

# SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	7
NOTA À 10. <sup>a</sup> EDIÇÃO .....	19
LISTA DE ABREVIATURAS.....	29
CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	31

## PARTE I

### DO DIREITO ADMINISTRATIVO À SANÇÃO

1. DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO FORMAL E MATERIAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	57
1.1. A importância de uma delimitação do tema .....	57
1.2. Histórico do Direito Administrativo .....	58
1.3. Conceito e objeto do Direito Administrativo.....	60
1.3.1. O interesse público.....	60
1.3.2. A Administração Pública.....	62
1.3.3. O serviço público .....	64
1.3.4. Crise do Direito Administrativo.....	68
1.3.5. Critérios definitórios do Direito Administrativo.....	71
2. TEORIA DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA .....	77
2.1. Da sanção administrativa .....	78
2.1.1. Definição e elementos .....	79
2.1.2. Do elemento subjetivo da sanção administrativa: a autoridade sancionadora .....	82
2.1.2.1. Das autoridades administrativas e judiciárias no exercício de funções típicas .....	82
2.1.2.2. Dos órgãos sancionadores de corporações de Direito Público .....	101
2.1.3. Do elemento objetivo: o efeito afritivo da medida .....	104
2.1.3.1. Efeito afritivo e sofrimento subjetivo .....	106
2.1.3.2. Efeito afritivo variável e outros ramos jurídicos sancionadores.....	108
2.1.4. Do elemento teleológico: a finalidade punitiva.....	109
2.2. Um conceito de sanção administrativa .....	116
2.3. Sanção administrativa e outras medidas .....	132

2.3.1. Medidas de polícia.....	132
2.3.2. Medidas rescisórias .....	137
2.3.3. Medidas de ressarcimento ao erário .....	139
2.3.4. Medidas coativas e preventivas .....	143
2.3.5. Medidas de responsabilidade na gestão.....	144
2.4. Regime jurídico das sanções administrativas.....	146
2.4.1. Caracterização teórica da unidade do <i>ius puniendi</i> estatal.....	147
2.4.2. Unidade substancial de normas penais e normas administrativas repressoras: a fonte da unidade dogmática do poder estatal punitivo .....	147
2.4.3. A jurisprudência dos Tribunais Constitucional e Supremo espanhóis e a afirmação da unidade do poder punitivo do Estado.....	151
2.4.4. Críticas à tese da unidade do <i>ius puniendi</i> do Estado .....	154
2.4.4.1. Os poderes da Comunidade Europeia: a inexistência de uma dogmática unidade de poder punitivo estatal .....	154
2.4.4.2. Os poderes sancionatórios públicos dos particulares.....	156
2.4.4.3. As penas privadas e outras manifestações punitivas do Estado: o problema dos princípios gerais do direito punitivo .....	158
2.4.4.4. O regime jurídico distinto das diversas manifestações do <i>ius puniendi</i> estatal.....	160
2.4.4.5. A liberdade de configuração legislativa dos regimes jurídicos do <i>ius puniendi</i> estatal .....	167
2.4.4.6. Do uso de técnicas distintas pelo Estado para proteção de bens jurídicos .....	171
2.4.5. Das sanções disciplinares como espécies de sanções administrativas.....	172
2.4.6. Sanções penais e sanções administrativas: exame comparativo .....	187

## PARTE II

### DA NORMA PROIBITIVA E SUA APLICAÇÃO

3. TEORIA DAS FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR...	191
3.1. Considerações iniciais.....	191
3.2. Dos princípios constitucionais.....	205
3.3. O princípio do devido processo legal.....	208
3.3.1. Histórico.....	214
3.3.2. Direito à assistência jurídica adequada .....	224
3.3.2.1. Direito à sustentação oral.....	231
3.3.3. Direito à sanção administrativa proporcional e razoável .....	233
3.3.4. Independência e imparcialidade do julgador .....	240
3.3.5. Devido processo legal formal no sistema brasileiro .....	245
3.3.6. Devido processo legal substancial.....	248
3.3.7. Razoabilidade e devido processo legal substancial.....	258

3.4. O postulado da proporcionalidade.....	265
3.4.1. Estado de Direito, direitos fundamentais e proporcionalidade .....	267
3.4.2. O problema da ausência de proporcionalidade entre tipos sancionadores.....	271
3.4.2.1. Tipo sancionador instrumental com maior reprovabilidade do que o tipo principal .....	273
3.4.2.2. Tipos sancionadores administrativo e penal que tutelam desigualmente idênticos bens jurídicos .....	276
3.4.2.3. Da tipicidade material dos atos sancionados: o princípio da insignificância .....	278
3.4.2.4. Da aplicação da sanção administrativa.....	285
3.4.2.5. Cláusula de proibição de retrocesso na proteção de direitos fundamentais.....	292
3.5. Tipos sancionadores de categorias distintas: diferenças de alcance dos princípios constitucionais em matéria de ilícitos praticados por agentes submetidos a especiais relações de sujeição e agentes particulares sujeitos à atividade punitiva do Estado.....	302
3.6. Princípio da legalidade.....	306
3.6.1. Vertentes da legalidade constitucional .....	307
3.6.2. A reserva de lei e as competências sancionadoras em matéria administrativa .....	310
3.6.3. Legalidade flexível no campo das atuações estatais sancionadoras amparadas no Direito Administrativo.....	312
3.7. Princípio da tipicidade.....	313
3.7.1. Fundamento constitucional da tipicidade.....	314
3.7.2. Funções dos tipos sancionadores .....	318
3.7.3. O alcance dos tipos sancionadores.....	319
3.7.3.1. Dos conceitos jurídicos indeterminados e das cláusulas gerais .....	319
3.7.3.2. O problema das normas excessivamente vagas, as normas “em branco” e a deslegalização do poder sancionador .....	323
3.7.4. Dos tipos sancionadores disciplinares.....	332
3.7.5. Das infrações “morais”: tipos que sancionam comportamentos privados sob justificativa de proteção do setor público.....	337
3.7.5.1. Moral pública e Moral privada: considerações gerais .....	338
3.7.5.2. Condutas de policiais civis, militares, membros do Exército, Marinha ou Aeronáutica que atentam contra exigências de moralidade .....	344
3.7.5.3. Dos tipos sancionadores de condutas “imorais” dos membros do Ministério Público, Magistratura, Advocacia, altos cargos da Nação, Estados e Municípios.....	354
3.7.6. Tipificação da sanção .....	362

3.8. A reprovação jurídico-administrativa .....	364
3.8.1. O lícito e o ilícito.....	365
3.8.2. Tipo e ilicitude indiciada.....	366
3.8.3. Tipo e ilicitude formal.....	367
3.8.4. Tipo e ilicitude material .....	367
3.8.5. Causas de justificação .....	368
4. TEORIA DA APLICAÇÃO DA NORMA SANCIONADORA .....	371
4.1. Aplicação da norma sancionadora no tempo.....	372
4.1.1. Da irretroatividade da norma sancionadora mais gravosa .....	372
4.1.2. Da retroatividade da norma mais favorável.....	376
4.2. Seleção da norma sancionadora.....	387
4.2.1. Princípio do <i>non bis in idem</i> .....	389
4.2.1.1. Descrição do <i>non bis in idem</i> no cenário brasileiro.....	391
4.2.1.2. Hermenêutica do <i>non bis in idem</i> : uma proposta geral....	400
4.2.2. Concurso de ilícitos .....	443
4.2.3. Concurso aparente de normas repressivas .....	445
4.2.3.1. Princípio da especialidade.....	446
4.2.3.2. Princípio da subsidiariedade .....	447
4.2.3.3. Princípio da alternatividade .....	447
4.2.3.4. Princípio da consunção .....	448
4.2.4. Concurso material de infrações e as penas perpétuas .....	450
4.2.5. Concurso formal de infrações .....	455
4.2.5.1. Detração .....	457
4.2.6. Continuidade de infrações .....	458

### PARTE III FUNDAMENTOS E FORMA DA IMPUTAÇÃO

5. TEORIA DA RESPONSABILIDADE DO AGENTE.....	465
5.1. Princípio da capacidade infratora .....	465
5.2. Princípio da culpabilidade .....	467
5.2.1. Fundamento constitucional da culpabilidade .....	468
5.2.2. Culpabilidade administrativa .....	476
5.2.2.1. Pena, dor e intimidação.....	478
5.2.2.2. A evitabilidade do fato .....	479
5.2.3. Funções da culpabilidade.....	480
5.2.3.1. A responsabilidade subjetiva do agente .....	481
5.2.3.2. Ações ou omissões: dolo ou culpa .....	483
5.2.3.3. O erro jurídico-administrativo .....	496
5.3. Princípio da pessoalidade da sanção .....	498
5.4. Princípio da individualização da sanção.....	500

5.5. Individualização das condutas nas peças acusatórias .....	502
5.6. Responsabilidade das pessoas jurídicas .....	510
6. TEORIA DO PROCESSO SANCIONADOR.....	533
6.1. Princípio da presunção de inocência .....	535
6.1.1. Presunção de inocência e presunção de legitimidade de provas acusatórias .....	546
6.1.2. As condenações baseadas em prova indiciária .....	551
6.1.3. Ausência de obrigatoriedade de o acusado declarar contra si mesmo.....	561
6.1.4. As provas ilícitas produzidas pelos acusados .....	565
6.1.5. Medidas cautelares e presunção de inocência .....	567
6.1.6. Cooperação internacional em matéria de direito administrativo sancionador.....	571
6.1.7. Presunção de inocência e medidas cautelares na recuperação de ativos.....	582
6.1.8. Cooperação Internacional e normativas de inteligência artificial....	585
6.2. Direitos de defesa .....	590
6.2.1. Defesa e devido processo legal .....	590
6.2.2. Graus diversos de amplitude de defesa .....	592
6.2.3. Contraditório processual e direitos de defesa .....	593
6.2.4. Direitos de informação .....	594
6.2.5. Direito de produzir provas, alegações e de ficar em silêncio: pos- sibilidades e reflexos nos interesses dos acusados .....	596
6.2.6. As sanções “instantâneas” e a amplitude defensiva.....	598
6.2.7. A regra do <i>in dubio pro reo</i> .....	598
6.3. Princípio da motivação das decisões sancionadoras .....	600
6.3.1. O dever de congruência entre a decisão sancionadora e as alega- ções das partes .....	603
6.4. Princípio da prescrição .....	607
6.5. Considerações de política repressiva .....	616
POSFÁCIO .....	619
BIBLIOGRAFIA .....	623