem .....	172
3.2.20. Princípio da tipicidade ou da taxatividade das prescrições de ilícitos de direito público sancionador .....	175
3.2.21. Princípio da taxatividade material em direito público sancionador .....	177
3.2.22. Princípio da taxatividade formal em direito público sancionador.....	178
3.2.23. Princípio da reserva de jurisdição ou da primazia do Judiciário.....	178
<b>CAPÍTULO 4. PRINCÍPIOS LEGAIS DE DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR.....</b>	<b>182</b>
4.1. Princípio da independência relativa das instâncias civil, penal e administrativa.....	182
4.2. Princípio da verdade real .....	184

4.3. Princípio da verdade formal.....	184
4.4. Princípio da discricionariedade da ação sancionatória para as infrações de menor potencial ofensivo .....	185
4.5. Princípio <i>in dubio pro reo</i> .....	187
4.6. Princípio <i>in dubio pro societate</i> .....	188
4.7. Princípio da motivação dos atos de direito público sancionador .....	188
4.8. Princípio da proporcionalidade.....	190
4.9. Princípio da razoabilidade .....	191
4.10. Princípio do dever de convalidação dos atos administrativos e dos atos de direito público sancionador .....	199
4.11. Princípio da oficialidade dos atos persecutórios de direito administrativo sancionador .....	199
4.12. Princípio da autoritariedade .....	200
4.12.1. Princípio da autoridade natural .....	201
4.12.2. Princípio da autoridade instauradora natural .....	203
4.12.3. Princípio da autoridade instrutora natural.....	203
4.12.4. Princípio do colegiado.....	203
4.12.5. Princípio da autonomia do colegiado .....	205
4.12.6. Princípio da identidade física do colegiado disciplinar na instrução e no interrogatório do acusado .....	206
4.12.7. Princípio da autoridade julgadora natural.....	206
4.12.8. Princípio da identidade física da autoridade julgadora .....	207
4.13. Princípio da correlação ou da vedação do julgamento <i>citra petita, infra petita</i> ou <i>extra petita</i> .....	208
4.14. Princípio da oficiosidade (obrigatoriedade).....	210
4.15. Princípio da coisa julgada administrativa em direito público sancionador ....	211
4.16. Princípio do formalismo moderado .....	212
4.17. Princípio da indisponibilidade da apuração e da persecução em direito público sancionador .....	213
4.18. Princípio da relativa suficiência da apuração e da persecução de direito administrativo sancionador.....	214
4.19. Princípio da gratuidade do processo de direito público sancionador .....	220
4.20. Princípio <i>nemo tenetur se detegere</i> .....	221
4.21. Princípio da persuasão racional da autoridade julgadora .....	221
4.22. Princípio do prejuízo .....	222
4.23. Princípio da atuação conforme a lei e o direito (Princípio da Juridicidade).....	223

4.24. Princípio da economia processual .....	224
4.25. Princípio da justa causa .....	225
4.26. Princípio da imediação ou da identidade física do servidor acusado .....	226
<b>CAPÍTULO 5. PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS DE DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR.....</b>	<b>228</b>
5.1. Princípio da justiça do direito.....	228
5.2. Princípio da certeza do direito .....	230
5.2.1. A Certeza do Direito Administrativo, pela Óptica da “Teoria Pura do Direito” de Hans Kelsen .....	231
5.2.2. Certeza do Direito Administrativo, pela Óptica da Noção de “Justiça” de “Uma Teoria da Justiça” de John Rawls.....	234
5.2.3. Certeza do Direito Administrativo, pela Óptica dos “Valores” e da Argumentação e Ponderação de Princípios de Robert Alexy .....	239
5.3. Princípio da segurança jurídica .....	240
5.3. Princípio da boa-fé .....	241
5.4. Princípio da não lesão ( <i>non laedere</i> ) .....	241
5.5. Princípio da ofensividade.....	242
5.6. Princípio da responsabilização da pessoa infratora .....	242
5.7. Princípio da exclusiva proteção de bens jurídicos em direito público sancionador.....	244
5.8. Princípio da <i>atipicidade</i> das prescrições de ilícitos de direito público sancionador.....	245
5.9. Princípio da imputação subjetiva em direito público sancionador.....	248
5.10. Princípio da imputação pessoal (culpabilidade) em direito público sancionador.....	249
5.11. Princípio da igualdade instrumental .....	249
5.12. Princípio da reserva legal .....	250
5.13. Princípio da reserva constitucional .....	250
5.14. Princípio da dupla direcionalidade da apuração investigativa de direito público sancionador.....	251
5.15. Princípio da dupla direcionalidade das provas periciais (comunhão das provas) em direito público sancionador .....	252
5.16. Princípio da indivisibilidade da apuração e da persecução de direito público sancionador.....	252
5.17. Princípio da primazia da Administração Pública ou da reserva administrativa.....	253
5.18. Princípio da imputação deôntica certa ou determinada em direito público sancionador.....	254

5.19. Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado .....	255
5.20. Princípio da indisponibilidade do interesse público .....	257
5.21. O princípio da indisponibilidade do interesse público e seus reflexos em face do princípio da <i>ultima ratio</i> do direito penal .....	258
5.22. Princípio da insignificância ou bagatela do ilícito de direito público sancionador .....	260
5.23. Princípio da alteridade ou da transcendência do bem jurídico afetado .....	262
5.24. Princípio da imediatidade da persecução de direito público sancionador ..	262
5.25. Princípio da imediatidade da aplicação da sanção de direito público sancionador .....	264
5.26. Princípio da transparência da investigação ou princípio da imputação certa.....	266
5.27. Princípio da transparência da investigação ou princípio da imputação certa.....	268
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>271</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>273</b>