

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
CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DO DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR	39
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
CAPÍTULO 2. FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	87
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
CAPÍTULO 3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR	128
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
CAPÍTULO 4. PRINCÍPIOS LEGAIS DE DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR.....	182
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
CAPÍTULO 5. PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS DE DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR.....	228
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
CONSIDERAÇÕES FINAIS	271
REFERÊNCIAS	273