

ano 21 – n. 85 | julho/setembro – 2021
Belo Horizonte | p. 1-266 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v21i85
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

O ilícito administrativo à luz do devido processo legal administrativo: perspectivas da aplicação das sanções administrativas a partir das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

Administrative offense in light of due administrative legal process: perspectives on the application of administrative sanctions from the provisions of the 'Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law'

Emerson Affonso da Costa Moura*

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Brasil)
E-mail: emersonacmoura@yahoo.com.br

Recebido/Received: 21.04.2020 / April 21th, 2020

Aprovado/Approved: 15.08.2021 / August 15th, 2021

Como citar este artigo/*How to cite this article*: Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT): MOURA, Emerson Affonso da Costa. O ilícito administrativo à luz do devido processo legal administrativo: perspectivas da aplicação das sanções administrativas a partir das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 113-138, jul./set. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i85.1360

* Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Professor Convidado do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor da Pós-Graduação em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ). Doutor em Direito pela UERJ. Mestre em Direito Constitucional e Especialista em Direito Administrativo da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: emersonacmoura@yahoo.com.br

Resumo: A análise dos elementos centrais dos ilícitos e sanções administrativas à luz da tutela dos direitos e garantias decorrentes da cláusula geral do devido processo legal administrativo em cotejo as disposições previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro decorrente da reforma trazida pela Lei Federal nº 13.655/2018 é o tema posto em debate. Verifica-se, em que medida, o ilícito e as sanções administrativas enquanto inseridas em um Direito Punitivo se sujeitam à cláusula geral do devido processo legal e os seus princípios correlatos usualmente associados somente ao Direito Penal.

Palavras-chave: Ilícito administrativo. Sanções administrativas. Direito Administrativo Sancionador. Devido processo administrativo. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Abstract: The analysis of the central elements of administrative offenses and sanctions in light of the protection of rights and guarantees arising from the general clause of the due administrative legal process in comparison with the provisions set forth in the 'Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law' resulting from the reform brought by Federal Law No. 13.655 /2018 is the topic put up for debate. It is verified, to what extent, the tort and the administrative sanctions, while inserted in a Punitive Law, are subject to the general clause of the due process of law and its related principles usually associated only to the criminal law.

Keywords: Administrative offense. Administrative sanctions. Sanctioning administrative law. Due administrative process. Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law.

Sumário: **1** Considerações iniciais – **2** O ilícito administrativo e as sanções – **3** As sanções administrativas e o Direito Sancionador – **4** As sanções administrativas e o devido processo legal administrativo – **5** As sanções administrativas à luz das garantias processuais – **6** As sanções administrativas à luz das disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público – **7** Conclusão – Referências

1 Considerações iniciais

Corresponde a elementos centrais do Estado de Direito a consagração do princípio da legalidade – com o respeito à produção normativa – devido processo legal – com a observância às prescrições formais e garantias procedimentais e substanciais dos atos públicos – e dos direitos fundamentais – dimensões ligadas à proteção da personalidade e dignidade do homem.

Não obstante, tem-se observado uma crescente ampliação do controle da atividade administrativa com a o aumento dos instrumentos de fiscalização da ação da Administração Pública e a previsão de variadas formas de controle e de responsabilização dos agentes administrativos, mas igualmente dos atores privados na ação pública.

Desta feita, tem a legislação administrativa previsto inúmeras sanções civis, penais e administrativas, que embora busque legitimamente preservar a indisponibilidade dos interesses da coletividade não pode ensejar um controle desmedido ultrapassando as garantias das pessoas em prol do interesse público.

Neste viés, busca o presente trabalho a análise dos elementos centrais dos ilícitos e sanções administrativas à luz da tutela dos direitos e garantias decorrentes da cláusula geral do devido processo legal administrativo em cotejo as disposições

previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro decorrente da reforma trazida pela Lei Federal nº 13.655/2018.

Verifica-se, em que medida, o ilícito e as sanções administrativas enquanto inseridas em um Direito Punitivo se sujeitam à cláusula geral do devido processo legal e os seus princípios correlatos usualmente associados somente ao Direito Penal, que foram consagrados pelas inovações trazidas na Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro.

Para tanto, de início investiga-se o ilícito e as sanções administrativas de forma a delimitar uma possível noção e determinar a sua finalidade. Após, correlacionam-se as sanções administrativas com o Direito Sancionador indicando a sujeição ao seu sistema protetivo.

Em seguida, abordam-se as sanções administrativas à luz do devido processo administrativo identificando os princípios incidentes.

Por fim, reflete-se acerca das sanções administrativas à luz das garantias processuais decorrentes do Direito Sancionador e das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

2 O ilícito administrativo e as sanções

Não é despiciente a afirmação de que a ilicitude jurídica é uma só,¹ já que embora o ordenamento jurídico possa prever distintas formas de consequências para a mesma conduta comissiva ou omissiva – graduando-as em sanções de variadas naturezas – o que há é uma deflagração do ordenamento jurídico para aquele ato humano.

Assim, é pressuposto para este debate, o reconhecimento que ilícito e sanção são categorias jurídicas com conteúdo próprio que não são privativas de nenhum ramo do Direito – inclusive o direito administrativo² – e, portanto, deve-se buscar uma compreensão capaz de cotejar todas as partes que compõem o que chamamos de Direito Sancionador.

Se por um lado é fácil reconhecer que a conduta embora possa ensejar uma e/ou outra sanção importa em uma ilicitude em face da ordem jurídica, por outro lado é comum considerar que a causa que enseja a imposição da consequência jurídica que optamos por chamar de sanção é a violação do ordenamento jurídico.³

¹ HUNGRIA, Nelson. Ilícito Administrativo e Ilícito Penal. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, n. 1, 1945, p. 24.

² ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 21.

³ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 17.

Note, todavia, que a causa que enseja a imputação da sanção – tida como consequência jurídica e não apenas uma das suas feições que é a pena – decorre não da violação da ordem jurídica, que mantém a sua integridade normativa independente do descumprimento, mas a subsunção a um fato que deflagra a imputação daquela consequência prevista na norma.⁴

Por efeito, pode-se extrair que a sanção administrativa decorrerá de uma conduta omissiva ou comissiva humana, que importe no descumprimento de um dever jurídico e não atendimento da ação prevista na norma – razão pela qual ela tem natureza de sanção – que deflagra a imputação de uma certa consequência jurídica – de natureza administrativa.

Isto significa que não necessariamente ela decorra da desconformidade com o dever legal oriundas da atividade administrativa – como, por exemplo, os atos praticados por agentes públicos com excesso de poder – porém, são aquelas que ensejam a atuação no exercício da função administrativa na aplicação da sanção.⁵

Tal delimitação, porém, não torna mais fácil, a compreensão do tema, já que indicar que a sanção administrativa é aquela que decorre de um ilícito jurídico e deflagra uma “pena” de natureza administrativa significa necessário identificar quais serão os critérios que permitirão delimitar os traços distintivos de tais consequências jurídicas e qual é a sua finalidade.

A controvérsia é longa na literatura jurídica que busca traçar limites claros que permitam designar um critério seguro para designar sanção administrativa⁶ ou criar fronteiras que possam identificar as distinções da intervenção estatal penal no que tange a ilícitos, daquelas repressões de índole administrativa.⁷

Identificar a natureza administrativa de uma sanção resvala na mesma problemática de determinar um critério rígido para o conceito de função administrativa,⁸ de modo que optar por um critério residual onde a sanção administrativa serão aquelas que não têm natureza de sanção de índole penal ou civil⁹ estreita o debate e ignora uma fundamental identidade entre elas.¹⁰

Se considerado que a sanção administrativa é aquela que tem um grau de reprovabilidade menor – não ensejando o rigor de uma sanção penal – seria ignorar que o Direito Administrativo deflagra sanções que igualmente são punidos como

⁴ Kelsen, Hans. *Teoria pura do Direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 78.

⁵ FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 63.

⁶ NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos, 2008, p. 159.

⁷ OLIVEIRA, Ana Carolina C. de. *Hassemmer e o Direito Penal brasileiro: direito de intervenção, sanção penal e administrativa*. São Paulo: IBCCRIM, 2013.

⁸ FRANÇA, Vladimir da Rocha. A função administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 167, p. 7-14, 2005.

⁹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 319.

¹⁰ HUNGRIA, Nelson. Ilícito Administrativo e Ilícito Penal. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, n. 1, 1945, p. 27.

ilícito de Direito Penal comum, bem como, se sujeita a iguais princípios, algo mais evidenciado no processo administrativo disciplinar.¹¹

Ademais, considerar que o ilícito que deflagra a sanção administrativa é desprovido de ofensa a um bem jurídico e, portanto, distinto do ilícito penal já que há uma mera desobediência à norma jurídica¹² é ignorar que não compete apenas ao Direito Penal a tutela de bens e valores essenciais à comunidade política, mas a todo Direito, ainda que deflagre sanções menos graves.

Talvez por esta razão, usualmente a literatura jurídica, aponta que a distinção da sanção administrativa das demais espécies não ocorre em si da natureza de suas medidas, tampouco dos bens jurídicos tutelados, mas da autoridade que é competente para impor a respectiva sanção, *in casu*, o Estado-Administração e não o Estado-Juiz.¹³

Se de fato há sanções administrativas que se aproximam de natureza penal – como, por exemplo, as restritivas de direito – bem como, se igualmente, há bens jurídicos tutelados de forma idêntica por ambas – tal qual, por exemplo, aquelas previstas no Código de Trânsito Brasileiro – parece que a titularidade permite distinguir de forma clara o campo das atuações.

Tal distinção, embora vigore um sistema de unidade de jurisdição no modelo brasileiro – com todos os efeitos decorrentes da inafastabilidade da tutela jurisdicional, mas que não necessariamente importam em um controle absoluto dos atos administrativos¹⁴ – reveste-se de capital importância delimitar a atuação do Estado-Juiz e Estado-Administração.

Neste viés, não será uma possível natureza material da consequência jurídica que delimitará o caráter administrativo do ilícito ou de sua sanção. A função desempenhada pela autoridade à qual foi atribuída a competência para a sua imposição que delimitará a sua designação como infração-sanção administrativa.¹⁵

Não importa desconsiderar que, em um modelo de Estado Republicano com uma técnica de separação dos poderes não muito rígida, com atribuições de competências

¹¹ FREITAS, Izaías Dantas. A finalidade da pena no Direito Administrativo Disciplinar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 36, n. 141 jan./mar. 1999, p. 120-121.

¹² D'AVILA, Fabio Roberto. Direito Penal e Direito Sancionador. *Revista Jurídica*, n. 375, janeiro, 2009, p. 109.

¹³ PEREZ, Adolfo Carretero; SANCHEZ, Adolfo Carretero. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1992, p. 101; VITTA, Herald Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 34.

¹⁴ MOURA, Emerson Affonso da Costa. O controle da Administração Pública pelo Judiciário em tempos de neoconstitucionalismo: os limites do ativismo judicial na concretização dos direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 18, n. 73, 2018.

¹⁵ MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 64.

típicas e atípicas, não possa ser atribuída às autoridades judiciárias, de igual modo, a aplicação das sanções administrativas, desde que outorgada por lei.¹⁶

Igualmente, isto não significa construir uma teoria acerca da sanção administrativa, que a sujeite a um regime exorbitante próprio ignorando tal como dito que se trata de uma espécie de sanção jurídica, que sendo uma categoria jurídica própria com uma disciplina geral própria, impõe a observância às regras gerais de um sistema punitivo.¹⁷

Inevitável que, a rigor, a sanção administrativa decorrerá de um ilícito administrativo, ou seja, de uma conduta prevista com a consequência imposta através de normas do Direito Administrativo,¹⁸ porém a distinção entre as infrações administrativas e penais se limitariam a tal aspecto formal relativo à autoridade que as impõe.¹⁹

Desta feita, não se pode sustentar, por exemplo, que a sanção administrativa deve ser aplicada independentemente de dolo ou culpa do agente bastando a possibilidade do sujeito evadir-se à conduta censurada²⁰ já que a noção moderna de sanção jurídica determina a responsabilidade pela vontade e não pelo resultado, como ocorre com as penas²¹ e civis.²²

Igualmente, não cabe alegar, por exemplo, que é possível impor sanção administrativa com a previsão de norma jurídica com conduta não individualizada, já que a deflagração da consequência jurídica enquanto sanção demanda a existência de uma conduta individualizada como proibida por um tipo administrativo.²³

A tipologia legal com a previsão de uma sanção administrativa importará, portanto, não apenas na delimitação de uma competência pela Administração Pública, mas precipuamente a sujeição no que se refere ao exercício dessa atribuição sujeita aos limites gerais previstos no Direito Sancionador, que decorrem precipuamente da cláusula geral do devido processo legal.

O tema será tratado a seguir.

¹⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 95.

¹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 138-139.

¹⁸ VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. A sanção no direito..., p. 52-53.

¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 876.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ilícito tributário. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, v. 62, 1995, p. 24-25.

²¹ BRASIL, Lei Federal nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002. Art. 18: "Diz-se o crime: I - doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo; II - culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia."

²² BRASIL, Lei Federal nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002. Art. 186. "Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito."

²³ FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 247.

3 As sanções administrativas e o Direito Sancionador

Reconhecer a sanção administrativa como uma espécie de aplicação de sanção jurídica que é aplicada pela Administração Pública é admitir a sua sujeição a todo sistema protetivo dos direitos da pessoa humana ou jurídica em face do *ius puniendi* ao Estado, a saber, o designado Direito Sancionador.²⁴

A aplicação das sanções administrativas, portanto, não podem ter caráter repressivo e arcaico, adotando elementos como a sujeição de penas para condutas que não estejam legalmente delimitadas, a imposição de responsabilidade objetiva da pessoa, adoção de presunções e inversões do ônus da prova, *reformatio in pejus*, dentre outros.²⁵

Ao revés, sendo as sanções penais e administrativas espécies de uma única categoria que é a sanção jurídica, elas se conectam em um Direito Punitivo, de modo que a teoria da sanção penal incide no campo das sanções administrativas transformando em um Direito Administrativo Sancionador,²⁶ ou melhor, um Direito Sancionador Administrativo.

Neste sentido, o Direito Sancionador – do qual o Direito Penal e o Administrativo fazem parte – traduz-se eminentemente não por direitos e garantias formais de proteção ao indivíduo, mas a necessidade cada vez maior de garantia de racionalidade e razoabilidade na aplicação das sanções de onde se destaca a cláusula do devido processo legal e os seus princípios.

A consagração do princípio do devido processo legal se liga à própria evolução do constitucionalismo, uma vez que corresponde a uma das garantias processuais de limitação do poder político,²⁷ que junto ao princípio da supremacia da lei e da separação dos poderes, traduzem os elementos de afirmação de um Estado de Direito.²⁸

Tendo por origem o constitucionalismo inglês,²⁹ tal princípio corresponde à pedra angular dos sistemas jurídicos anglo-saxônicos, uma vez que se liga à

²⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Sancionador, Cidadania e Direitos Fundamentais*. Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado, jul. 2012, p. 1.

²⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 891.

²⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Sancionador, Cidadania e Direitos Fundamentais*. Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado, jul. 2012, p. 86-87.

²⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 5-6.

²⁸ BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 5-6.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 250.

²⁹ Um dos primeiros documentos constitucionais, a *Magna Carta Libertatum* de 1215, já consagrava a cláusula do devido processo legal, ao prever que: “No free man shall be taken or imprisoned or deprived of his freehold or his liberties or free customs, or outlawed or exiled, or in any manner destroyed, nor shall

concepção própria do *rule of law*, assim como o plexo de princípios, instituições e processos que garantem a supremacia da lei, a igualdade na sua aplicação e na sujeição aos tribunais ordinários.³⁰

Inicialmente, o princípio do devido processo legal identificava-se com o *procedural due process of law*, garantia ao cidadão, na restrição de seus direitos fundamentais básicos – liberdade e propriedade –, a existência de procedimento legal, imposto para todos, mediante a aplicação por um órgão legitimamente investido.³¹

Sob tal dimensão procedimental, a cláusula geral se refere à execução do rito ou forma prescrita pela lei, para a execução do ato tanto administrativo quanto judicial, pelos órgãos responsáveis pela aplicação, não se atentando, todavia, para o conteúdo ou substância do próprio ato em si.³²

Em tal viés importa, portanto, na garantia dos direitos fundamentais, mediante o respeito ao princípio da legalidade e da isonomia, pela observância da formalidade prescrita e da garantia de igual tratamento e oportunidade de que goza o cidadão, através de garantias na prática dos atos processuais.

Tais garantias aos litigantes abrangem, essencialmente, o direito ao contraditório e à ampla defesa – acesso aos meios de deduzir defesa, de produzir e contrariar provas, de ter um defensor perante o órgão julgador –, publicidade – comunicação dos atos e acesso aos autos –, juiz imparcial e decisão fundamentada, dentre outros.³³

Tal conteúdo foi amplamente consagrado no direito ocidental, com o reconhecimento do devido processo legal formal como direito fundamental veiculado pelas principais cartas constitucionais modernas,³⁴ bem como direito humano tutelado pelos principais diplomas internacionais.³⁵

Embora ocorrida sua generalização nos sistemas jurídicos filiados à *civil law*, é ainda nos países filiados ao sistema anglo-saxão que a tradicional e originária

we come upon him or send against him, except by legal judgment of his peers or by the law of the land". Disponível em: <http://www.constitution.org/eng/magnacar.htm> Acesso em: 02 abr. 2015.

³⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Manual de Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. t. 1, p. 30.

³¹ SILVEIRA, Paulo Fernando. *Devido processo legal: due process of law*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 242.

³² SILVEIRA, Paulo Fernando. *Devido processo legal: due process of law*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 242.

³³ NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 68.

³⁴ Há sua previsão nas cartas liberais, como na Constituição Francesa de 1791, a Constituição dos Estados Unidos da América, através da sua sexta emenda em 1797, nas constituições sociais como a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de 1949, além das constituições pós-guerra, como a Constituição Portuguesa de 1976, Constituição Espanhola de 1978 e a Constituição Brasileira de 1988.

³⁵ Há referências na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1773, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto de São José da Costa Rica, de 1969.

dimensão formal do devido processo legal é substituída pelo controle substantivo do ato estatal, nos Estados Unidos, a partir do caso *Wynehamer v. People*.³⁶

A acepção material ou substantiva do devido processo legal importa na garantia dos direitos fundamentais do cidadão, mediante a aferição não somente do procedimento, mas do próprio conteúdo dos atos estatais, em análise da sua legalidade, razoabilidade e da proporcionalidade, a fim de inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder.³⁷

Por efeito, demanda-se do ato do poder público, além da observância ao conteúdo da lei, sua aptidão de produzir o resultado almejado, sem a existência de outro menos meio gravoso e mediante ponderação entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto.³⁸

Permite-se através do devido processo legal substancial, não apenas a análise da observância formal ou procedimental do ato à lei vigente, mas o exame do seu conteúdo, no respeito à razoabilidade (*reasonableness*) e racionalidade (*rationality*) de que devem ser dotados os atos normativos e concretos dos poderes públicos.³⁹

Note, portanto, que os princípios que compõem a cláusula do devido processo legal, inclusive os que são naturalmente associados ao Direito Penal, se aplicam ao Direito Sancionador como um todo, de forma que a discussão não se volta para a aplicação daqueles ao Direito Administrativo Sancionador, mas a sua amplitude e extensão.⁴⁰

Por efeito, parte da literatura passou a designar como princípio do devido processo legal administrativo a incidência de direitos e garantias decorrentes do *due process of law*, tradicionalmente imputáveis ao Direito Penal aos processos administrativos. Inclusive alguns autores limitando quais seriam aplicáveis.⁴¹

4 As sanções administrativas e o devido processo legal administrativo

Embora usualmente seja referido como uma garantia do processo judicial, em especial, do processo penal, o devido processo legal deve atuar, desse modo,

³⁶ O caso é de 1855 e envolve lei do Estado de Nova York, que criminalizava a posse de pequena quantidade de álcool e determinava a sua apreensão, tendo a Corte entendido haver violação do conteúdo da lei à constituição do Estado, ao privar a propriedade sem a existência de devido processo legal. HOWE, Lowell J. The Meaning of Due Process of Law Prior to the Adoption of the Fourteenth Amendment. *California Law Review*, v. 18 i. p. 600, 16, September 1930.

³⁷ DIDIER JUNIOR, Fredie. Op. cit., p. 49.

³⁸ MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. *Devido processo legal e proteção de direitos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 97.

³⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 214.

⁴⁰ NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos, 2008, p. 164-165.

⁴¹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 422-423.

como uma garantia contra o exercício abusivo de quaisquer dos poderes, tendo plena aplicabilidade no âmbito do processo administrativo.⁴²

De tal sorte que, pode-se afirmar a incidência de um devido processo legal administrativo⁴³ no que tange aplicação das sanções administrativas, que impõe a observância no âmbito da relação jurídica estabelecida entre a Administração Pública e o cidadão, em conformidade procedimental e substancial com a legalidade ampla.

Deve-se considerar que a constitucionalização do direito administrativo com ampla consagração de normas administrativas na lei fundamental abrange não apenas o capítulo da Administração Pública, mas igualmente, a consagração expressa da cláusula geral do devido processo legal⁴⁴ com garantias⁴⁵ e restrições⁴⁶ inerentes ao processo administrativo.

Atuará, portanto, o princípio do *due process of law* no âmbito administrativo como um conjunto de instrumentos aptos a tentar minimizar o risco de decisões arbitrárias do poder público no que tange ao ilícito que deflagra sanções de índole administrativas, garantindo a proteção dos direitos fundamentais.⁴⁷

Por efeito se concretizará no processo administrativo como garantia que, na série ordenada de atos voltados à prática da decisão final, seja garantida a persecução do interesse público pela Administração Pública em conformidade com a lei, bem como a proteção do administrado contra possíveis arbítrios da autoridade.⁴⁸

No âmbito administrativo, a consagração do *due process of law* no vértice procedimental e substancial determina que a aplicação da sanção administrativa ocorra mediante a instauração de um procedimento formal, não sujeito ao empirismo, improvisação e desvio, mas capaz de garantir a previsibilidade e a racionalidade das decisões tomadas.⁴⁹ Tal fenômeno consagra a chamada *jurisdicionalização do processo administrativo* no Estado de Direito, correspondendo, pois, ao princípio da legalidade a que está submetida a Administração Pública, ao lado dos princípios

⁴² GRINOVER, Ada Pelegrini. Diligência e inspeção no processo administrativo: observações sobre o devido processo legal. *Revista de Direito Privado*. São Paulo, v. 11, n. 43, 2010, p. 357.

⁴³ GRINOVER, Ada Pelegrini. Diligência e inspeção no processo administrativo: observações sobre o devido processo legal. *Revista de Direito Privado*. São Paulo, v. 11, n. 43, 2010, p. 357.

⁴⁴ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Art. 5 LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

⁴⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Art. 5 LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

⁴⁶ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Art. 5 LV LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos; LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

⁴⁷ LIMA, Maria Rosynette Oliveira. *Devido Processo Legal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999, p. 18.

⁴⁸ CRETILLA JUNIOR, José. *Prática de Processo Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 26.

⁴⁹ DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo: normas gerais*. In: DALLARI, Abreu Adilson; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coords.). *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 518.

do contraditório e da ampla defesa, os quais deverão preceder toda e qualquer imposição de sanção administrativa.⁵⁰

Em consequência, não poderão as decisões que culminem em sanção administrativa deixar de atentar para a aplicação de certas normas processuais a garantir os direitos fundamentais, através do conhecimento em geral, da intervenção na forma admitida e da sindicabilidade na sua acepção mais ampla.⁵¹

Neste contexto, a lei federal, que estabelece a disciplina básica do processo administrativo no âmbito da Administração Pública da União⁵² consagra, também, a cláusula do *due process of law* mediante a garantia de inúmeros princípios, que enfeixam no que se pode chamar um princípio do devido processo administrativo.

Todavia, não se limita a disciplina constitucional e a referida lei, o princípio do *due process of law* procedimental e substancial no âmbito das relações administrativas, havendo a sua previsão em outras normas, como a lei disciplinadora da organização da Administração Pública Federal⁵³ e do regime jurídico dos seus servidores públicos civis.⁵⁴

Tal regime jurídico do devido processo administrativo concede um conjunto de direitos públicos subjetivos aos cidadãos nas suas relações com a Administração Pública, como forma de garantia contra o arbítrio desmedido do poder na aplicação da sanção administrativa, preservando os seus direitos fundamentais.

O tema será tratado a seguir.

5 As sanções administrativas à luz das garantias processuais

Como visto, as sanções administrativas antes de representarem um exercício de um poder sancionatório absoluto, enquanto manifestação do *ius puniendi* estatal, se sujeitam a um regime protetivo decorrente do Direito Sancionador, ao qual enfeixa na cláusula do devido processo legal e se sujeita a uma série de princípios com os direitos e garantias correlatos.

Deste modo, a aplicação de qualquer sanção administrativa estará sujeita a um regime protetivo formado por um microcosmo de normas constitucionais e legais, que visam garantir tanto no aspecto formal quanto substancial, que no processo

⁵⁰ FERREIRA, Sérgio de Andréa. A garantia da ampla defesa no Direito Administrativo processual disciplinar. *Revista de Direito Público*, v. 19, 1972, p. 62.

⁵¹ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 100.

⁵² BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 69.

⁵³ BRASIL, Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

⁵⁴ BRASIL, Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

administrativo sejam garantidas a observância ao procedimento e a racionalidade, legitimidade e proporcionalidade da decisão.

Desde já, observa-se uma irradiação do devido processo legal buscando garantir o atendimento aos princípios da legalidade – que se espalha da Constituição até o ato ou contrato administrativo – e da segurança jurídica – que se notabiliza não apenas pela estabilidade, mas previsibilidade nas ações administrativas – no conhecimento da sujeição às sanções.

Ademais, em consagração à sujeição da sancionatória administrativa ao Direito Sancionador e seus princípios determina a aplicação do princípio de individualização da pena com a imposição de uma dosimetria da pena, com o dever de aplicação da sanção de forma proporcional à gravidade da falta cometida.

Isto significa não somente a garantia da supremacia da lei – com a submissão às normas constitucionais e legais aplicáveis ao processo administrativo e ao direito material – mas da reserva de lei – impedindo a tentativa de disciplina processual ou procedimental administrativa senão através de leis dos entes federativos.⁵⁵

Note que no Direito Sancionador a garantia do respeito à legalidade,⁵⁶ assim como a vinculação da Administração Pública à forma, limites e fins da lei, abrange o respeito ao procedimento e normas regentes da relação processual e substancial administrativa no que tange a aplicação da sanção administrativa.⁵⁷

Não se admite a aplicação de direito administrativo sancionador sem a instauração de um processo administrativo, onde se estabelece não um litígio, mas um diálogo entre Administração Pública e administrado acerca da pretensão punitiva, sua validade e consequências.⁵⁸

Assim, o cidadão tem direito público subjetivo ao processo administrativo⁵⁹ com a sujeição à lei e ao Direito aplicável de forma a garantir certeza e segurança no que tange a aplicação das sanções administrativas, o que abrangerá o respeito ao procedimento legal e as garantias processuais, bem como os direitos materiais.

Na imposição das penas administrativas deve haver o respeito ao contraditório,⁶⁰ a faculdade do contratado de manifestar os seus argumentos de fato e de direito, ante situações, documentos ou pontos de vista apresentados pelo cidadão ou por outrem no processo administrativo.⁶¹

⁵⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Art. 24 inciso XI.

⁵⁶ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Artigo 5º *Caput*.

⁵⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein. Princípios do Processo Administrativo. *Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público - FA*, Belo Horizonte, ano 4, n. 37, p. 5, mar. 2004.

⁵⁸ SCHIRATO, Vitor Rhein. Os Caminhos do Ato Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 299.

⁵⁹ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 1º *Caput* e §1º.

⁶⁰ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Artigo 5º inciso LV.

⁶¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 184.

Portanto, abrange o direito do cidadão de informação e de reação,⁶² ou seja, de que a todo ato produzido no processo administrativo, deverá ter a oportunidade de conhecer, opor, dar a versão que convenha ou fornecer uma interpretação jurídica diversa da apresentada pelo sujeito público, que permita subsidiar a decisão administrativa.⁶³

Envolve, portanto, o direito à comunicação dos atos, a produção de provas, apresentação de alegações finais e a interposição de recursos, dentre outros no processo administrativo, que têm natureza de contencioso, já que exterioriza situação de litígio e resulta na aplicação de sanções ao administrado.⁶⁴⁶⁵

Cabe à Administração Pública demonstrar os fatos relativos à punição que ensejaram sua atuação, sob pena de imposição de prova ao cidadão de impossível realização – a chamada prova diabólica – o que não coaduna com um processo efetivo, que reconhece os direitos do cidadão.⁶⁶

Isto decorre da própria distribuição do ônus probatório entre as partes conflitantes, onde cabe a cada qual produzir não apenas as provas que as beneficie, mas aquelas relativas aos atos que praticou, de forma que é a Administração quem detém a comprovação de todos os fatos que culminaram com a emanação do provimento administrativo contestado.⁶⁷

Por um lado, envolve na imposição da sanção administrativa a ausência de autonomia para a rejeição das provas requeridas pelo particular, de maneira que a disposição legal que prevê a rejeição das provas impertinentes e procrastinatórias⁶⁸ não pode ser utilizada para se limitar a esfera de defesa do cidadão.⁶⁹

Por outro, se refere à impossibilidade imposta ao cidadão quanto à comprovação dos fatos que impedem ou afastam a configuração de uma irregularidade ou da própria autoria equivaleria, pois, à produção de uma decisão arbitrária, já que se deixaria de decidir motivadamente, com base na prova dos autos.⁷⁰

Não há de se alegar que a presunção de legitimidade desonera o ônus de prova da Administração Pública, pois embora caiba ao impugnante demonstrar os

⁶² LESSA, José Sebastião. O devido processo legal: a ampla defesa e o contraditório na esfera disciplinar. *Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, v. 6, n. 68, p. 528, 2006, p. 528.

⁶³ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 2004, p. 288-289.

⁶⁴ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2 inciso X, Art. 26, §2º e 3º, Art. 32, 38, 42 e 44 dentre outros.

⁶⁵ BRASIL, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Art. 153.

⁶⁶ ARAGÃO, Alexandre de. Algumas notas críticas sobre o princípio da presunção de veracidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 78, jan./abr. 2012.

⁶⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 171.

⁶⁸ Lei Federal n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Art. 32 §2º.

⁶⁹ MARÇAL FILHO, Justen. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 827.

⁷⁰ *Ibidem*.

fatos que fundamentam sua pretensão, a mesma deve trazer provas que sustentem o seu ato sob pena de requisição para prestar informações.⁷¹

A necessidade simultânea de alegação e prova da ilegitimidade de qual ato pelo impugnante, também, se demonstra inexata, pela qual a exigência da prova somente pode resultar quando a ilegitimidade do ato dependa de situação de fato que este conheça, mas não seja claramente conhecida.⁷²

Neste tocante, tratando-se da prova negativa, aquela onde cabe ao cidadão a demonstração da inocorrência da situação de fato, torna-se quase patente a impossibilidade de aplicação da presunção de veracidade e legitimidade, com a sujeição deste *onus probandi* ao impugnante.

Qualquer compreensão contrária irá impor a prova negativa do sancionado, de não ocorrência dos pressupostos da sanção, o que se tornaria inviável e legitimaria a punição da sanção administrativa com a incerteza do direito em desalinho com as garantias processuais constitucionais.⁷³

Por um lado, se relaciona tal entendimento com o princípio da verdade substancial que impõe à Administração Pública não um papel passivo na dilação probatória do processo administrativo, mas demanda a sua atuação para que busque a verdade no procedimento, além das provas trazidas pelos interessados.⁷⁴

Em outro, se adéqua a ordem constitucional, em específico, no que tange ao princípio da presunção de culpa, que, enquanto corolário do princípio do devido processo legal, impõe ao órgão acusador o ônus substancial de produção da prova da ilicitude alegada, o que impede a aplicação de presunção se não em favor da pessoa.⁷⁵

Assim, o contraditório em seu componente isonômico afasta a validade de privilégios ou presunções em favor das declarações de agentes estatais em processos sancionadores, exigindo equilíbrio e imparcialidade nesses procedimentos, devendo, portanto, ser rejeitadas sanções baseadas em presunção de veracidade.⁷⁶

Note que no campo procedimental o devido processo administrativo envolve o direito à ampla defesa, que deverá ser dado ao cidadão privado da forma mais

⁷¹ GORDILLO, Augustín. Op. cit. p. V-22.

⁷² GORDILLO, Augustín. Op. cit. V-22.

⁷³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 180.

⁷⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ilícito tributário. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, v. 62, 1995, p. 463.

⁷⁵ ARAGÃO, Alexandre de. Algumas notas críticas sobre o princípio da presunção de veracidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 78, jan./abr. 2012, p. 4

⁷⁶ GUEDES, Demian. O Estado Democrático de Direito e Reavaliação do Ato Sancionador. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 303.

abrangente possível, a partir das condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos lícitos tendentes a esclarecer a verdade.⁷⁷

Envolve a possibilidade de exercer plenamente os seus direitos no processo administrativo,⁷⁸ tendo vista dos autos, ciência dos atos e acesso aos documentos e decisões proferidas,⁷⁹ inclusive quanto aos seus pressupostos de fato e de direito,⁸⁰ bem como formular alegações e apresentar documentos sobre eles⁸¹ e ser assistido por advogado.⁸²

É garantido, ainda, direito de apresentar recursos a instâncias administrativas superiores⁸³ e a possibilidade de propositura prévia, durante ou concomitante ao processo judicial,⁸⁴ para impedir ou fazer cessar lesão ou ameaça de lesão a eventual direito, em razão da adoção da jurisdição una⁸⁵ e do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional.⁸⁶

Por fim, envolve, também, a garantia da publicidade dos atos processuais,⁸⁷ com o dever de ampla divulgação dos atos no processo administrativo, por meios de comunicação idôneos, permitindo o acesso e controle pelo cidadão privado, exceto quando restringidos quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.⁸⁸

Compreende o direito à ciência da tramitação do processo administrativo,⁸⁹ com a comunicação sobre fatos, documentos e decisões,⁹⁰ intimação para ciência de decisão ou a efetivação de diligências,⁹¹ a divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses constitucionais de sigilo,⁹² dentre outros.

No campo substancial, envolve a par da restrição constitucional das motivações das decisões judiciais e administrativas dos tribunais,⁹³ o reconhecimento do dever de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão

⁷⁷ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 2004, p. 287.

⁷⁸ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 3º inciso I.

⁷⁹ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 3º inciso II.

⁸⁰ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º inciso VII.

⁸¹ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 3º inciso III.

⁸² BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 3º inciso IV.

⁸³ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 56.

⁸⁴ REIS, Palhares Moreira. *Processo disciplinar*. 2. ed. Brasília: Consulex, 1999, p. 37.

⁸⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Art. 2º e 92.

⁸⁶ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Art. 5º inciso XXXV.

⁸⁷ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Art. 5º inciso LX.

⁸⁸ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 07.

⁸⁹ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 3º II.

⁹⁰ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º inciso V.

⁹¹ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 26.

⁹² BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º inciso V.

⁹³ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Art. 93 inciso IX e X.

da Administração Pública no processo administrativo, que culmine em imposição da sanção administrativa.⁹⁴

A garantia de motivação não se limita a mera exteriorização do motivo do ato administrativo – com seus pressupostos fáticos e de direito – mas impõe junto à forma explícita, a inteligibilidade e congruência da decisão administrativa, que imponha sanção administrativa.⁹⁵

Assim, o devido processo administrativo substancial impõe a garantia de racionalidade – recondução a fundamentos racionais em coerência com os elementos fáticos e jurídicos –, a razoabilidade-proporcionalidade – a adequação, necessidade, proporcionalidade e prudência da aplicação da sanção administrativa – e inteligibilidade – a sua exteriorização clara.

Ademais, a imposição de sanção administrativa decorrente de ilícito administrativo ao particular se sujeita, igualmente, à garantia da individualização da pena,⁹⁶ que determina a sua recondução a argumentos racionais, razoáveis e proporcionais, em decisão motivada e inelegível.

Trata-se de inegável garantia à pessoa jurídica constituindo-se ato ilegal a aplicação desproporcional de penalidade mais grave do que exigiria a infração contratual, suscetível de anulação na via administrativa ou judicial, razão pela qual se deve ater à racionalidade, razoabilidade e proporcionalidade na decisão administrativa.

Aponta a literatura jurídica, também, diante da consagração do Estado Democrático de Direito, a necessidade de efetiva participação do sujeito particular nas tomadas de decisão da Administração Pública, principalmente nos casos em que sofra grave risco de ser sancionado.⁹⁷

A motivação ocorrerá além da decisão de mérito final, na adoção de providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado, em caso de risco eminente,⁹⁸ na manifestação de terceiros quando houver assunto de interesse geral,⁹⁹ na avocação temporária de competência atribuída a órgão inferior¹⁰⁰ e na prorrogação do prazo para decisão final.¹⁰¹

⁹⁴ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º inciso VII.

⁹⁵ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 50º §1º.

⁹⁶ LESSA, José Sebastião. O devido processo legal: a ampla defesa e o contraditório na esfera disciplinar. *Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, v. 6, n. 68, p. 528, 2006, p. 529.

⁹⁷ FREYRE, Simone Garcia Pena de Mello; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A efetividade do devido processo legal nos processos administrativos de infrações de trânsito. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 14, n. 163, 2014, p. 62.

⁹⁸ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 45.

⁹⁹ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 31.

¹⁰⁰ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 15.

¹⁰¹ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 49.

Além da motivação, demanda o princípio do devido processo administrativo, a duração razoável do processo,¹⁰² a saber, a garantia da celeridade na tramitação e eficiência da cognição, tendo em vista o caráter instrumental necessário à realização de direitos fundamentais do cidadão privado.¹⁰³

Importa na impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados,¹⁰⁴ o dever da Administração Pública de decidir em até trinta dias após a conclusão da instrução probatória,¹⁰⁵ o trâmite do recurso administrativo em até no máximo três instâncias administrativas¹⁰⁶ e sua decisão em até trinta dias,¹⁰⁷ dentre outros.

Por fim, o direito ao devido processo administrativo substancial, a garantia do direito de prova, ou seja, o poder de usar os meios probatórios relevantes à defesa e a não admissão de barreiras processuais que impeçam ou tornem dificultoso o exercício do poder de agir em toda sua extensão,¹⁰⁸ exceto quanto à vedação constitucional das provas ilícitas.¹⁰⁹

Abrange o amplo direito do cidadão à produção de provas,¹¹⁰ desde que não contrárias ao Direito,¹¹¹ isto inclui o direito ao acesso as provas produzidas por terceiros se não gerarem prejuízo ao interessado,¹¹² que estão nos órgãos competentes,¹¹³ diligências e perícias necessárias,¹¹⁴ intimações a prestação de informações ou provas,¹¹⁵ dentre outras.

Tais garantias do administrado no processo administrativo são extensíveis a par da ausência de previsão normativa expressa em outras leis, a qualquer relação jurídico-administrativa, como contratual, onde se deve adotar hermenêutica capaz de preservar a cláusula do devido processo legal para o ente privado na imposição de sanções administrativas.

Porém, não se limita aos direitos e garantias fundamentais na imposição de sanção administrativa, já que é juridicamente viável a definição de acordos substitutivos das penalidades aplicáveis em decorrência da caracterização de

¹⁰² BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Art. 5º inciso LXXVIII.

¹⁰³ SLAIBI FILHO, Nagib. Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo Judicial e Administrativo. *Revista da EMERJ*, v. 3, n. 10, 2000, p. 121-122.

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º inciso XII.

¹⁰⁵ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 49.

¹⁰⁶ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 57.

¹⁰⁷ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 59 §1º.

¹⁰⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 585.

¹⁰⁹ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Art. 5º inciso LVI.

¹¹⁰ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º inciso X.

¹¹¹ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 30.

¹¹² BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 31 e 32.

¹¹³ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 36 e 37.

¹¹⁴ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 38.

¹¹⁵ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 39.

inadimplemento contratual, após regular procedimento em que se evidenciem as garantias processuais.¹¹⁶

Pode ser previsto acordo – sob o título de termo de compromisso, termo de ajuste de conduta ou quejandos – que determine o dever de investimento para substituição de sanções de advertência ou multa, por exemplo, sem prejuízo de estabelecimento de cronograma de atividades para superação do estado de inadimplência.¹¹⁷

6 As sanções administrativas à luz das disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público

Igualmente, a aplicação das sanções administrativas se sujeitam às garantias veiculadas pelas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.¹¹⁸

Consagra a lei os princípios da legalidade – na aplicação da norma jurídica positiva – e da realidade – na interpretação consequencialista – ao determinar que as decisões proferidas nas esferas administrativa, de controladoria e judicial não serão decididas com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.¹¹⁹

Isto impõe que no exercício do poder sancionatório, inclusive no que tange as sanções administrativas deve ser observado o princípio da tipicidade de forma que apenas serão aplicáveis aos ilícitos às penas administrativas previstas em norma jurídica que traduza em seu tipo os elementos básicos da conduta e das suas consequências.

Com tal norma retira-se o espaço para interpretações para além do texto utilizando valores jurídicos abstratos para impor sanções administrativas, bem como determina que a imposição das referidas penas devem considerar a realidade subjacente, de forma a verificar se no caso atende os interesses envolvidos, em especial, o público, na sua aplicação.

¹¹⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein. Princípios do Processo Administrativo. *Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público - FA*, Belo Horizonte, ano 4, n. 37, p. 5, mar. 2004, p. 17.

¹¹⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein. Princípios do Processo Administrativo. *Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público - FA*, Belo Horizonte, ano 4, n. 37, p. 5, mar. 2004, p. 17.

¹¹⁸ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 com as alterações promovidas pela Lei Federal nº 13.655 de 25 de abril de 2018.

¹¹⁹ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 20 *caput*.

Isto fica claro no modo como a norma estipula, ainda, que a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas¹²⁰ reiterando a necessidade do intérprete verificar se o controle com a imposição da sanção atende os interesses envolvidos.

Igualmente, fica evidente quando a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro impõe que a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.¹²¹

Há uma certa preocupação com a leitura fria da lei, que permite a aplicação de sanções administrativas considerando apenas a aplicação da norma, sem verificar as repercussões tanto no que se refere aos demais atos correlatos, bem como os demais efeitos jurídicos que serão produzidos, quanto no que se refere à atividade administrativa e os interesses coletivos.

Por efeito, permite-se o afastamento da aplicação de sanção administrativa no que se refere a ilícitos administrativos quando verificado que os seus efeitos jurídicos ou administrativos podem ser mais onerosos ao atendimento do interesse público envolvido.

Talvez por esta razão prossegue a lei impondo regras de hermenêutica jurídica e determinando que na interpretação de normas sobre gestão pública serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.¹²²

Embora em uma primeira leitura a norma pareça dirigir-se à Administração Pública parece que a *mens legis* teve por finalidade garantir a necessidade de o intérprete considerar elementos subjacentes à aplicação da norma que interferem no seu cumprimento, de qualquer um responsável pela gestão pública, ou seja, na execução direta da atividade administrativa.

Desta feita, parece claro que se o descumprimento de alguma das obrigações contratuais que ensejaram a aplicação de sanção administrativa decorre de dificuldades ou empecilhos que ultrapassam a vontade do gestor ou dificultam a sua atividade, elas devem ser consideradas no que tange a aplicação da sanção.

Isto resta evidente como determina, também, a lei que em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma

¹²⁰ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 20 parágrafo único.

¹²¹ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 21 *caput*.

¹²² BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 22 *caput*.

administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.¹²³

Atenta o legislador que a imposição de nulidade ou de sanção administrativa não podem desconsiderar dificuldades que estão no plano da atuação da Administração Pública ou de seus delegatários ou cidadãos, que por vezes impedem o pleno cumprimento da norma jurídica e cuja punição sem tal consideração importa em uma responsabilização objetiva.

Verifica-se, portanto, no que tange ao exercício do poder sancionador e a imposição de sanções administrativas, a incidência do princípio da culpabilidade, que permitirá adequar a atribuição de responsabilidade na medida da participação da vontade real do agente público ou privado com sua ação ou omissão dolosa ou culposa.

As sanções administrativas decorrentes do ilícito administrativo só podem ser impostas ao cidadão se e na medida em que for comprovado que o descumprimento das suas cláusulas decorreram de ato volitivo próprio e não das dificuldades decorrentes das próprias condições práticas decorrentes do serviço público.

Observe que a referida lei consagra a aplicação de princípios decorrentes do Direito Punitivo ou Sancionador antes imputados apenas ao Direito Penal, também nas sanções administrativas determinando que a atuação as esferas administrativas, de controladoria ou judiciais observem os direitos e garantias daqueles se sujeitam ao *ius puniendi* estatal.

Isto se demonstra na forma como a lei determina que na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do referido agente.¹²⁴

Além disto, estipula que nas sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato,¹²⁵ de modo que em ambas as disposições verifica-se a aplicação do princípio da individualização da pena ordenando a aplicação de sanções administrativas de forma graduada.

Por efeito, as sanções administrativas devem ser aplicadas de forma graduada considerando uma dosimetria na aplicação da sanção, que considere o grau de culpabilidade e tenha por referência os precedentes no que tange a sujeição de outros sujeitos por atos de mesma natureza e relativa aos mesmos fatos.

Tal preocupação pela segurança jurídica no que tange a decisão administrativa, controladora ou judicial fica clara na disposição que estabelece interpretação ou

¹²³ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 22 §1º.

¹²⁴ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 22 §2º.

¹²⁵ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 22 §3º.

orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever um regime de transição.¹²⁶

Propõe a Lei de Introdução garantir não apenas a confiança legítima em face da decisão pública, mas, igualmente, a proteção a isonomia de modo que seja previsto um lapso de adequação, quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Isto se aplica nas relações administrativas com particulares, inclusive de naturezas contratuais, vedando que a mudança na interpretação sobre qualquer disposição legal ou contratual, por esfera administrativa, judicial ou de controladoria possa ensejar aplicação de sanção administrativa por entendimento não conhecido previamente pelo cidadão privado.

Essa preocupação com as mudanças de orientação dos órgãos administrativos e das cortes como Tribunal de Contas e Poder Judiciário fica clara na lei quando veda também que a revisão quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado considere orientações atuais.¹²⁷

Ao impor a lei, que deverá a instância administrativa, controladora ou judicial levar em conta as orientações gerais da época, bem como vedando que com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas consagra a proteção à segurança jurídica quanto a estabilização dos referidos atos.

Desta feita, dispõe que as autoridades públicas – de qualquer uma dessas instâncias seja a administrativa, de controladoria ou judicial – devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.¹²⁸

Isto assume importância capital, por exemplo, nos contratos de parceria público-privada, que cuja execução diferida ao longo dos anos, se sujeita a mudanças interpretativas que podem ensejar a aplicação de sanções administrativas a agentes que tem cumprido as cláusulas contratuais de acordo com as interpretações vigentes e devem ter sua boa-fé resguardada.

Traz a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, também, mecanismos que garantam a consensualidade como a celebração de compromissos após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública para

¹²⁶ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 23.

¹²⁷ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 24.

¹²⁸ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 30.

eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.¹²⁹

Trata-se não de mera liberalidade, mas um poder-dever, que garante com maior eficácia o cumprimento das disposições legais ao permitir uma solução consensual com participação capaz de solver qualquer conflito decorrente da execução do serviço público pelo cidadão ou ente privado.

Interessante notar que o compromisso deve buscar uma solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais, que não confira desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral e deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções.¹³⁰

Assim, garante-se com o referido artigo uma solução considerada a realidade subjacente à execução do ato ou contrato com o particular capaz de atender os interesses públicos envolvidos, sem que importe em descumprimento das cláusulas legais e contratuais, mas uma adequação às questões fáticas, que impedem o pleno cumprimento das disposições.

Determina a lei normas que ampliam a responsabilidade como que a decisão do processo poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos,¹³¹ bem como que o agente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas com dolo ou erro grosseiro.¹³²

Porém, no que tange a aplicação das sanções administrativas apenas reitera a necessidade de adequação dos agentes públicos e privados às normas incidentes, de modo que se sujeitam a compensação pelos benefícios ou responsabilização por seus atos, mas observados todos os preceitos antes.

7 Conclusão

Correspondem às garantias do Estado Liberal de Direito a sujeição dos poderes públicos, inclusive da Administração Pública a observância ao princípio da legalidade, o devido processo legal e os direitos fundamentais, que atuam como forma de proteger o cidadão contra possíveis arbítrios na ação pública.

No exercício dos poderes administrativos tais garantias devem ser vistas como limites no que tange à sujeição da pessoa, em especial, no que se refere ao poder

¹²⁹ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 26.

¹³⁰ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 26, §1.

¹³¹ BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 27.

¹³² BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Artigo 28.

sancionatório a observância de determinadas garantias de índole processual e de natureza material na imposição de sanção ao particular.

Neste sentido, as sanções administrativas ao lado das penais fazem parte de um sistema de sanções jurídicas ao qual o ordenamento jurídico oferece uma disciplina própria e que usualmente é identificado como Direito Punitivo ou Direito Sancionador prevendo uma série de direitos e garantias fundamentais com enfeixe na cláusula do devido processo legal.

A aplicação do *due process of law* nas relações administrativas – em especial naquelas de natureza sancionatória – importará na necessidade de respeito ao procedimento e garantias processuais, bem como aos princípios e direitos materiais – inclusive aqueles identificados apenas para as sanções penais – na imposição de sanções administrativas ao particular.

Ao revés, a previsão legal de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa – o que não impede a sujeição a outras leis quando preenchido os pressupostos da incidência da norma como, por exemplo, a Lei Anticorrupção – deixa evidente que as sanções administrativas impostas ao cidadão devem ter previsão legal específica.

Assim, além do princípio da legalidade e, em específico, da tipicidade, haverá a incidência de outros princípios usualmente apontados como de Direito Penal como, por exemplo, o princípio da culpabilidade que demanda o dolo ou culpa para a responsabilização e da individualização da pena que determina a dosimetria na aplicação da sanção administrativa.

Ademais, devem ocorrer dentro de um processo administrativo onde incida todos os direitos correlatos aos princípios que compõem a cláusula geral do devido processo legal, inclusive reconhecendo a limitação às prerrogativas estatais no procedimento como, por exemplo, a não aplicabilidade da presunção de veracidade se gerar produção de prova diabólica.

Observar-se-á a imposição de sanções administrativas ao particular, também a consensualidade com a possibilidade quando possível da aplicação de acordos substitutivos em decorrência da caracterização de inadimplemento contratual, após regular procedimento em que se evidenciem as garantias processuais.

Por fim, as sanções pela Administração Pública aos particulares se sujeitam aos novos paradigmas trazidos pela Lei Federal nº 13.655/2018 acerca da segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, que concretizam direitos e garantias ao cidadão privado.

Por efeito, devem ser verificadas na imposição de sanções administrativas pelo descumprimento de deveres legais e contratuais ao cidadão privado, igualmente os princípios da tipicidade, da realidade, da individualização da pena, da segurança jurídica e da consensualidade consagrados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Referências

- ARAGÃO, Alexandre de. Algumas notas críticas sobre o princípio da presunção de veracidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 78, jan./abr. 2012.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 2004.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Manual de Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. t. 1
- CRETELLA JUNIOR, José. *Prática de Processo Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo: normas gerais. In: DALLARI, Abreu Adilson; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coords.). *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- D'AVILA, Fabio Roberto. Direito Penal e Direito Sancionador. *Revista Jurídica*, n. 375, janeiro, 2009.
- FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. A garantia da ampla defesa no direito administrativo processual disciplinar. *Revista de Direito Público*, v. 19, 1972.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. A função administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 167, p. 7-14, 2005.
- FREYRE, Simone Garcia Pena de Mello; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A efetividade do devido processo legal nos processos administrativos de infrações de trânsito. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 14, n. 163, 2014.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de direito administrativo*. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- GUEDES, Demian. O Estado Democrático de Direito e Reavaliação do Ato Sancionador. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Diligência e inspeção no processo administrativo: observações sobre o devido processo legal. *Revista de Direito Privado*. São Paulo, v. 11, n. 43, 2010.
- HOWE, Lowell J. The Meaning of Due Process of Law Prior to the Adoption of the Fourteenth Amendment. *California Law Review*, v. 18 i. p. 600, 16, September 1930.

- HUNGRIA, Nelson. Ilícito Administrativo e Ilícito Penal. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, n. 1, 1945.
- LESSA, José Sebastião. O devido processo legal: a ampla defesa e o contraditório na esfera disciplinar. *Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, v. 6, n. 68, p. 528, 2006.
- LIMA, Maria Rosynette Oliveira. *Devido Processo Legal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.
- MARÇAL FILHO, Justen. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein. Princípios do Processo Administrativo. *Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público - FA*, Belo Horizonte, ano 4, n. 37, p. 5, mar. 2004.
- MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. *Devido processo legal e proteção de direitos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ilícito tributário. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, v. 62, 1995.
- MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MOURA, Emerson Affonso da Costa. O controle da Administração Pública pelo Judiciário em tempos de neoconstitucionalismo: os limites do ativismo judicial na concretização dos direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 18, n. 73, 2018.
- NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos, 2008.
- OLIVEIRA, Ana Carolina C. de. *Hassemer e o Direito Penal brasileiro: direito de intervenção, sanção penal e administrativa*. São Paulo: IBCCRIM, 2013.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Sancionador, Cidadania e Direitos Fundamentais*. Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado, jul. 2012.
- PEREZ, Adolfo Carretero; SANCHEZ, Adolfo Carretero. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1992.
- REIS, Palhares Moreira. *Processo disciplinar*. 2. ed. Brasília: Consulex, 1999.

SILVEIRA, Paulo Fernando. *Devido processo legal: due process of law*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOURA, Emerson Affonso da Costa. O ilícito administrativo à luz do devido processo legal administrativo: perspectivas da aplicação das sanções administrativas a partir das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 113-138, jul./set. 2021.
