



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

**A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR: PRINCÍPIOS JURÍDICOS, IMPACTOS E  
PERSPECTIVAS**

Jefferson Pinheiro de Lemos

Brasília - 2018



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

**A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR: PRINCÍPIOS JURÍDICOS, IMPACTOS E  
PERSPECTIVAS**

Jefferson Pinheiro de Lemos

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Brasília - 2018



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

A Transformação Digital do Processo Administrativo Sancionador: Princípios  
Jurídicos, Impactos e Perspectivas

Jefferson Pinheiro de Lemos

Aprovado por:

---

Orientador: Professor Doutor Luiz Alberto Gurgel de Faria

---

Doutora Carolina Pancotto Bohrer

---

Professor Doutor Othon de Azevedo Lopes

Brasília, 29 de maio de 2018.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

## **DEDICATÓRIA**

Dedico o êxito alcançado à minha querida e dedicada esposa e aos meus filhos, que sempre demonstraram admiração e apoio, mesmo nos momentos em que foi necessário decepcioná-los devido aos compromissos acadêmicos assumidos.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, tanto à próxima quanto a não tão próxima, que foram o suporte para todo o meu esforço e dedicação que culminaram na conquista de hoje.

Ao Corpo Docente, Servidores, Terceirizados e Colaboradores da UnB, profissionais com os quais aprendi muito nesses árduos anos dedicados ao curso de Direito.

Em especial aos Alunos, que suportaram pacientemente minhas nem sempre oportunas intervenções nas aulas e que foram determinantes no êxito dos diversos trabalhos em grupo, com os quais a sinergia foi mais que suficiente para um excelente aprendizado.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

*“O direito não é nada além do mínimo ético.”*  
Georg Jellinek



## RESUMO

O presente trabalho identifica os princípios jurídicos aplicáveis ao processo administrativo sancionador, traçando um panorama da realidade brasileira, conforme doutrina pátria. Leva-se em conta, ainda, a transformação digital da realização do processo administrativo sancionador em uma Autarquia federal e no julgador de segunda instância, identificando seus impactos, tanto em termos da garantia dos princípios jurídicos quanto em termos de eficiência e transparência do processo de trabalho. A pesquisa demonstra as diferenças encontradas entre a realização do processo em meio físico e em meio eletrônico, conforme os parâmetros observados, quais sejam, os impactos da transformação digital do processo administrativo sancionador. São comparadas as realidades antes e depois da implantação do processo eletrônico, permitindo antever um cenário com as melhorias esperadas para o futuro da atividade. Nesse contexto, percebe-se que todos saem ganhando quando as ferramentas tecnológicas são utilizadas adequadamente, ou seja, em conformidade com as garantias do devido processo legal e os demais princípios jurídicos aplicáveis, o que torna a gestão das penalidades em processos administrativos sancionadores e, de uma forma mais ampla, a própria atividade de regulação do Estado mais eficiente e transparente. Por outro lado, percebe-se que há um longo caminho a ser percorrido para que as funcionalidades do processo eletrônico sejam plenamente implantadas de forma a facilitar a vida dos que labutam nesta seara, assim como em prol dos administrados e interessados nos feitos.

**Palavras-chave:** Processo administrativo. Sanção. Princípios. Transformação digital.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

## **ABSTRACT**

The present work identifies the legal principles applicable to the sanctioning administrative process, presenting an overview of the Brazilian reality, according to the homeland doctrine. The digital transformation of the sanctioning administrative process into a federal agency and the specific appeal court is also taken into account, identifying the impacts, both in terms of the guarantee of legal principles and efficiency and transparency of the working process. The research demonstrates the differences between the physical and electronic media process, according to the observed parameters, which are the impacts of the digital transformation of the sanctioning administrative process. The realities before and after the implementation of the electronic process are compared, allowing us to anticipate a scenario with the expected improvements in the working process. In this context, it is perceived a win-win situation when the technological tools are used properly, that is, in accordance with the guarantees of due legal process and other legal principles applicable. Additionally, that evolution renders penalties management in sanctioning administrative processes and, in a more comprehensive way, the State regulatory activity more efficient and transparent. On the other hand, it is also perceived that there is a long way to go so that the functionalities of the electronic process are fully implemented in a way that facilitates the lives of those who toil in this field as well benefits those who are administered and interested in these processes.

**Keywords:** Administrative process. Sanction. Principles. Digital transformation.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Referencial teórico: princípios e demais garantias .....</b>	<b>14</b>
2.1. Princípios gerais do direito .....	15
2.2. Princípios do direito público .....	16
2.2.1. Autoridade pública .....	17
2.2.2. Submissão do Estado à ordem jurídica .....	17
2.2.3 Função .....	18
2.2.4. Igualdade dos particulares perante o Estado .....	18
2.2.5. Devido processo .....	20
2.2.6. Publicidade .....	20
2.2.7. Responsabilidade objetiva .....	21
2.2.8. Igualdade das pessoas políticas .....	21
2.3. A especificidade do processo administrativo sancionador .....	22
2.4. Os princípios penais e sua aplicabilidade na realidade do processo administrativo sancionador.....	25
2.4.1. Legalidade .....	25
2.4.2. Tipicidade .....	26
2.4.3. Culpabilidade .....	26
2.4.4. Proporcionalidade .....	27
2.4.5. Retroatividade da norma mais favorável .....	27
2.4.6. Proibição ao <i>bis in idem</i> .....	29
2.4.7. Proibição ao <i>reformatio in pejus</i> .....	30
2.5. Os limites do poder regulamentar frente aos princípios jurídicos aplicáveis .....	31



<b>3. Características da realização do processo administrativo sancionador em meio físico e em meio eletrônico e detalhamento dos impactos da sua transformação digital .....</b>	<b>32</b>
3.1. Características da realização do processo administrativo sancionador em meio físico e em meio eletrônico .....	32
3.2. Detalhamento dos impactos da transformação digital do processo administrativo sancionador .....	39
3.2.1. “Em expedição de citação” .....	39
3.2.2. “Aguardando prazo de defesa” .....	40
3.2.3. “Em análise” .....	40
3.3.4. “Em comunicação de decisão” .....	40
3.3.5. “Aguardando prazo de recurso” .....	41
3.3.6. “Aguardando julgamento da 2ª instância” .....	41
3.3.7. “Aguardando retorno dos autos da 2ª instância” .....	41
3.3.8. “Em comunicação de decisão de 2ª instância” .....	41
3.3.9. “Em execução fiscal” .....	42
3.3.10. “Encerrado” .....	42
<b>4. Considerações finais .....</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>45</b>



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

## INTRODUÇÃO

O tema: “princípios jurídicos aplicáveis ao processo administrativo” é bastante caro aos doutrinadores pátrios. As obrigações e proibições por meio de regulamentos editados no sentido de permitir a aplicação das leis, advindos do vínculo “voluntário” de sujeição dos administrados, devem observar os princípios constitucionais e infraconstitucionais que garantem legitimidade ao processo administrativo sancionador<sup>1</sup>.

Nesse contexto, o intento desta pesquisa é identificar, em uma Autarquia federal e no julgador de segunda instância, os princípios jurídicos observados, os impactos da mudança na realização do processo administrativo sancionador do meio físico para o meio eletrônico, assim como uma perspectiva futura para a atividade.

As variáveis a serem identificadas são importantes para a consecução dos objetivos específicos, quais sejam:

a. Indicar os princípios observados e as etapas necessárias à condução, análise, decisões de primeira e segunda instância, assim como à gestão das penalidades aplicadas em processos administrativos sancionadores;

b. Traçar um paralelo entre aspectos da realização física e eletrônica, considerando as características do processo administrativo sancionador da instauração até o encerramento dos feitos; e

c. Indicar possíveis melhorias para o futuro da atividade.

A pesquisa é pertinente, pois o tema interessa aos estudantes, gestores públicos, servidores e operadores do direito que atuam no processo administrativo sancionador (PAS),

---

<sup>1</sup> FERREIRA, D. *Sanções Administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da atividade estatal*. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 12, n. 12, p. 167-185, julho/dezembro de 2012.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

podendo sugerir requisitos para os sistemas de informática que suportam as atividades, assim como as funcionalidades que tragam maior ganho aos que atuam na área.

Corroborando o valor da pesquisa efetuada, a tendência é de que a transformação digital atinja todas as áreas da Administração Pública federal. O Decreto da Presidência da República nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, determina em seu art. 22, § 1º, que todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional deverão utilizar o meio eletrônico para a realização do processo administrativo<sup>2</sup>.

No capítulo do referencial teórico serão primeiramente delimitados os princípios gerais do direito e, logo após, os princípios específicos do direito público, imprescindíveis ferramentas de integração e de interpretação das regras nessa seara do direito.

Conforme assevera Carlos Ari Sundfeld, são os princípios que possibilitam ao aplicador do direito administrativo ordenar as regras aplicáveis e extrair soluções que sejam aderentes ao ordenamento considerado globalmente<sup>3</sup>.

Nesse contexto, percebe-se que os princípios são parte integrante do ordenamento jurídico pátrio, recebendo ainda mais importância no que diz respeito ao direito administrativo, moldado por leis esparsas e aparentemente desorganizadas<sup>4</sup>. Nesse sentido, os princípios permitem a solução de grande parte dos problemas práticos da Administração Pública no Brasil.

Na sequência, serão listadas as peculiaridades inerentes ao PAS para definir o alcance dos princípios penais, considerando que o *jus puniendi* estatal, por envolver limitações à

---

<sup>2</sup> Art. 22. No prazo de seis meses, contado da data de publicação deste Decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão apresentar cronograma de implementação do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 1º O uso do meio eletrônico para a realização de processo administrativo deverá estar implementado no prazo de dois anos, contado da data de publicação deste Decreto.

<sup>3</sup> SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed., 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 146.

<sup>4</sup> Ob. Cit., p. 145.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

liberdade e à propriedade, corolários do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, levam à aplicação, tanto quanto possível, dos princípios penais às irregularidades administrativas<sup>5</sup>.

Dessa forma, em linhas gerais, será indicada a incidência dos princípios penais, ratificando a necessidade de adequação às peculiaridades do direito administrativo, o que poderá traduzir valoração relativa do princípio aplicável ao caso concreto<sup>6</sup>.

Após discriminar rapidamente a dimensão dos princípios e demais garantias aplicáveis ao PAS, será possível definir os contornos gerais das limitações ao exercício do poder regulamentar pelo Estado.

A partir do arcabouço normativo e dos princípios que limitam a atuação regulamentar do Estado, serão, na sequência, identificadas as principais características da realização do PAS, tanto em meio físico quanto em meio eletrônico.

Todo o caminho indicado permitirá descrever as atividades por meio da técnica da observação direta, pelo menos em nível macro, de condução, de análise, de decisões de primeira e de segunda instância, assim como de gestão das penalidades aplicadas.

Nesse contexto, poderão ser identificados os principais impactos da transformação digital dos PAS em uma Autarquia federal e no julgador de segunda instância. Vale destacar que é provável que a verificação possa ser replicada para todos os órgãos da Administração Pública, em qualquer esfera de governo e de quaisquer dos Poderes da República.

Nas considerações finais serão explicitadas as principais melhorias, importantes para adequação futura da atividade, assim como as limitações e as lições aprendidas no decorrer do presente trabalho, o que poderá auxiliar os órgãos na tomada de decisões, assim como apoiar

---

<sup>5</sup> NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. In Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, p. 103 a 128.

<sup>6</sup> Ob. Cit., pp. 103 a 128.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

pesquisas futuras sobre o mesmo tema, considerando que se trata de uma inovação irrefreável no direito administrativo brasileiro.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

## 2. Referencial teórico: princípios e demais garantias

Os princípios jurídicos são ferramentas imprescindíveis à correta interpretação da lei e a sua subsunção aos casos concretos. Mormente no direito administrativo, devido à dinâmica da realidade social na qual labuta, os princípios surgem como integradores na solução de grande parte dos problemas enfrentados pela Administração Pública<sup>7</sup>.

No ordenamento jurídico pátrio, a Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, rege, de uma forma subsidiária para os casos em que existe lei própria, conforme consta do seu art. 69, a realização dos processos administrativos na Administração Pública.

Apesar de não contar com capítulo específico, os princípios expressos conceitualmente no bojo dessa lei são os seguintes: *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência*, os quais são princípios insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal, sendo desnecessária a repetição. São previstos, na mesma lei, os princípios da *igualdade, motivação, contraditório e ampla defesa*.

Nesse contexto, especificamente quanto à percepção do fenômeno jurídico no direito administrativo, os sub-ramos material e processual possuem igual importância para aplicação aos casos concretos, o que demonstra a inter-relação reflexiva entre essas duas facetas e a lógica da ética da alteridade, na qual o interesse público vai ao encontro da necessidade de conviver com as diferenças, e os direitos coletivos, de forma ponderada, abrem-se à importância de se respeitar os direitos individuais<sup>8</sup>.

Passa-se, nos próximos subitens, a destacar a importância e as características distintivas dos princípios jurídicos, assim como o diálogo entre o direito material e o direito processual no que diz respeito à apuração e aplicação de sanções na seara do processo

---

<sup>7</sup> SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed., 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pp. 148-151.

<sup>8</sup> DEZAN, S. L. e KROHLING, A. *O Diálogo de Normas de Direito Administrativo Sancionador sob as Ópticas do Paradigma da Complexidade e da Ética da Alteridade*. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 4, pp. 341-360, out./dez. de 2017.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

administrativo advindo do poder de polícia do Estado, ou PAS propriamente dito, conforme dizer do jurista Bruno Cesar Maciel Braga<sup>9</sup>.

## 2.1. Princípios gerais do direito

O impacto das novas tecnologias, como a internet, indica que os princípios constitucionais gerais adquirem importância singular para nortear o hermenêuta na difícil tarefa de harmonização do direito posto com os novos paradigmas que surgem em um mundo cada vez mais globalizado, diferente de tudo o que já vivemos<sup>10</sup>.

Dessa forma, urge a necessidade de orientar o raciocínio jurídico, considerando que as normas somente adquirem sentido quando confrontadas com os princípios jurídicos aplicáveis, assim como o desenvolvimento regular do procedimento jurisdicional ou administrativo<sup>11</sup>. Nesse último caso, conforme visto anteriormente, o grau de importância do aspecto processual é idêntico à norma de direito material.

A legislação positiva se assenta nos princípios gerais do direito, ainda que não escritos em lugar algum, pois são eles os elementos que formam o pressuposto lógico do próprio ordenamento como um todo. A noção de equidade é a que mais se aproxima da definição, vaga por natureza, dos princípios gerais do direito<sup>12</sup>.

Nesse contexto, conforme afirma Carlos Ari Sundfeld, para entender os princípios gerais do direito o jurista deve conhecer o ordenamento como um todo, pois não se trata de sacá-los de fora da ordem jurídica aplicável<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> BRAGA, B. C. M. *(Im)possibilidade de aplicação retroativa da lei mais benéfica no campo do direito administrativo sancionador*. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, n. 116, 4 pp., set 2013.

<sup>10</sup> LIMA, G. M. *As funções dos princípios constitucionais*. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, Vol. III, n. 8, fev 2002.

<sup>11</sup> SOUZA, C. F. M. *Princípios Gerais de Direito*. Revista de Informação Legislativa. Brasília/DF. out./dez. de 2001, p. 105.

<sup>12</sup> Ob. Cit., p. 105.

<sup>13</sup> SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed., 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pp. 148-151.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

Grande parte dos princípios do direito administrativo, por exemplo, advém dos princípios gerais do direito público. Sendo assim, ainda de acordo com o autor citado no parágrafo anterior, não se pode considerar alguém especialista em qualquer área do direito público que não tenha antes o estudado em sua generalidade<sup>14</sup>.

Além de conhecê-los (os princípios gerais do direito), o jurista precisa saber operá-los, pois não se pode predeterminar qual a importância, ou peso, de cada um dos princípios para aplicação a todos os casos concretos. Nesse sentido, não se pode definir antecipadamente qual vai prevalecer<sup>15</sup>.

## 2.2. Princípios do direito público

Corolário dos princípios aplicáveis especificamente aos processos administrativos, a despeito dos já identificados na Lei geral do processo administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), são identificados os seguintes princípios gerais do direito público:

a) autoridade pública; b) submissão do Estado à ordem jurídica; c) função; d) igualdade dos particulares perante o Estado; e) devido processo; f) publicidade; g) responsabilidade objetiva; e h) igualdade das pessoas políticas<sup>16</sup>.

Os princípios acima evidenciam que o direito público regula o exercício do poder político e impõe limites às autoridades, protegendo os destinatários das normas. Equilibra, ainda, o exercício das liberdades individuais com a ação da Autoridade, assim como organiza o exercício do poder<sup>17</sup>.

Passa-se, em seguida, a uma breve descrição de cada um dos princípios gerais do direito público.

---

<sup>14</sup> SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed., 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pp. 148-151.

<sup>15</sup> Ob. Cit., p. 150.

<sup>16</sup> Ob. Cit., p. 153.

<sup>17</sup> Ob. Cit., p. 153.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

### 2.2.1. Autoridade pública

O direito qualifica os interesses coletivos tutelados pelo Estado em posição superior aos interesses privados, os que são de titularidade dos particulares. Esse fato não denota que o interesse público seja supremo perante o interesse particular, apenas uma prioridade daquele frente a este.

Nesse sentido, ao ente que só pode agir em conformidade ao interesse público, o direito atribui os chamados poderes de autoridade. São duas as formas pelas quais se manifesta a autoridade pública.

A primeira é quando o Estado impõe, de forma unilateral, comportamentos aos administrados, por exemplo, por meio de atos administrativos coercitivos, ordens de prisão ou soltura de pessoas e sentenças. A segunda é quando a Administração outorga direitos aos particulares, como nos casos de concessão de cidadania brasileira e de usucapião<sup>18</sup>.

Nesse sentido, consideram-se legítimas essas duas formas de manifestação quando em consonância com a lei e fundadas nas competências determinadas às autoridades públicas.

### 2.2.2. Submissão do Estado à ordem jurídica

Refere-se a um princípio que se aplica em todas as funções estatais: legislativa, executiva e judiciária. Advém da legalidade estrita, que deve ser observada quando da atuação administrativa do Estado, sendo lícito à autoridade fazer apenas o que está previsto em lei, diferente do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíba.

O princípio encontra-se inserido na própria ideia de Estado de Direito, onde quem cria a ordem jurídica, ou seja, o Estado, nela se autolimita. Dessa forma, o princípio garante que

---

<sup>18</sup> SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed., 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pp. 154-157.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

todo o poder exercido pelo Estado tem sua fonte e o seu fundamento em uma norma jurídica<sup>19</sup>.

### 2.2.3. Função

Implica o respeito à finalidade prevista para a prática do ato administrativo. Pode-se falar em poder-dever da Administração Pública que se desdobra em duas características marcantes: a primeira é que o agente público não pode optar pelo exercício da competência que lhe foi conferida, pois existe a obrigação jurídica de atuação em nome do Estado. A omissão do agente público constitui falta disciplinar punível na forma da lei<sup>20</sup>.

A segunda característica diz respeito à finalidade para a qual o poder foi legitimado. Dessa forma, um ato praticado que alcança finalidade diversa da prevista é um ato nulo, pois praticado com desvio de finalidade. Outra constatação é que ao princípio da função opõe-se, no direito privado, o princípio da autonomia da vontade<sup>21</sup>.

### 2.2.4. Igualdade dos particulares perante o Estado

O princípio da igualdade dos particulares perante o Estado (ou princípio da isonomia) deve ser analisado no contexto global. A obrigatoriedade abrange todos os tipos de tratamentos, seja ele processual, conforme destacado na Lei nº 9.784, de 1999, ou de direito material.

Nesse contexto, deve-se observar que a isonomia não consiste no tratamento de todos da mesma forma, pois aqui se aplica a máxima bastante conhecida: é necessário tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Nesse sentido, uma norma não é necessariamente contrária ao princípio caso estabeleça diferenças relacionadas à condição intrínseca do destinatário da norma. Por

---

<sup>19</sup>SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed., 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pp. 158-163.

<sup>20</sup>Ob. Cit., p. 166.

<sup>21</sup>Ob. Cit., p. 166.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

exemplo, uma norma que isenta de impostos os maiores de 65 anos é coerente com o princípio, pois representa uma categoria de pessoas que têm maiores dificuldades, problemas de saúde e necessitam de maiores gastos para conseguirem uma qualidade de vida adequada<sup>22</sup>.

Por outro lado, uma norma que estabeleça que os nascidos em determinado ano deixarão de pagar o imposto de renda não atende aos pressupostos do princípio, por se tratar de característica externa aos indivíduos, e não uma característica intrínseca que necessite de uma intervenção do Estado para garantir igualdade de armas ao destinatário da norma<sup>23</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Melo afirma que há ofensa ao princípio da isonomia quando ocorrer qualquer uma das seguintes situações<sup>24</sup>:

- i. Um destinatário determinado é singularizado pela norma;
- ii. O elemento diferenciador não é determinado pelos fatos, situações ou pessoas que são desiguais. Ocorre, por exemplo, quando se considera o fator tempo desatrelado dos fatos, situações ou pessoas como critério diferencial;
- iii. A disparidade não tem relação lógica com o fator de discriminação adotado. É o que ocorre quando, mesmo estando relacionada a fatos, situações ou pessoas, a correlação “oculta” favorecimentos ou prejuízos gratuitos a certas pessoas ou grupos;
- iv. Os interesses protegidos pela Constituição não guardam correlação com a discriminação legal; e

---

<sup>22</sup> MELLO, C. A. B. de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, 3ª Ed., pp. 47-48.

<sup>23</sup> Ob. Cit., pp. 47-48.

<sup>24</sup> Ob. Cit., pp. 47-48.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

- v. Os tratamentos desiguais e elementos diferenciadores não foram definidos pela norma de forma clara, ainda que implicitamente.

#### 2.2.5. Devido processo

O princípio que legitima a atuação estatal é o devido processo<sup>25</sup>. Representa a máxima aplicável aos atos administrativos, que só poderão ser impingidos quando no bojo do devido processo legalmente determinado, conforme consta inclusive na Lei nº 9.784, de 1999.

Nesse contexto, o devido processo nada mais é do que uma garantia dos particulares frente ao Estado, passiva enquanto o particular sofre o poder estatal e ativa quando é necessário o acionamento da máquina pública para a obtenção de decisões<sup>26</sup>.

#### 2.2.6. Publicidade

O princípio identifica que a atuação estatal é toda voltada para fora, ou seja, o Estado não deve possuir interesse pessoal. Apenas o interesse público, aquele em que estão presentes os pressupostos legitimadores da atuação estatal, como a necessidade e a utilidade pública, deve fundamentar os atos administrativos<sup>27</sup>.

Dessa forma, a total transparência deve nortear toda e qualquer emanção de vontade do Estado, permitindo que os destinatários finais fiscalizem as despesas públicas e toda a atuação administrativa do Estado. É um dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, não necessitando de expressa previsão normativa para incidir<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed., 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 173.

<sup>26</sup> Ob. Cit., p. 174.

<sup>27</sup> Ob. Cit., pp. 177-178.

<sup>28</sup> Ob. Cit., pp. 177-178.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

### 2.2.7. Responsabilidade objetiva

O Estado e o particular, quando na prestação de serviços públicos, respondem objetivamente pelos danos que causarem aos particulares quando na sua atuação precípua. É uma exigência do Estado de Direito que encontra guarida no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, como corolário da submissão do Poder Público ao direito<sup>29</sup>.

### 2.2.8. Igualdade das pessoas políticas

Princípio que decorre da organização administrativa adotada no Brasil, onde não há hierarquia entre os entes políticos. As pessoas políticas da União não são mais importantes do que as dos estados ou as dos municípios. A relação é isonômica. Saliente-se, ainda, que as leis da União, dos estados e dos municípios estão situadas no mesmo patamar, todas abaixo da Constituição<sup>30</sup>.

É um princípio implícito, decorrente do sistema federal de governo, conforme o mecanismo constitucional de repartição de competências legislativas. Dessa forma, advém da expressa repartição de competência dessas entidades constitucionais<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed., 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pp. 180-181.

<sup>30</sup> Ob. Cit., pp. 185-186.

<sup>31</sup> Ob. Cit., p. 186.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

### 2.3. A especificidade do processo administrativo sancionador

O PAS surge da necessidade de aplicar punições aos administrados para assegurar o cumprimento de obrigações administrativas por vínculos hierárquicos (servidores) ou negociais (contratos administrativos)<sup>32</sup>.

O ato sancionador e as diversas atividades estatais encontram seus fundamentos nos princípios do direito público anteriormente explanados, assim como nas leis, como a Lei nº 9.784, de 1999, o próprio Código de Processo Civil e outras normas específicas, como a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula o processo administrativo relacionado a marcas e patentes<sup>33</sup>.

Nesse contexto, pode-se destacar que o PAS tem, ainda, a função de garantir a ordem pública advinda do exercício do poder de polícia do Estado<sup>34</sup>.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o ato sancionador será *perfeito* quando concluído o devido processo sancionador em todas as suas etapas; *válido* quando forem observados os pressupostos, tanto subjetivos quanto objetivos, lógico, teleológico e formalístico determinados para sua edição; e *eficaz* quando não estiver pendente de um termo inicial, a alguma condição suspensiva ou, ainda, aprovação, homologação ou autorização por autoridade administrativa<sup>35</sup>.

O pressuposto subjetivo para validade do ato administrativo sancionador diz respeito à prática do ato por agente competente. Aquele que, nos termos da lei, possui o poder-dever para aplicar as penalidades aos que infringirem as normas sob sua regulamentação<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, p. 103.

<sup>33</sup> Sérgio Ferraz In CARDOZO, J. E. M., QUEIROZ, J. E. L. e SANTOS, M. W. B. dos (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo. Editora Atlas, 2011, pp. 1303-1312.

<sup>34</sup> NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, p. 103.

<sup>35</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello In FERREIRA, D. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 148.

<sup>36</sup> FERREIRA, D. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 151.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

O pressuposto objetivo, em outra vertente, diz respeito aos requisitos procedimentais<sup>37</sup>, ou seja, todos os atos necessários ao regular processo sancionador, desde a instauração, momento em que se instaura o contraditório, passando pela instrução, em que são produzidas as provas e realizados os atos de impulso ao processo, os quais culminam com a decisão, momento em que a autoridade competente determina as penalidades a serem aplicadas, extingue ou arquiva o processo nos termos da lei.

Caso o administrado não concorde com o deslinde do processo, poderá recorrer à própria autoridade que aplicou a penalidade, a qual poderá exercer o seu juízo de retratação, ou à segunda instância administrativa, quando prevista, sendo então aplicado o efeito devolutivo ao órgão *ad quo*, cuja decisão substitui a do órgão *ad quem* (primeira instância).

O motivo também faz parte do pressuposto objetivo para validade do ato sancionador, vez que é necessário que haja correspondência entre o motivo alegado para a aplicação da penalidade e o motivo previsto em lei (motivo legal), o que exige a correta subsunção do fato à norma sancionadora<sup>38</sup>.

Dessa forma, o pressuposto objetivo deriva da necessidade de observância dos princípios da legalidade e do devido processo, entre outros<sup>39</sup>.

O pressuposto teleológico de validade do ato administrativo sancionador diz respeito à sua finalidade, que deverá ser exclusivamente desestimular condutas reprováveis pelo Estado regulador previstas em lei<sup>40</sup>.

Nesse contexto, percebemos claramente a incidência do princípio da submissão do Estado à ordem jurídica, esvaindo-se a discricionariedade administrativa quando se tratar de bem jurídico relevante para o interesse público protegido.

---

<sup>37</sup> FERREIRA, D. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 151.

<sup>38</sup> Ob. Cit., p. 152.

<sup>39</sup> Ob. Cit., p. 156.

<sup>40</sup> Ob. Cit., p. 157.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

O pressuposto formalístico, por outro lado, não se confunde com a forma, pois diz respeito ao meio utilizado para a formalização do ato administrativo sancionador, que não poderá causar prejuízo às garantias da ampla defesa e do devido processo, previstas aos acusados em geral<sup>41</sup>.

Aplica-se o formalismo moderado ao PAS, o que implica na aceitação de atos coerentes com o fim por ele almejado, independente da forma utilizada. É o que ocorre quando no lugar de um determinado tipo de documento utiliza-se outro, mas que contenha todos os requisitos necessários à produção dos seus efeitos, por exemplo, um Despacho no lugar de uma Nota Técnica.

A causa como pressuposto lógico do ato administrativo sancionador é o último dos pressupostos de validade definidos pelo professor Daniel Ferreira. Refere-se à verificação dos parâmetros de razoabilidade para aplicação da norma afrontada aos fatos em que se embasou. Dessa forma, diz-se que um ato não é razoável quando se “assentou em argumentos ou premissas, implícitas ou explícitas, que não autorizam, do ponto de vista lógico, a conclusão deles extraída<sup>42</sup>”.

---

<sup>41</sup> FERREIRA, D. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 159.

<sup>42</sup> Ob. Cit., p. 160.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

#### 2.4. Os princípios penais e sua aplicabilidade na realidade do processo administrativo sancionador

O crime ou delito e a infração administrativa são institutos distintos em sua essência, vez que a infração administrativa, segundo Guido Zanobini<sup>43</sup>, não integra o direito penal devido ao fato de que a responsabilização do infrator não se concretiza na função jurisdicional, mas decorre de uma competência administrativa do Estado.

Ainda assim, não se pode olvidar que os princípios penais devem ser aplicados na seara administrativa, respeitando as peculiaridades de cada PAS, pois os parâmetros aplicáveis ao *jus puniendi* estatal quanto aos crimes e delitos são, tanto quanto possível, aplicáveis às infrações administrativas.

Dessa forma, as garantias constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito, mormente as previstas no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal, levam à necessidade de aplicação dos postulados penais às faltas administrativas, na medida das possibilidades verificadas em cada procedimento sancionador.

Os princípios penais que devem incidir nos procedimentos sancionadores administrativos, segundo o professor Edilson Pereira Nobre Junior<sup>44</sup>, estão descritos na sequência.

##### 2.4.1. Legalidade

O princípio da legalidade penal prevê que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (art. 5º, XXXIX, da CF).

---

<sup>43</sup> *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. Milano, Dott. A. Gilfré Editare, 1958. v.1, n. 316. In NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, p. 104.

<sup>44</sup> NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, pp. 103 a 128. **Ressalvam-se as divergências apontadas quanto aos princípios da culpabilidade e da retroatividade da norma penal mais favorável.**



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

No campo do direito administrativo, em outra vertente, considerando as peculiaridades inerentes ao Estado Regulador e a dinamicidade dos mercados regulados, parte da doutrina não considera afronta à legalidade quando ato normativo do Executivo define as irregularidades e as penalidades aplicáveis no caso de expressa delegação legislativa (norma em branco), desde que a regulamentação não se encontre entre as previstas no monopólio da Lei<sup>45</sup>.

#### 2.4.2. Tipicidade

Representa uma das consequências da reserva legal. Conforme previsto, o fato descrito como irregular pela Administração deve se ajustar, com precisão, à descrição típica da norma que prevê a infração. É necessária a subsunção perfeita entre o fato e o tipo infracional<sup>46</sup>.

#### 2.4.3. Culpabilidade

Conforme estipulado, a infração penal não é objetiva. A norma não poderá excluir o elemento anímico (culpa em sentido amplo) como causa da imposição de sanções penais, podendo, no máximo, excluir o dolo, a intenção deliberada do agente em cometer a infração e, conforme o caso, causar o dano<sup>47</sup>.

Por outra vertente, as infrações administrativas são, em regra, objetivas, bastando a “mera voluntariedade, para as quais normativamente não se exige dolo ou culpa<sup>48</sup>”. A lei poderá exigir dolo ou culpa para a caracterização das infrações administrativas, o que exige a aplicação do princípio em comento aos casos concretos em que houver essa previsão normativa.

---

<sup>45</sup> NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, pp. 103 a 128.

<sup>46</sup> Ob. Cit., p. 103 a 128.

<sup>47</sup> Ob. Cit., p. 103 a 128.

<sup>48</sup> FERREIRA, D. *Sanções Administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da atividade estatal*. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 12, n. 12, julho/dezembro de 2012, p. 174.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

#### 2.4.4. Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade, no direito penal, diz respeito à utilização dos meios adequados para atingir os fins almejados pelo Estado e, entre esses, os que sejam menos onerosos para o cidadão.

No direito administrativo aplica-se a mesma lógica, sendo defeso ao Estado utilizar-se de meios desarrazoados para satisfação do interesse público. Dessa forma, a Administração deve eleger, dentre os meios adequados, os menos lesivos aos interesses dos administrados. “Poderia entender-se que uma atuação desproporcionada é contrária às exigências da boa fé<sup>49</sup>”.

#### 2.4.5. Retroatividade da norma mais favorável

Nesse ponto reside uma das controvérsias identificadas na doutrina e na jurisprudência.

O jurista e professor Bruno César Maciel Braga<sup>50</sup> defende que não se sustenta a retroatividade da norma penal mais benéfica no âmbito do PAS. Segundo o autor, há três justificativas para essa conclusão:

- i. Em primeiro lugar, a norma constitucional do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, expressa a regra geral da irretroatividade da lei sancionadora penal, que contém uma exceção específica, salvo para beneficiar o réu. O mandamento constitucional, dessa forma, deve ser interpretado restritivamente, pois pode ser observado um “silêncio eloquente” quanto ao âmbito administrativo.

---

<sup>49</sup> NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, p. 120.

<sup>50</sup> BRAGA, B. C. M. *(Im)possibilidade de aplicação retroativa da lei mais benéfica no campo do direito administrativo sancionador*. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, n. 116, 4 pp., set 2013.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

- ii. Em segundo lugar, os direitos penal e administrativo tutelam bens jurídicos distintos. A retroatividade da lei penal benéfica possui um sentido humanitário que não se repete no âmbito administrativo, que aplica penalidades de caráter econômico (multas) ou, na pior das hipóteses, restritivas de direito (cassação de autorização e proibição de executar determinadas operações ou atividades, por exemplo).
- iii. A terceira razão apontada é que a realidade social com que lida o direito administrativo é significativamente mais dinâmica que a do âmbito penal, o que pode transparecer ao mercado uma omissão estatal para com aqueles que incorreram em condutas proibidas em lei anterior, o que iria de encontro ao pretense caráter pedagógico e preventivo da sanção administrativa.

No mesmo sentido existe um julgado recente do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre penalidade aplicada por prestação de contas partidárias do exercício de 2009<sup>51</sup>, no qual o relator defende que a questão da retroatividade da norma administrativa, ainda que sancionadora, “se interpreta com base na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), uma vez que não há violação frontal e direta a nenhum princípio constitucional, notadamente ao princípio da não retroatividade da lei penal (art. 5º, XL, da CF/88)”.

No inteiro teor do voto do relator encontra-se a menção de que em âmbito administrativo impera o princípio do *tempus regit actum*, pois somente “com o advento da Lei 12.034/2009, o processo de prestação de contas passou a ter cunho jurisdicional, sendo anteriormente considerado de cunho administrativo”.

---

<sup>51</sup> Vide Ag. Reg. no RE com Ag. 1.019.161, São Paulo.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

Para outra parte da doutrina<sup>52</sup> e jurisprudência dos Tribunais de Justiça, aplica-se a retroatividade às sanções administrativas mais benéficas, pois representa um postulado de Direito a ser aplicado em qualquer atividade sancionadora no Brasil, independentemente do cunho jurisdicional.

O entendimento mais adequado, no entanto, pode ser adaptado caso a caso, pois, conforme observado, a atividade administrativa trata de uma realidade em constante mutação e as análises não devem se atrelar a um entendimento estanque. Finaliza-se a dissidência apontada por aqui por entender-se que o tema merece, por sua complexidade e alcance, alguma pesquisa autônoma.

#### 2.4.6. Proibição ao *bis in idem*

O princípio tutela que o mesmo fato tipificado como infração administrativa não pode implicar dois atos sancionadores ao acusado.

Excetuam-se as infrações penalizadas em duas realidades regulatórias, por exemplo, quando os prejuízos são causados tanto ao Mercado de Capitais quanto ao Sistema Financeiro Nacional (SFN), caso em que são aplicadas as penalidades relacionadas aos prejuízos causados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), no que se refere às implicações ao Mercado de Capitais, e pelo Banco Central do Brasil (BC), no que se refere às implicações ao Sistema Financeiro Nacional, conforme vasta jurisprudência do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), vide voto do relator no Acórdão CRSFN 22/2016<sup>53</sup>, no qual consta o seguinte: “Assim, sendo diverso o escopo e por visarem à proteção de bens jurídicos distintos, parece-me inaplicável o instituto do *bis in idem* ao presente caso”.

Adicionalmente, cite-se a posição do douto Professor José Alexandre Tavares Guerreiro:

---

<sup>52</sup> NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, p. 121.

<sup>53</sup> Disponível em:

[http://sei.fazenda.gov.br/sei/publicacoes/controlador\\_publicacoes.php?acao=publicacao\\_visualizar&id\\_documento=7262&id\\_orgao\\_publicacao=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=7262&id_orgao_publicacao=0). Acesso em 13.4.2018 às 18h.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

*“Como anteriormente sublinhado, existe independência objetiva e funcional entre o direito disciplinar das instituições financeiras e o direito disciplinar do mercado de valores mobiliários. Daí ser inteiramente justificada, em nosso entendimento, a apenação administrativa concomitante de infrações disciplinares pela CVM e pelo Banco Central do Brasil, sem que dessa sobreposição resulte ofensa a direitos subjetivos dos punidos e sem que haja necessidade de que um dos respectivos processos seja sobrestado enquanto não se solucionar o outro. Pelo mesmo motivo, e considerando a autonomia das duas ordens disciplinares em questão, não há por que supor relação de prejudicialidade entre um e outro processo: a decisão da CVM não vincula a do Banco Central do Brasil, nem a deste predetermina aquela<sup>54</sup>”.*

Veda-se, em suma, a sanção reiterada por um ente regulador, ainda que em sede recursal, pela prática de um mesmo ilícito<sup>55</sup>.

#### 2.4.7. Proibição ao *reformatio in pejus*

O princípio assevera que a Administração não deverá, em função do primado da ampla defesa, permitir a piora da situação do administrado que não se conforma com a penalidade aplicada e recorre, pois estaria desestimulando o recurso, faculdade posta à disposição do regulado para satisfazer a garantia da ampla defesa<sup>56</sup>.

Dessa forma, a despeito da previsão do art. 64 da lei do processo administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), não se admite a reforma para pior no caso de o recorrente ter sido o único a recorrer<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> GUERREIRO, J. A. T. *Sobre o Poder Disciplinar da CVM*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. Revista de Direito Mercantil, Industrial e Financeiro. Ano XX (Nova Série), nº 45, julho/setembro de 1981, p. 70.

<sup>55</sup> NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, pp. 124-125.

<sup>56</sup> NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, pp. 103 a 128.

<sup>57</sup> A Lei nº 13.506, de 17 de novembro de 2017, em seu art. 29 § 2º, veda o agravamento da penalidade em razão do recurso ao CRSFN às penalidades aplicadas em primeira instância.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

## 2.5 Os limites do poder regulamentar frente aos princípios jurídicos aplicáveis

O Estado Regulador, conforme visto, trabalha com uma realidade social sabidamente dinâmica. Uma resposta tardia do Poder Público a novas formas de burlar as normas e regulamentos aplicáveis pode transparecer uma fragilidade estatal e um sentimento de impunidade aos mercados, o que vai de encontro ao interesse público<sup>58</sup>.

Nesse contexto, muitas vezes são confeccionadas pelo legislativo as “normas em branco”, o que permite ao órgão regulador complementar alguns pontos da tipificação e da definição das penalidades aplicáveis às irregularidades constatadas, nos limites da Lei em sentido formal<sup>59</sup>.

A doutrina diverge quanto à possibilidade de edição desse tipo de norma pelo legislativo, mas em uma sociedade tecnológica e de riscos como a atual, não é possível olvidar de ferramentas que propiciem mais flexibilidade aos órgãos reguladores no exercício de sua missão.

Ao se determinar os princípios aplicáveis ao PAS, busca-se garantir que a atividade reguladora do Estado se amolde aos ditames do Estado Democrático de Direito e, ao mesmo tempo, faça frente ao grande dinamismo social da realidade em uma sociedade multifacetária e plural.

Passa-se, no próximo tópico, a uma breve exposição das características determinantes da realização do PAS em meio físico e em meio eletrônico, o que permitirá relacionar aos princípios jurídicos e demais garantias aplicáveis e listar os impactos porventura visualizados.

---

<sup>58</sup> GOMES, C. B. dos S. *Os limites do poder normativo das Agências Reguladoras*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 05 jan. 2015. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51965&seo=1>. Acesso em: 17 abr. 2018.

<sup>59</sup> LEONEL, R. de B. *Limites do Poder Regulamentar*. Revista Justitia (a revista do Ministério Público de São Paulo). Ano: N/D. 34 p. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/artigos/0y3351.pdf>. Acesso em 07/06/2017, às 14h.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

### **3. Características da realização do processo administrativo sancionador em meio físico e em meio eletrônico e detalhamento dos impactos da sua transformação digital**

Nesse capítulo são identificadas as atividades realizadas para a consecução do PAS, por meio da técnica da observação direta, apontando eventuais diferenças entre a realização física e a eletrônica e indicando os princípios jurídicos explicitamente observados.

#### **3.1. Características da realização do processo administrativo sancionador em meio físico e em meio eletrônico**

No caso do Banco Central do Brasil, o desenrolar do procedimento sancionador se dá por meio de alterações nas chamadas “situações” dos PAS nos sistemas de controle utilizados pela área específica que lida com os feitos. Dessa forma, a instauração é tratada na situação “Em expedição de citação”, o prazo de defesa na situação “Aguardando prazo de defesa” e outras, conforme pode ser observado abaixo.

O processo começa com a instauração, atividade que inaugura o contraditório, o que ocorre com a citação do acusado para se defender das consequências da irregularidade porventura identificada, tratada a partir do momento em que os elementos de prova existentes são adequados para imputar alguma irregularidade administrativa ao acusado e a abertura do PAS foi aprovada em comitê específico da área de supervisão.

Para que o ato de citação seja válido e eficaz, ele deve ser realizado na forma prevista em Lei, contendo todos os elementos que permitam ao citado tomar ciência da irregularidade que lhe é imputada e indicando a possibilidade de ter vistas dos autos e exercer o seu direito ao contraditório, com a apresentação da defesa.

Quanto às vistas dos autos, percebe-se uma diferença considerável entre a realização do processo físico e do processo eletrônico.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

Na realidade do processo físico, além de assinar o termo de vistas e apresentar a documentação necessária de representação dos interesses nos autos do processo, o acusado ou seu representante legal deveria aguardar, caso necessário, o envio do processo via malote para o local de vistas e retirada das cópias, assim como recolher custas das cópias por meio da emissão de guia de recolhimento específica.

No paradigma do processo eletrônico, por outro lado, o acesso ao processo é proporcionado em qualquer ponto que tenha os equipamentos com requisitos mínimos, o que evita o trânsito de papel, além do que não é necessário o recolhimento de custas, pois o arquivo com os documentos solicitados é baixado e entregue ao acusado ou seu representante diretamente.

Nesse ponto, percebe-se que o contraditório é facilitado no âmbito dos princípios do devido processo e da submissão do Estado à ordem jurídica, descritos anteriormente, pois os pressupostos objetivo e formalístico<sup>60</sup> são adequadamente observados e as facilidades apresentadas ao administrado, ou acusado, para conhecimento dos documentos e fatos que embasaram a acusação atendem aos princípios citados no paradigma do processo eletrônico.

Após a citação, o processo é encaminhado para análise de regularidade e demais instruções, conforme determinado em regulamento, momento em que a situação do processo é alterada de “Em expedição de citação” para “Aguardando prazo de defesa”.

O prazo de defesa nas situações em que há mais de um representante legal dos acusados no processo também sofre grande impacto se comparado nas realidades física e eletrônica, a partir do momento em que deixam de existir alguns percalços que demarcam a necessidade de vistas, o que é realizado “em série” (não é possível a concessão de vistas a mais de uma pessoa ao mesmo tempo) na realidade do processo físico e “em paralelo” (a característica da *ubiquidade* do processo eletrônico permite a sua visualização de forma concomitante em qualquer ponto de acesso) na realidade do processo eletrônico.

---

<sup>60</sup> FERREIRA, D. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 159.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

Nesse contexto, com a facilidade de acesso ao processo de forma simultânea por qualquer um que esteja conectado à intranet do órgão, torna-se desnecessário conceder prazo maior para apresentação de defesa nos casos de mais de um representante dos acusados nos autos.

Essa realidade somente pode ser operacionalizada, para fins de atendimento ao princípio da submissão do Estado à ordem jurídica, por meio de alteração legislativa para assegurar maior celeridade aos feitos e reforçar a verdadeira finalidade do PAS, que é “desestimular condutas reprováveis pelo Estado regulador previstas em lei”, conforme já tratado.

Transcorrido o prazo de defesa, apresentada ou não, e regular a citação, o processo passa para a situação “Em análise”, momento em que os documentos relacionados à decisão devem ser produzidos pela área técnica competente.

Após a produção dos documentos e a prolação da decisão de primeira instância pela autoridade competente, o resumo da decisão é publicado em área específica do site da Autarquia e a situação do processo é alterada para “Em comunicação de decisão”, o que poderá ser realizado na forma tradicional (correspondência encaminhada ao endereço do administrado), por publicação no site da autarquia ou por sistema eletrônico no caso de haver cadastro prévio.

Após o registro da ciência do acusado quanto aos termos da decisão, a situação do processo passa a ser “Aguardando prazo de recurso”. No caso de penalidades pecuniárias o administrado poderá simplesmente pagar o montante imposto, sem recorrer; pagar e, ainda assim, recorrer; ou apenas recorrer ao órgão colegiado julgador em segunda instância administrativa. A execução das penalidades pecuniárias fica suspensa em caso de não pagamento e interposição do recurso, pois o efeito suspensivo é regra nessa situação.

Nesse contexto, o deslinde do PAS e a execução das penalidades ficam dependentes da ação seguinte do intimado, caso haja ou não a interposição de recurso administrativo,



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

lembrando que a qualquer tempo poderá o acusado valer-se da intervenção do Poder Judiciário.

Dessa forma, caso o recurso seja apresentado, o processo deverá ser remetido ao órgão julgador da irresignação e passará à situação “Aguardando julgamento da 2ª instância”.

As penas, por outro lado, poderão ou não ser executadas em função dos efeitos do recurso. Em alguns casos o recurso pode ter apenas o efeito devolutivo, quando o órgão de primeira instância (*ad quem*) apenas devolve o exame dos fatos ao Órgão Recursal (*ad quo*), não impedindo a execução das penalidades aplicadas. Em outros casos, o efeito suspensivo pode ser concedido ou ser a regra legal, como nas penalidades pecuniárias (multas), o que impede a execução da penalidade até o deslinde na segunda instância julgadora.

Uma peculiaridade que denota uma diferença marcante entre a condução do processo em meio físico e em meio eletrônico diz respeito à indisponibilidade do processo físico no órgão *ad quem* após remessa ao órgão *ad quo*. A realidade não é a mesma após a transformação digital do processo, pois os autos permanecem disponíveis na Autarquia, atualizados com os documentos até o momento do envio ao Órgão Recursal.

Nesse contexto, ressalte-se que, ainda na transição da realidade do meio físico para o processo eletrônico, quando o que se fazia era tratar em paralelo ao processo físico um denominado “*back up digital*”, atualizado em cada movimentação dos autos em papel, foi facilitada a reconstituição, em ao menos três oportunidades, dos autos originais extraviados quando do encaminhamento a unidades descentralizadas da Autarquia.

Nesse ponto, observa-se a segurança institucional, vista como uma faceta do princípio constitucional da eficiência, substancialmente robustecida com a utilização dos meios digitais para tramitação dos processos administrativos, ainda mais ao se considerar que existe mais de um local geograficamente disperso com a finalidade de armazenar os dados respectivos.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

Após a realização do ato (sessão) de julgamento, as penalidades e os arquivamentos (absoluções) aplicados pelo Órgão Recursal são relacionados nos processos julgados e as situações desses processos passam a “Aguardando retorno dos autos da 2ª instância”.

O processo só poderá ser devolvido à Autarquia após a aprovação da ata da sessão de julgamento na sessão seguinte e a juntada do voto e acórdão vencedor. Caso seja necessário, serão juntados outros documentos, como os votos divergentes.

Vale lembrar que a qualquer momento pode o apenado lograr êxito junto ao Judiciário ao contestar a regularidade dos procedimentos adotados na consecução do ato administrativo sancionador, o que levaria a necessidade de marcar a penalidade respectiva com a informação “Suspensa por decisão judicial” ou, em último caso, até mesmo excluir as penalidades consideradas definitivamente ilegais pelo Poder Judiciário.

O fato acima denota a importância singular da regularidade procedimental, ou do processo no âmbito administrativo, devendo ser tratado com o mesmo esmero da avaliação do direito material<sup>61</sup>, considerando ainda os princípios jurídicos aplicáveis às duas realidades (processo e direito material).

Novamente quanto ao trâmite e à instrução do PAS propriamente dito, observa-se que a decisão do Órgão Recursal substitui a decisão do órgão julgador em primeira instância, o que definirá as ações administrativas subsequentes possíveis de serem efetuadas no processo após o seu retorno ao órgão de primeira instância, responsável pela execução das penalidades definitivas no âmbito administrativo.

Dessa forma, o trâmite de execução das penalidades será definido pela conjugação das penas aplicadas em primeira e segunda instância e se elas foram ou não executadas.

Nesse sentido, caso se trate de uma penalidade pecuniária paga e recorrida, três situações podem ocorrer:

---

<sup>61</sup> DEZAN, S. L. e KROHLING, A. *O Diálogo de Normas de Direito Administrativo Sancionador sob as Ópticas do Paradigma da Complexidade e da Ética da Alteridade*. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 4, p. 341-360, out./dez. de 2017.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

- i. O recurso foi provido e a penalidade arquivada: deverá ser providenciada a devolução ao administrado dos valores pagos, com a devida correção;
- ii. O recurso foi parcialmente provido, com redução de valor: deverá ser estornado ao administrado o valor pago a maior, com a correção necessária;
- iii. O recurso foi improvido e a penalidade mantida: não será necessária nenhuma ação ulterior da Administração que não seja a de encerrar o feito, visto que o objeto do processo, caso seja apenas a aplicação da penalidade, foi exaurido.

Em outras circunstâncias, como no caso de penas restritivas de direito, pode ser necessário aplicar outras medidas coercitivas legalmente instituídas, como a multa cominatória diária, caso a restrição imposta não seja cumprida de forma espontânea e dentro do prazo concedido.

Como as ações seguintes são determinadas por situações objetivamente definidas e, no caso dos processos eletrônicos, a informação segue concomitantemente ao fluxo de trabalho, é possível emitir um alerta ao responsável pela condução e controle do processo, identificando a próxima ação que provavelmente deverá ser efetuada, o que dá celeridade aos feitos e mitiga o risco de erros associados às atividades manuais.

As penalidades pecuniárias devem seguir para inscrição em dívida ativa e execução fiscal ou protesto pela área que representa judicialmente o órgão aplicador da sanção, caso vencidas e não pagas, a depender de análise efetuada pela procuradoria especializada que funciona junto à Autarquia. Nesse caso, a situação do processo passa a “Em execução fiscal”.

Dessa forma, os PAS devem ser encerrados apenas quando exauridas a execução de todas as penalidades aplicadas em definitivo, momento em que a situação do processo é alterada para “Encerrado”.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

A experiência de relatar as observações realizadas na forma de gestão e controle dos PAS e das penalidades aplicadas na prática regulatória analisada foi *sui generis*, pois permitiu visualizar que as pequenas e simples iniciativas são as que demonstram maior resultado prático ao interesse público que deve ser protegido, ainda mais nesse momento de alteração de paradigma, quando o processo em papel dá lugar aos dados desmaterializados na realidade digital.

Passa-se, no próximo tópico, a compilar os impactos observados na transformação digital da realização do PAS, conforme identificado em cada situação do processo em função do trâmite até aqui descrito.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

### 3.2. Detalhamento dos Impactos da Transformação Digital do Processo Administrativo Sancionador

São descritos, nas próximas linhas, os impactos observados quanto aos princípios incidentes, assim como a diferença essencial entre a realização do PAS em meio físico e em meio digital em cada uma das suas situações, conforme identificadas no tópico anterior.

#### 3.2.1. “Em expedição de citação”

Na realidade do processo físico, além do fato da obtenção de vistas ser efetuada de forma individualizada, o que representa uma deficiência no caso de haver mais de um intimado no processo, exige-se, ainda, a remessa via malote em caso de solicitação de vistas em local diverso da localização dos autos, o que não ocorre na realidade do processo eletrônico, pois os autos permanecem disponíveis a qualquer tempo nos computadores interligados à intranet da Autarquia.

Outra diferença diz respeito à necessidade do pagamento de GRU (Guia de Recolhimento da União) para obtenção de cópia do processo em papel, que se torna desnecessária no meio eletrônico.

Impactos: facilidade na obtenção de cópias e na visualização do processo em qualquer ponto de acesso à rede do órgão, podendo ser de forma simultânea por mais de uma pessoa. Princípios jurídicos mais observados: eficiência, devido processo, submissão do Estado à ordem jurídica e publicidade.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

### 3.2.2. “Aguardando prazo de defesa”

Nessa fase, na realidade atual do processo eletrônico, percebe-se a desnecessidade de trânsito de papel entre as unidades da Autarquia presentes em mais de uma unidade da federação, o que é diferente da realidade do processo físico.

Dessa forma, os mesmos princípios jurídicos do processo identificados na situação anterior são observados.

### 3.2.3. “Em análise”

Na fase de análise do processo, os princípios aplicáveis ao direito material são prementes.

Nesse contexto, na realidade do processo eletrônico é facilitado o acesso a todos os termos e documentos do processo de forma simultânea, o que permite o entendimento global dos assuntos tratados e economiza tempo dos especialistas que produzem os documentos que embasam as decisões das autoridades competentes, com definições sobre eventuais arquivamentos, extinções ou penalidades aplicadas.

Dessa forma, os princípios jurídicos relacionados à seara penal aplicáveis ao procedimento administrativo sancionador podem ser observados com maior rigor na realidade do processo eletrônico, reforçando a percepção quanto à segurança jurídica do Estado e do administrado.

### 3.2.4. “Em comunicação de decisão”

Nessa fase, na realidade atual não foram vislumbrados impactos da realização do processo eletrônico em meio digital a não ser as já apontadas na situação “Aguardando citação”.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

### 3.2.5. “Aguardando prazo de recurso”:

Observam-se as mesmas características da fase “Aguardando prazo de defesa”, assim como os impactos nos princípios jurídicos citados.

### 3.2.6. “Aguardando julgamento da 2ª instância”

Nessa fase observam-se as características listadas da fase “Em análise”, onde os princípios do direito material podem ser observados com maior rigor para definição das penalidades aplicáveis.

### 3.2.7. “Aguardando retorno dos autos da 2ª instância”

Nessa situação, percebe-se que o tempo entre o julgamento e o retorno dos autos é muito menor na realidade do processo eletrônico, pois devido à necessidade de colher as assinaturas de vários conselheiros e outros atores que possuem mandato fixo e que, muitas vezes, saem antes de promoverem o encaminhamento de todas as suas decisões, a coleta em documentos físicos exige uma logística bem mais complexa e demorada.

Dessa forma, os princípios da eficiência e do devido processo sofrem impactos positivos de forma significativa com a transformação digital do PAS.

### 3.2.8. “Em comunicação de decisão de 2ª instância”

Conforme observado, como as ações ulteriores da Administração dependem de uma conjugação entre as penalidades da decisão e das definidas após julgamento pelo Órgão Recursal, o princípio da função é garantido de forma mais efetiva na realidade do processo eletrônico.

Isso acontece porque a maior celeridade e transparência observadas na definição das penalidades, tanto em primeira quanto em segunda instância, levam ao atendimento mais



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

eficaz da verdadeira finalidade do PAS, a função pedagógica, desestimulando o descumprimento das normas de observação obrigatória aos agentes regulados.

### 3.2.9. “Em execução fiscal”

Nessa fase pode ocorrer o caso de existir mais de uma penalidade e mais de um intimado no processo, com a aplicação de uma multa e uma restrição de direitos, por exemplo.

Suponha-se que apenas o intimado que teve a restrição de direitos recorra e a multa não seja paga no vencimento.

Ocorre que o processo eletrônico, diferente do que acontecia no processo físico, poderá ser encaminhado ao mesmo tempo para o Órgão Recursal e para a procuradoria jurídica responsável pela verificação da liquidez e certeza do crédito para início do processo de execução fiscal ou mesmo cobrança administrativa por protesto em cartório, dependendo da avaliação do “custo x benefício”.

Nesse ponto, percebe-se que, novamente, os princípios da eficiência e do devido processo são observados com maior clareza na realidade digital.

### 3.2.10. “Encerrado”

Embora não seja uma fase propriamente dita, percebe-se que com os dados preliminares levantados, há uma demora significativamente menor, de acordo com as observações realizadas em cada uma das fases do PAS, o que garante o atendimento dos princípios de direito processuais e materiais incidentes nesses procedimentos e uma maior abertura à alteridade<sup>62</sup> na complexa relação entre os administrados e a Administração no âmbito sancionador do Estado.

---

<sup>62</sup> DEZAN, S. L. e KROHLING, A. *O Diálogo de Normas de Direito Administrativo Sancionador sob as Ópticas do Paradigma da Complexidade e da Ética da Alteridade*. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 4, p. 341-360, out./dez. de 2017.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

#### 4. Considerações finais

Entre todas as vantagens da transformação digital do PAS e seus impactos nos princípios jurídicos observados, o aumento da eficiência e da transparência do processo de trabalho e das decisões publicadas podem ser apontados como os maiores ganhos identificados.

Por outro lado, ao se avaliar as potencialidades da realização digital do PAS, verifica-se que a comunicação provinda do e para o intimado continua a ocorrer, na maior parte dos casos, na forma tradicional, por meio do envio de correspondências ou protocolo de documentos na própria repartição, o que não implicou em mudança significativa com relação ao modelo do processo físico.

Ocorre que, considerando as modernas tecnologias de conferência da autenticidade da autoria de determinado documento e facilidades de comunicação possibilitadas pela internet, a realidade não necessariamente precisa ser mantida como vem sendo executada, pois já é possível um controle seguro e à distância, por identificação digital ou mesmo procedimentos que exijam *login e senha*, para que a identidade do emissor ou receptor de determinado documento seja checada e confirmada para fins de registro e controle das intimações e demais comunicações e documentos recebidos no âmbito de qualquer procedimento realizado em meio digital.

Outra melhoria que denota uma perspectiva bastante salutar advinda da transformação digital do PAS, diz respeito à possibilidade de emissão de alertas automáticos para os responsáveis pela condução e controle dos feitos, baseados, por exemplo, nas penalidades aplicadas em primeira e em segunda instância, antecipando as ações que provavelmente deverão ser realizadas na sequência e evitando erros advindos de atividades manuais e repetitivas.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

A maior dificuldade encontrada na consecução do presente trabalho e que pode ser citada foi a escassez de obras especializadas no estudo da aplicação de sanções administrativas, sob a vertente de um procedimento eletrônico, a despeito da existência de materiais muito bons, quanto ao PAS, que possibilitaram tratar o tema com a profundidade adequada a uma monografia de conclusão de curso.

Dessa forma, avalia-se que existe um grande campo ainda inexplorado para estudos mais aprofundados, seja no âmbito de graduação ou, o mais premente, em nível de mestrado ou doutorado, o que permitiria avançar em temas inéditos e instigantes nessa seara.

Registre-se, por conseguinte, que os benefícios advindos das ferramentas tecnológicas, caso utilizadas dentro da moldura apresentada pelos princípios jurídicos e, mais especificamente, da garantia ao devido processo legal e do direito ao contraditório em qualquer espécie de processo sancionador, são muito importantes no contexto de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

A transformação digital, nesse sentido, acaba por impactar de forma extremamente positiva a percepção de efetividade do PAS, tanto no que diz respeito à eficiência do processo de trabalho (celeridade, transparência, flexibilidade), quanto no que diz respeito ao impacto nos mercados regulados, promovendo a verdadeira finalidade da sanção administrativa que, repisa-se, é “exclusivamente desestimular condutas reprováveis pelo Estado regulador previstas em lei”.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, B. C. M. *(Im)possibilidade de Aplicação Retroativa da Lei mais Benéfica no Campo do Direito Administrativo Sancionador*. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, n. 116, set 2013, 4 p. Disponível em: [http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13658](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13658). Acesso em 20/03/2018, às 14h.

CARDOZO, J. E. M., QUEIROZ, J. E. L. e SANTOS, M. W. B. dos (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo. Editora Atlas, 2011, 1464 p.

DEZAN, S. L. e KROHLING, A. *O Diálogo de Normas de Direito Administrativo Sancionador sob as Ópticas do Paradigma da Complexidade e da Ética da Alteridade*. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 4, out./dez. de 2017, pp. 341-360.

FERREIRA, D. *Sanções Administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da atividade estatal*. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 12, n. 12, pp. 167-185, julho/dezembro de 2012. Disponível em: [revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/309/280](http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/309/280). Acesso em 17/04/2017, às 16h30.

FERREIRA, D. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, 207 p.

GALINO, R. *Garantias e Limites Constitucionais ao Poder Sancionador do Estado*. Participação do Supremo Tribunal Federal do Brasil no SEMINÁRIO Constitución y potestad sancionadora del Estado, 22 a 25 de fevereiro de 2010, Cartagena das Índias. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/CICJ/Garantias\\_e\\_limites\\_constitucionais\\_ao\\_poder\\_sancionador\\_do\\_Estado.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/CICJ/Garantias_e_limites_constitucionais_ao_poder_sancionador_do_Estado.pdf). Acesso em 17/04/2017, às 17h.

GIACOMOLLI, N. J. *O Devido Processo Penal: abordagem conforme a Constituição Federal e o pacto de São José da Costa Rica*. São Paulo, Ed. Atlas, 2014, 406 p.

GOMES, C. B. dos S. *Os Limites do Poder Normativo das Agências Reguladoras*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 05 jan. 2015. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51965&seo=1>. Acesso em: 17/04/2018.

GUARDIA, G. E. R. S. *Princípios Processuais no Direito Administrativo Sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais*. Revista Fac. Dir. Univ. São Paulo, jan/dez. de 2014, V. 109, p. 773-793.

GUERREIRO, J. A. T. *Sobre o Poder Disciplinar da CVM*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. Revista de Direito Mercantil, Industrial e Financeiro. Ano XX (Nova Série), nº 45,



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

julho/setembro de 1981. Disponível em:  
[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/74149/mod\\_folder/content/0/Texto%20Prof.%20Gueirreiro.PDF?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/74149/mod_folder/content/0/Texto%20Prof.%20Gueirreiro.PDF?forcedownload=1). Acesso em 19/04/2018, às 18h.

LEONEL, R. de B. *Limites do Poder Regulamentar*. Revista Justitia (a revista do Ministério Público de São Paulo). Ano: N/D. 34 p. Disponível em:  
<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/0y3351.pdf>. Acesso em 07/06/2017, às 14h.

LIMA, G. M. *As Funções dos Princípios Constitucionais*. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, Vol. III, n. 8, fev 2002. Disponível em:  
<[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/%3Fn\\_link%3Drevista\\_artigos\\_leitura%26artigo\\_id%3D12559%26revista\\_caderno%3D28?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5613&revista\\_caderno=9](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/%3Fn_link%3Drevista_artigos_leitura%26artigo_id%3D12559%26revista_caderno%3D28?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5613&revista_caderno=9)>. Acesso em 22/03/2018 às 9h40.

MEDINA, F. O. *Direito Administrativo Sancionador*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, 180 p.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, 932 p.

MELLO, C. A. B. de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, 3ª Ed., 48 p.

MELLO, R. M. de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador*. As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, 280 p.

MOTA, M. *As Garantias dos Administrados nos Processos Administrativos Sancionadores*. Site Empório do Direito. Ano: 2017. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/as-garantias-dos-administrados-nos-processos-administrativos-sancionadores/>. Acesso em 07/06/2017, às 15h.

NOBRE JUNIOR, E. P. *Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino. Bauru/SP. Abril a junho de 2001, pp. 103 a 128. Disponível em:  
<https://www5.trf5.jus.br/documento/?arquivo=Sancaes+Administrativas+e+princ%EDpios+d+e+direito+penal+-+RIPE.pdf&tipo=p2603>. Acesso em 07/06/2017, às 14h30.

SOUZA, C. F. M. *Princípios Gerais de Direito*. Revista de Informação Legislativa. Brasília/DF. out./dez. de 2001, pp. 103 a 114. Disponível em:  
[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/725/Souza%2cCarlos%20Fernando%20Mathias%20de\\_152.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/725/Souza%2cCarlos%20Fernando%20Mathias%20de_152.pdf?sequence=1). Acesso em 22/03/2018, às 14h30.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Direito - FD

SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. 4<sup>a</sup> ed., 10<sup>a</sup> tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, 189 p.