



Qualis A3 ISSN: 2178-2008

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [DOAJ](#)

Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros



Direito administrativo sancionador e a responsabilização da conduta dos agentes públicos no desempenho de suas funções

Sanctioning administrative law and the responsibility for the conduct of public agents in the performance of their duties

Paulo Alexandre Rodrigues

<https://orcid.org/0000-0001-7877-6990>

<http://lattes.cnpq.br/0000000000000000>

Centro Universitário Processus, UniProcessus, DF, Brasil

E-mail: paulo.alexandre@hotmail.com.br

Jonas Rodrigo Gonçalves

<https://orcid.org/0000-0003-4106-8071>

<http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>

Centro Universitário Processus, UniProcessus, DF, Brasil

E-mail: jonas.goncalves@uniprocessus.edu.br

Informações da publicação

ISSN: 2178-2008

Recebido em: 11-06-2026

Aceito em: 09-08-2026

Publicado em: 22-08-2026

Palavras-chave:

Direito Administrativo Sancionador.

Direito Penal.

Sanção.

Princípios.

Agente Público.

Keywords:

Sanctioning Administrative Law.

Criminal Law.

Sanction.

Principles.

Public Agent.

Resumo

O tema deste artigo é o Direito Administrativo Sancionador e a responsabilização da conduta do Agente Público no desempenho de suas funções. Investigou o seguinte problema: “O Direito Administrativo Sancionador basta como forma de constatação e apuração da conduta do agente público nos atos praticados no desempenho de suas funções?”. Cogitou a seguinte hipótese: “O agente público, nos atos praticados no desempenho de suas funções, pode suportar diversas sanções tanto decorrentes do Direito Administrativo Sancionador como do Direito Penal”. O objetivo geral é: “analisar a relação do Direito Administrativo Sancionador e Direito penal como premissa do poder punitivo do Estado”. Os objetivos específicos são: “identificar os conceitos de Direito Administrativo Sancionador”; “elencar princípios norteadores do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal”; e “Discutir o *ius puniendi* do Estado, e a aplicabilidade das sanções”. A relevância do trabalho se molda como base de entendimento para resolução de lides, incumbindo à aplicação da teoria que melhor se enquadra ao caso concreto. Para a ciência, provoca a reflexão sobre o tema, as ilicitudes e as condutas dos agentes públicos. Para a sociedade, deixa claras as ferramentas do Direito Administrativo Sancionador, fortalecendo princípios como o da publicidade. É uma pesquisa qualitativa teórica com duração de seis meses.

Abstract

The subject of this article is the Sanctioning Administrative Law and the accountability of the conduct of the Public Agent in the performance of their functions. The following problem was investigated: "Is the Sanctioning Administrative Law sufficient as a means of verifying and investigating the conduct of the public agent in the acts performed in the performance of their functions?". The following hypothesis was considered: "the public agent, in the acts practiced in the performance of their functions, may bear various sanctions, both arising from the Sanctioning Administrative Law and from the Criminal Law". The general objective is: "to analyze the relationship between Administrative Sanctioning Law and Criminal Law as a premise of the State's punitive power". The specific objectives are: "to identify the concepts of Sanctioning Administrative Law", "to list guiding principles of Sanctioning Administrative Law and Criminal Law" and "Discuss the State's ius puniendi and the applicability of sanctions". The relevance of the work is molded as a basis of understanding for the resolution of disputes, incumbent on applying the theory that best fits the concrete case; for science it provokes reflection on the theme, the illegalities and behavior of public agents; for society to make clear the tools of Sanctioning Administrative Law, strengthening principles such as publicity. It is a qualitative theoretical research lasting six months.

Introdução

O presente estudo pretende apresentar o conceito de Direito Administrativo sancionador como ferramenta para a apuração de atos praticados pelos agentes públicos no desempenho de suas funções. A centralidade do tema é tratar a responsabilidade administrativa sob a perspectiva da legislação brasileira e as sanções no âmbito administrativo, penal e civil.

As sanções administrativas representam uma ferramenta eficiente com o propósito de o Estado influenciar os comportamentos sociais, visando organizar a convivência e impedir a prática de atos diversos ao interesse público. Lamentavelmente a *práxis* administrativa sancionatória não mantém uma constância no que se refere a certos preceitos constitucionais que necessitariam constituir de forma incontestável o encaminhamento dos processos legais (SILVA JUNIOR, 2018).

Este artigo pretende responder ao seguinte problema: "O Direito Administrativo Sancionador basta como forma de constatação e apuração da conduta do agente público nos atos praticados no desempenho de suas funções?". O agente público pode responder, com base em um ato praticado, de diversas formas, e o Direito Administrativo Sancionador se aplica em processos judiciais punitivos ou administrativos sancionadores, como ações civis públicas de improbidade administrativa, processos administrativos disciplinares, ações penais de crimes contra a Administração Pública, ordem tributária dentre outros.

No Direito Administrativo Sancionador é exercido Poder Público, em diversas situações no mesmo momento, as atribuições de normatizar as leis, de supervisionar a sua execução e de penalizar os infratores. Neste amplo campo de atribuições, a atuação administrativa pode ser abusiva e, assim, os direitos, as garantias e os remédios constitucionais precisam ser utilizados para o controle de possíveis abusos (OLIVEIRA; SOUZA, 2020, p. 154).

A hipótese levantada diante do problema exposto foi "o agente público, nos atos praticados no desempenho de suas funções, pode suportar diversas sanções tanto decorrentes do Direito Administrativo Sancionador como do Direito Penal". O estudo da repercussão do Direito Administrativo Sancionador está respaldado nas ações do agente público, deixando de lado o impacto das ações das pessoas jurídicas, visto que os atos praticados podem gerar sanções em âmbito civil, penal e administrativo.

Visto que, no ordenamento jurídico pátrio, não existe uma estruturação de normas relativas ao Direito Administrativo Sancionador e, sob outra perspectiva, no que se refere ao Direito Penal, existe um Código Específico versando sobre as normas gerais, os regulamentos constitucionais distintos e a consolidada construção da teoria

jurisprudencial. Assim, é costumeiro asseverar-se que o agente público que julgará a respeito de uma irregularidade administrativa deve ter em apreço o vasto campo dos princípios do Direito Penal (FERRAZ; DALLARI, 2002, p. 154).

O objetivo geral deste estudo será analisar a relação do Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal como premissa do poder punitivo do Estado. O Direito Penal retrata, da mesma forma que o Direito Administrativo Sancionador, a faculdade de punir do Estado como consequência da inobservância das normas que lesionam o interesse público, trazendo desta forma uma proximidade entre os dois institutos.

Visando atingir esse objetivo, será importante compreender as distinções doutrinárias entre os ilícitos administrativos e penais, assim como os limites e as dimensões impostas a eles, respaldando-se de parâmetros funcionais, na procura de confrontar o efeito das medidas intencionadas com o funcionamento do regime jurídico próprio de cada universo de responsabilização (RECH, 2018, p. 158).

Os objetivos específicos que serão trabalhados nesse projeto de pesquisa são: “identificar os conceitos de Direito Administrativo Sancionador; elencar os princípios norteadores do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal; e Discutir o *ius puniendi* do Estado e a aplicabilidade das sanções decorrentes da conduta dos agentes públicos”.

Em sentido amplo, pode-se compreender a dualidade ilícito-sanção pela relação conceitual entre os dois princípios jurídicos, não somente para o Direito Penal e para o Direito Administrativo Sancionador, mas para o ordenamento em sua plenitude. Há a necessidade de um impulso à norma jurídica como controle de conduta para garantir a sua execução. Assim, a sanção é um resultado negativo vinculado ao ordenamento jurídico, ao acontecimento de um ilícito, à ofensa de um direito ou a inobservância de um dever jurídico (RECH, 2018, p. 160).

Ao vasto campo do operador do Direito, a relevância do estudo se molda como base de entendimento para a resolução de lides, incumbindo a aplicação da teoria que melhor se enquadre ao caso concreto. Independentemente da esfera a ser analisada, o processo: civil, penal ou administrativo é relevante a percepção das distintas abordagens como forma de subsidiar determinada defesa ou estruturar o alicerce para novas jurisprudências.

Para a ciência, é pertinente porque provoca a reflexão sobre o Direito Administrativo Sancionador, as ilicitudes tratadas nesse universo e as condutas dos agentes públicos. Esta ação visa manter aceso o debate sobre sua interpretação e aplicação pelos tribunais de justiça e pela própria administração pública, responsável pela cominação das sanções ao agente público.

Ademais, coaduna à sociedade por deixar claras as ferramentas do Direito Administrativo Sancionador, fortalecendo princípios como da publicidade oferecendo, ao alcance de todos, as informações relevantes do processo de apuração das irregularidades e suas consequências, tanto para a Administração Pública quanto para o convívio social. Expondo, como consequência, os desafios no combate da corrupção no Brasil.

A metodologia utilizada neste trabalho remete a uma pesquisa teórica, bibliográfica, com fulcro em artigos científicos, revistas e livros acadêmicos nos quais foram possíveis retirar informações a respeito do tema em voga. A legislação pertinente ao tema também foi utilizada para ampliar as abordagens doutrinárias e fundamentar a teoria.

Para a realização do estudo foram selecionados cinco artigos científicos, retirados de pesquisa realizada no Google Acadêmico considerando as seguintes palavras-chaves: “Direito Administrativo Sancionador; Direito Penal; Agente Público; Princípios;

Responsabilização e Sanção”; bem como as Leis: Decreto Lei n.º 2.848 de 07 de dezembro de 1940 (BRASIL, 1940) que dispõe sobre o código penal brasileiro; a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990) que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e das fundações públicas federais; Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992 (BRASIL, 1992) que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021, que dispõe sobre improbidade administrativa, exigindo a comprovação de dolo específico para a configuração dos atos ímprobos; Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999) que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Para compor o trabalho, e como método de eliminação dos artigos científicos, os artigos foram escolhidos com até três autores, sendo que ao menos um deles com titulação de mestre ou doutor. Outro ponto de condição foi utilizar artigos publicados em revistas acadêmicas com ISSN. Para a conclusão da pesquisa de revisão de literatura foi estabelecido o prazo de três meses, reservando o primeiro mês para o levantamento do referencial teórico; o segundo mês para a revisão de literatura e por fim, o terceiro mês para a elaboração dos elementos pré e pós-textuais que constituem o trabalho.

Para o presente trabalho foi escolhida uma pesquisa qualitativa, na qual os dados obtidos foram tratados pelos autores e estudiosos por meio de uma pesquisa bibliográfica. Foram consideradas as características pertinentes elencadas pelos respectivos autores buscando ser o mais fiel e abrangente possível.

Por consequência, o presente trabalho de revisão de literatura possui como metodologia o conhecimento científico, que é o conhecimento racional, sistemático, exato e variável da realidade, isto é, pretende ser bem objetivo. Advém dos procedimentos com fulcro da metodologia científica. De forma sucinta, se vincula aos fatos, almeja e impõe as leis (TEIXEIRA JÚNIOR; GONÇALVES, 2020, p. 8).

Direito Administrativo Sancionador e a responsabilização da conduta dos agentes públicos no desempenho de suas funções

Quando o cidadão passa a fazer parte da Administração Pública, decorrente de êxito em concurso público, uma consequência do princípio da isonomia, se depara com a obrigatoriedade de uma nova postura que dever ser tomada enquanto exercer o cargo público. Os atos administrativos praticados e o padrão de comportamento passam a ser analisados e qualquer ato praticado em desacordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais poderá acarretar uma diversidade de penalidades.

O momento presente tem apresentado, tanto pela jurisprudência quanto pela doutrina, que o tratamento oferecido ao agente público tem sido o de aplicar, no campo civil e administrativo, a responsabilidade objetiva em relação aos atos praticados no desempenho de suas funções na Administração Pública (SERRANO JÚNIOR, 2018).

Os fins do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal são díspares. O Direito Administrativo Sancionador visa ordenar, de modo global, as áreas de atividade, visa fortalecer, mediante sanções, um certo padrão de gestão setorial e, por esse motivo, deve responder as considerações de vinculação geral, estatística. Já o Direito Penal visa defender bens tangíveis em casos concretos e orienta-se por parâmetros de lesividade ou periculosidade de imputação de um determinado (SANCHEZ, 2001, p. 125).

O tratamento do tema precisa fundamentalmente dos aspectos apresentados em cada caso concreto, de acordo com o prognóstico legal de cada infração administrativa. O intuito é colaborar com componentes que proporcionem uma forma de pensar consciente

para enfrentar as questões conflituosas, sem indicar uma regra simplista e única para a resolução desses casos (OLIVEIRA; SOUZA, 2020, p. 156).

O Direito Punitivo estatal, tanto no Direito Administrativo como no Direito Penal, fundamenta-se sobre uma mescla de princípios e regras que garante o direito dos administrados e dos cidadãos que, mesmo possuindo diferentes meios de aplicação, de infração penal ou administrativa, diz o *ius puniendi* estatal. Com a inobservância de tais normas a ação punitiva estatal é ilegítima e arbitrária (DIOGO NETO, 2012).

Como conhecido, com o surgimento do Estado de Direito as normas de Direito Público expõem sua dupla empregabilidade: de um lado a de limitar e controlar o poder do Estado, coibindo os exageros, e as distorções praticadas no exercício do poder político em contraposição com o desabono dos administrados (DIOGO NETO, 2012).

Pense de que forma um cidadão recebe a tarefa de exercer a função pública, conhecedor de que seja qual for o ato praticado em seu universo de competência pode vinculá-lo em processos administrativos e judiciais (SERRANO, 2020). Os agentes públicos que compõem o quadro de pessoal de um órgão governamental praticam atos administrativos revestidos de atributos como a presunção e a veracidade (SERRANO JÚNIOR, 2020, p. 118).

Dessa forma, o agente público pode responder, mediante denúncia, pelos atos praticados no desempenho de suas atribuições no universo administrativo, civil, penal e ético. Uma mesma denúncia será distribuída para diversas comissões e poderá acarretar diferentes sanções dependendo do momento de sua análise. Tendo como exemplo, um ato praticado em desacordo com os processos licitatórios vinculados a nova Lei de Licitações – Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021), sendo formalizado em denúncia levará a apuração de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992). Com as alterações da Lei 14.230/2021, a ação de improbidade administrativa passou a ser de titularidade do Ministério Público e/ou procuradoria do órgão lesionado, cabendo-lhe a condução da apuração e o ajuizamento da ação, nos termos do art. 17, *caput*, da referida Lei.

Com base na mesma denúncia, será constituída outra comissão que ficará encarregada de apurar a possível infração disciplinar nos termos da Lei 8.112/1990 – que rege o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Estes procedimentos poderão levar o servidor a sofrer sanções administrativas como demissão, suspensão, advertência, cassação de aposentadoria ou disponibilidade ou destituição do cargo em comissão.

Caso a denúncia tenha tipificação com o Código Penal, será encaminhada ao Ministério Público para, se aceita, iniciar os procedimentos para a ação penal. Em relação à tipificação penal, nada é feito no âmbito da Administração Pública, os procedimentos se restringem ao envio da denuncia ao Ministério Público.

Por fim, é relevante expor a possibilidade do exame da denúncia sob o ponto de vista da ética, com fulcro nos códigos de conduta estabelecidos pela União, Estados e Distrito Federal. Para os servidores federais, a conduta ética é regida pelo Dec. 1.171 de 22 de junho de 1994, que estabelece o código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal.

Tornou-se habitual, hoje em dia, o agente público e em especial os agentes políticos responderem por atos especificamente técnicos, de modo que a prática diária não se encontra em suas atribuições, mas sob a incumbência de um servidor que faz parte da Administração Pública como o membro da comissão de licitação, o engenheiro, o tesoureiro, o contador ou mesmo o procurador jurídico, estando todos envolvidos numa

totalidade de atos que se apresentam para atingir estipulado fim administrativo (SERRANO JÚNIOR, 2018).

Celso Antônio Bandeira de Mello exalta que a infração administrativa não tem por efeito ocasionar aflição ou castigo, mas apenas procura disciplinar as relações em sociedade visando alcançar um bom convívio social. Dessa forma, a infração consiste na inobservância arbitrária de uma norma administrativa na qual está prevista a sanção cuja a determinação é imposta por uma autoridade no exercício da função administrativa, mesmo que não necessariamente aplicada nesta esfera (DE MELLO, 2009).

As normas de conduta estabelecidas pela Administração Pública, conforme exposto acima, não visam coagir o agente público em desenvolver suas funções, elas estabelecem um roteiro de comportamento tanto internamente, entre seus pares e perante o patrimônio público, quanto externamente, na sua relação como o cidadão cliente.

Como se estivesse conduzido por um movimento pendular, em determinados momentos da História o legislador valeu-se ao Direito Penal e em outro momento ao Direito Administrativo sancionador, para disciplinar as ilicitudes. Esta oscilação na disciplina das sanções penais e administrativas pode ser entendida com maior precisão quando examinadas as características de cada contexto (GUARDIA, 2015).

O propósito do legislador, ao determinar que o não cumprimento da norma dá início ao ilícito, à conduta antijurídica e a esse ilícito vincular uma sanção, é fomentar o cumprimento da lei (MELLO, 2007, p. 42). Destarte, a sanção jurídica é um modo de assegurar o cumprimento de uma previsão na lei. Nas palavras de Fábio Medina Osório, sanção é um mal, um castigo, e acarreta um juízo de privação de direitos, imposição de deveres, restrição de liberdades, condicionamento ligados, em seu nascedouro e existência, ao cometimento (comprovado) de um ilícito (OSÓRIO, 2015, p. 101).

Os teóricos que inicialmente perceberam a importância da matéria procuraram diferenciar os ilícitos a contar de um critério qualitativo. Dessa forma, os limites próprios de cada ilícito habitam na existência de um demérito ético inserido nos ilícitos penais, assim como uma particular semelhança de imposição de pena restritiva de liberdade no campo criminal. De outra forma, as sanções administrativas estão baseadas em infrações de simples ordenação, destinadas para a proteção das bases do Estado e, por conseguinte, eticamente neutras (RIBEIRO, 2013).

O poder de punir do Estado se expressa nas esferas penal e administrativa. E perante a identidade do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador, no campo de ação da esfera punitiva do Estado, os direitos fundamentais e as garantias constitucionais precisam ser aplicados em ambas situações de apuração de ilícitos. Desta forma, na averiguação de um ilícito penal, não se questiona o direito de ampla defesa, contraditório, produção de provas, defesa técnica e individualização da conduta. Igualmente, a estrutura do processo administrativo sancionador precisa asseverar a preservação desses mesmos direitos e garantias (SERRANO, 2020).

No processo penal, a condenação exige certeza absoluta, fundada em dados objetivos e indiscutíveis, porém a condenação fundamentada em origem unicamente em prova formulada pela acusação não é considerada válida. Em decorrência do princípio do contraditório e da ampla defesa, os envolvidos precisam ser ouvidos tendo o ensejo de manifestação em condições de igualdade.

No processo administrativo sancionador, especialmente no processo administrativo disciplinar, o contraditório e a ampla defesa serão exercidos apenas após a comissão ter constituído provas da infração disciplinar, momento em que será

notificado o denunciando para a apresentação de defesa escrita no prazo de 10 dias, com a oportunidade de dilação de prazo por igual período.

No final do século XX, tanto na doutrina quanto na jurisprudência e, mais atualmente, no contexto comunitário, tem se disseminado a compreensão de que as sanções administrativas são demonstrações próprias de um *jus puniendi* generalizado do Estado atribuído à tutela de preceitos importantes para a sociedade e, com isso, foi aperfeiçoado um procedimento integrado deste funcionamento do direito de punir (MOREIRA NETO, 2013, p. 11).

Diversos são os artigos do Código Penal e do Código de Processo Penal que demonstram a ideia do direito da ampla defesa. O direito do réu ter um defensor (defesa técnica), o direito de produzir as provas e de contestá-las, o direito a ser intimado da denúncia e da sentença pessoalmente, o direito a permanecer calado, o direito à individualização da conduta. Estes elementos formam o arcabouço a expressão da ampla defesa (SILVA JUNIOR, 2018).

Desta forma, não obstante seja constitucional o Poder Estatal de punir os administrados penal, civil ou administrativamente, é impossível negar que as sanções administrativas possuem uma forte semelhança com as sanções penais, a perda dos direitos políticos, a título de exemplo, é prova disso. Por consequência, provamos que o Direito Administrativo sancionador se molda dos mesmos princípios e garantias aplicados no Direito Penal, e assim deve ser. Isso porque os princípios acauteladores dos direitos fundamentais (a ampla defesa, por exemplo) são autênticas garantias fundamentais, tornando aplicáveis a todos os indivíduos, seja na esfera penal, cível ou administrativa, como é o caso dos Tribunais de Contas (OSÓRIO, 2009).

A sanção administrativa diferencia-se da penal por representar uma ação aflagrante, exigida pela Administração Pública, em resposta ao acontecimento de um ilícito administrativo com o propósito repressor direcionado a desestimular condutas que estejam em desacordo com a norma jurídica (RECH, 2018, p. 185). No que lhe diz respeito, a sanção administrativa é uma ação repressiva, de caráter negativo, feita pela Administração Pública, em decorrência de um ilícito administrativo, visando o resultado repressor direcionado a desestimular condutas que não cumpram a norma jurídica (RECH, 2018, p. 160). Para Rafael Munhoz de Mello, existem três componentes próprios ao conceito. A medida aflagrante a) deve ser imposta pela Administração Pública; b) possui caráter negativo; e c) é aplicada em resposta a um comportamento ilícito (MELLO, 2007).

Os debates sobre o conceito de sanção administrativa, visando a indicação da área de ocorrência destas punições, nas últimas décadas, ocuparam extensamente as reflexões jurídicas. As análises dos critérios para a deliberação da sanção administrativa importam tanto ao Direito Administrativo quanto ao Direito Penal, em decorrência dos diversos questionamentos a respeito da viabilidade da transferência de condutas para o Direito Administrativo sancionador (JUSTEM FILHO, 2006, p.406).

Num primeiro viés, a sanção administrativa é imposta de acordo com a concepção processual do Direito Administrativo. Assim, o que caracteriza a sanção não é a autoridade que a impõe, mas o método aplicado, ou seja, a sanção administrativa imposta conforme as regras estabelecidas no Direito Administrativo (VERZOLA, 2008).

Sendo o Direito Administrativo um ramo do Direito Público não codificado, a sanção aplicada acarreta impacto no agente público, por exemplo, na reparação de um bem público extraviado, decorrente de um processo de dano ao patrimônio público. A imposição de uma pena decorrente do não cumprimento de uma ordem direta e clara do superior hierárquico, podendo acarretar suspensão do trabalho por um período de até 90

dias. O pagamento de multa por prática de ato de improbidade administrativa. Toda essa relação segue os métodos, as normas e as diretrizes do Direito Administrativo.

As sanções administrativas empregadas pela Administração Pública se diferenciam de outras providências à disposição do Direito Administrativo, tendo em vista que devem respeitar os princípios constitucionais que norteiam toda forma de expressão sancionatória do Estado. Pois, a despeito das diferenças entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, que podem influir na escolha do legislador na utilização de uma ou outra modalidade na contenção de condutas ilícitas, os dois ramos possuem como eixo central o fato de serem decorrentes do poder punitivo do Estado. Conforme expõe Miguel Reale Júnior, existe um *jus puniendi* do Estado, exposto pelo meio penal ou administrativo, porém ambos rumos são submetidos aos mesmos princípios de proteção do sujeito sancionado, regras usuais, estipuladas no capítulo das garantias individuais de nossa Constituição Federal (REALE JÚNIOR, 2007, p. 93).

O debate no Brasil tem um integrante de aplicação histórica da prática da responsabilidade civil objetiva no âmbito da Administração Pública, e essa prática, lamentavelmente, tem guiado alguns doutrinadores e julgadores na compreensão de que no universo de aplicação das sanções de natureza civil, como no caso da Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992), não há porque aplicar inteiramente os princípios de processo penal (SERRANO JÚNIOR, 2018).

Parcela da doutrina dedica seu tempo à exposição de critérios que diferem as sanções penais das administrativas, exemplificando, em relação ao objeto de proteção, as sanções criminais teriam uma abrangência maior e as sanções administrativas demonstrariam um universo direcionado ao interesse público (SERRANO, 2020, p.123).

Corolário desse entendimento decorre do fato de que os atos praticados por um agente público visam apenas o interesse público. Qualquer ato praticado diverso do interesse público caracteriza desvio de finalidade decorrente de desvio de poder ou abuso de poder. É mister o entendimento da impossibilidade de convalidação do ato administrativo eivado de vício de finalidade. A tutela do Estado é garantir o atendimento aos interesses públicos, às necessidades públicas, como a continuidade dos serviços públicos, princípio basilar do Direito Administrativo.

Em direção contrária, é digna de destaque a doutrina de Regis Fernandes de Oliveira, que afirma que inexiste distinção de conteúdo entre crime, contravenção e infração administrativa, pois resultam unicamente da lei. Não há diferença de substância entre pena e sanção administrativa. Não existindo distinção entre infração, crime e contravenção, e entre sanção e pena, o jurista precisa procurar, formalmente, o critério diferenciador. Contravenção e crime são julgados por órgão jurisdicional enquanto a infração por órgão administrativo. A decisão jurisdicional tem resultado específico de coisa julgada, ao passo que a decisão administrativa tem característica tão somente de estabilidade, é presumivelmente legal, imperativa, exigível e executória. Contravenção e crime são averiguados por meio da polícia judiciária e devem se submeter a um processo próprio esperado pela legislação processual; a infração deve ser apurada por qualquer forma de direito, desde que mencionada em lei, autônomo da rigidez formal, à maneira do processo civil e penal. Em síntese, o essencial para a diferenciação é o regime jurídico e particular, a específica eficácia jurídica do ato produzido (OLIVEIRA, 1995, p. 32).

Fábio Osório Medina, que reconhece o Direito Administrativo Sancionatório como instituo próprio do poder punitivo do Estado, apresenta aspectos que diferenciam a sanção administrativa. Antes de estudar o conceito exposto, é cabível reconhecer que tal propositura teórica sinaliza quatro componentes fundamentais no arcabouço da sanção administrativa, num universo especificamente europeu, da qual, *a priori*, somos

herdeiros: a) autoridade administrativa (componente subjetivo); b) efeito afliesivo da medida da medida em que expressa (elemento objetivo), sendo fracionado, neste item, em: b1) privação de direitos preexistentes e b2) imposição de novos deveres; c) finalidade repressora (elemento teleológico) constitui-se na repressão de uma conduta e no restabelecimento da ordem jurídica; d) natureza administrativa do procedimento (elemento formal) (OSÓRIO, 2015, p. 89).

Desta maneira, função administrativa e sanção administrativa seriam elementos não permutáveis e, na função do poder punitivo do Estado, uma autoridade judiciária, respaldada por lei, poderia aplicar a sanção administrativa cominada a ilícito da mesma natureza (RECH, 2018, p. 161). Para Fábio Medina Osório, o elemento subjetivo da sanção administrativa é deveras amplo, tendo em vista que o Direito Administrativo, a despeito de sua natureza tradicionalmente estatutária, se volta mais à tutela funcional de determinadas atividades, do que propriamente à tutela orgânica de instituições, considerando as profundas e constantes relações entre ambas (OSÓRIO, 2015, p. 100).

A sanção equipara-se à resposta do Estado contra a inobservância de um comando normativo, sendo prevista com o objetivo de impedir essa forma de comportamento. Para Daniel Ferreira, que trata em sua obra de forma habilidosa sobre as particularidades da questão, a sanção é de imediato resultado jurídico, restritivo de direitos, de característica repressiva, estabelecida pela norma jurídica a uma conduta proibida nela prevista, omissivo ou comissivo, dos seus destinatários (FERREIRA, 2001, p. 25). O autor, ao confrontar a sanção administrativa somente ao exercício da função administrativa, em nosso ponto de vista, se revela insuficiente diante dos efeitos práticos expostos no mundo jurídico (SERRANO JÚNIOR, 2020, p. 120).

Nas legislações específicas que regem a conduta do agente público, em vários momentos nos deparamos com regras que determinam sua conduta fora do local de trabalho. Pode-se citar dentre os atos de improbidade administrativa a utilização de veículo oficial para fins particulares. Da mesma forma, a Lei 8.112/1990 (BRASIL, 1990) traz dentre suas proibições utilizar material ou pessoal em serviços ou atividades particulares.

Destaca-se o entendimento de Fábio Medina Osório, que na propriedade de doutrinador defende a existência de uma teoria do Direito Administrativo Sancionador. Deve-se reportar, desde logo, a proteção de uma conceituação autônoma de sanção administrativa para o Direito brasileiro, reestruturando alguns de seus elementos tradicionais, partindo de um vínculo mais profundo com o Direito Administrativo, no lugar de vinculá-los à ideia de função (OSÓRIO, 2015, p. 86).

A concepção de sanção administrativa aqui alimentada vem sendo amplamente amparada desde 1999, em um estudo publicado a respeito da má gestão pública à luz do Direito Administrativo Sancionador brasileiro, na Europa. Naquele momento, pela primeira vez escrita, houve a chance de sustentar a essencial vinculação da sanção administrativa às circunstâncias material e forma do Direito Administrativo, quebrando a lógica corrente ao redor da predominância exclusiva da dimensão formal, de forma que a sanção estivesse conectada conceitualmente à função administrativa. Ao invés de conectar a sanção à atividade da Administração Pública, de forma exclusiva, é relevante harmonizar tal instituto estatal, o que implica as já mencionadas interfaces com o Direito Penal. Desta forma, a idealização de ilícito, disciplinado pelo Direito Administrativo está associada com a sanção (OSÓRIO, 2015, p. 87).

Em nosso país, a Carta Magna prima pelo respeito à dignidade da pessoa humana, e ao tratar dos direitos e garantias fundamentais destinou rol aplicável ao processo, v.g.,

igualdade, presunção de inocência, devido processo legal, legalidade, ampla defesa e outros princípios fundamentais à continuidade das liberdades (GUARDIA, 2014).

De outro modo, não é possível deixar de inquirir a necessidade de otimizar a aplicação do direito na perspectiva de princípios gerais de uma compreensão atual da Constituição, considerando, principalmente, a rigidez e o acirramento das normas sancionadoras por infrações ou irregularidades de natureza administrativa para os que exercem atividade na Administração Pública. Essa obrigação pragmática da Administração Pública não pode ser passada em sua aplicação à responsabilização do gestor por seus atos administrativos executados. Todavia, o que se tem verificado no estudo de julgamentos dos processos administrativos dos Tribunais de Contas é a existência de uma aplicação genérica, copiosa e solidária da responsabilidade administrativa dos agentes públicos especialmente em relação aos agentes políticos (SILVA JÚNIOR, 2018, p. 52).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece em seu art. 5º, inciso LV, do Capítulo dos Direitos Fundamentais que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados de forma geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (SILVA JÚNIOR, 2018, p. 57).

Os direitos e as garantias que compõem o processo judicial não podem ser desprezados no campo administrativo. O constituinte explicitamente exarou a extensão da ampla defesa e do contraditório ao processo administrativo, sendo plausível expandir a aplicação, igualmente, de um pequeno número de princípios do processo penal e processo civil (FIGUEIREDO, 2003, p.422-423).

Desta forma, ainda com fulcro na Carta Magna (BRASIL, 1988), como exemplo, não se admite a existência de crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (princípio da legalidade – art. 5º, inciso XXXIX); se estabelece a previsão de que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu (princípio da irretroatividade – art. 5º, inciso XL); se prevê a vedação de que a pena não passará da pessoa do condenado (princípio da intranscendência da pena – art. 5º, inciso XLV) e de que qualquer indivíduo seja privado da liberdade ou dos seus bens sem o devido processo (princípio do devido processo legal – art. 5º, inciso LIV) e se afirma o direito, assegurado a todo e qualquer litigante, em processo judicial ou administrativo, de ampla defesa (princípio da ampla defesa e do contraditório – art. 5º, inciso LV) (DIOGO NETO, 2012).

A sanção administrativa pode ser definida como uma providência repressiva imposta àquele que descumpre o preceito primário de uma norma que visa tipificar uma ação ou omissão como ilícita no campo do Direito Administrativo Sancionador, tendo como presumido a não retratação de um dano, mas a transgressão a norma jurídica (SERRANO, 2020).

Para Garcia de Enterría e Fernandez, o efeito aflagrante da sanção é o elemento central da sanção administrativa. Em decorrência da conduta ilegal ocorrerá a privação de um bem ou de um direito, listada pelos autores como a revogação de um ato favorável, perda de uma expectativa ou de um direito, ou determinação da obrigação do pagamento de multa (FERNANDEZ, 1991).

Para Egberto Maia Luz, no campo disciplinar, há tão somente o dimensionamento das regras de conduta consideradas como deveres exigidos dos servidores e, precisamente articuladas, diversas modalidades de suas proibições. Dessa forma, tanto deveres como proibições não se esgotam como acontece com na lei penal, pois apesar de a imputação ter de ser concreta, para a indispensável chamada à responsabilidade, a imputação pode coexistir tranquilamente sem que esteja enumerada no elemento tanto

das proibições quanto dos deveres, contudo plenamente definida em face do superior interesse do Estado e da moral administrativa abalada (LUZ, 1992).

A respeito da temática da proporcionalidade, a Lei de Improbidade provoca questionamentos quando são estudadas as restrições impostas. É plausível perceber que as sanções relacionadas aos atos de improbidade administrativa têm um peso intimidador constantemente superior ao próprio ilícito penal, apesar de não possuir uma natureza tipicamente penal. As infrações previstas na Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992), com as alterações da Lei 14.230/2021, passaram a exigir a comprovação de dolo específico para a sua configuração, mantendo, no cerne, os mesmos ônus das sanções penais. O art. 2º, da Lei n.º. 9.784/1999 (BRASIL, 1999), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, dispõe que a Administração está sujeita aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, dentre outros (GUARDIA, 2014, p. 786).

A defesa, assim como a denúncia que circula por várias esferas, demonstra algumas particularidades. Em um processo penal, depois de proferida a decisão transitada em julgado, caso ocorra a absolvição por negativa de fato ou negativa de autoria, ou seja, caso seja demonstrado que aquele fato não existiu, ou existiu, porém não foi da pessoa denunciada a responsabilização pelo ilícito, no universo de infração disciplinar, esta será afastada não acarretando nenhuma sanção disciplinar, isto é, caso tenha sido demitida, será reintegrada ao serviço público. É relevante destacar que caso o processo em âmbito penal seja arquivado por falta de provas, a responsabilidade administrativa não será afastada.

Dentro do ordenamento jurídico pátrio, percebe-se que o princípio da proporcionalidade está previsto de forma implícita na Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988), consistindo alguns de seus dispositivos descritos como apoio indireto do princípio da proporcionalidade, podendo citar: o artigo 5º, inciso II que retrata o princípio da legalidade, o inciso LIV que expõe o princípio do devido processo legal ou até mesmo o seu § 2º, que traduz que os direitos e garantias explícitos na Constituição Federal (BRASIL, 1988) não eliminam outros decorrentes dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais (SARMENTO, 2001, p. 58).

De qualquer sorte, não se vislumbra antagonismo expressivo na compreensão de que o princípio da proporcionalidade possui o ímpeto normativo de um dispositivo constitucional e contrai especial relevância na cautela de bens jurídicos em conflito, pois com base no princípio da proporcionalidade é que deverão ser realizadas todas as limitações recíprocas entre os princípios previstos na constituição (SARMENTO, 2001, p. 57).

Em meio a essas garantias, no campo administrativo, a indispensabilidade de individualização da conduta, por motivos imperativos, é necessária na descrição da conduta, que por diversas vezes não é suficientemente seguida e é até ignorada pelo aplicador da sanção em processos dessa característica (SERRANO, 2020).

A ampla defesa garante ao sujeito a tentativa de afirmar sua inocência utilizando todas as formas de prova em direito empregados para se livrar da acusação, nada mais legítimo, razoável e lógico que esse sujeito conheça precisamente o teor da acusação e qual é a conduta delituosa que lhe esta sendo imputada, de forma individualizada. Isso é essencial para garantir a sua ampla defesa. Não é possível aceitar que o órgão acusatório, administrativo ou judicial, deixe de determinar pelo menos o vínculo detalhado entre o acusado e o fato determinado como delituoso. Isso seria, de outro modo, uma responsabilidade de caráter sancionador objetivo, o que não é aceito. Acompanhando esse pensamento, não é necessário ir muito além para verificar a ausência da devida

individualização da conduta do agente transgressor com essa garantia fundamental (SILVA JÚNIOR, 2018).

Esses princípios e garantias receberam tal amplitude ético-jurídica que passaram a gerir e a orientar toda e qualquer expressão de poder estatal sancionador, deles se derivando legítimos meios, à vontade dos indivíduos, para a contenção do exercício indevido do *ius puniendi* estatal que, sem essas barreiras de segurança, imperiosamente retornaria para as não desejáveis práticas do arbítrio que antecederam o próprio Estado de Direito (DIOGO NETO, 2012).

É incontestável que, mesmo estando vinculados aos mesmos princípios previstos na constituição, tendo em vista que são institutos distintos, as sanções penais e administrativas estarão sujeitas a sofrer diferenças de rito e procedimentos, que dão qualidades operacionais particulares para cada uma delas (OSÓRIO, 2015, p. 155).

Enfim, existem princípios compulsoriamente observáveis pelo Direito Administrativo Sancionador, em decorrência do reconhecimento de um poder punitivo geral do Estado, sendo eles: as exigências de legalidade para tipificação dessas infrações; a imprescindibilidade de dolo ou culpa na esfera administrativa; e a aplicação do *ne bis in idem* na relação entre as instâncias punitivas (ARÊDES, 2017, p. 472).

Constata-se que a ação de uma transgressão contra a Administração Pública, a do *quantum* imposto na sentença condenatória, poderá acarretar penalidade mais branda que a sanção administrativa. Ao passo que o delito de prevaricação, previsto no art. 319, do Código Penal (BRASIL, 1940), vem previsto pena com variação de três meses a um ano de detenção, reservada a possibilidade de transação penal, segundo a Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), as sanções administrativas prevista no art. 12, inciso III da Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992), incluem, na hipótese do art. 11 da mesma lei, o pagamento de multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais, conforme nova redação dada pela Lei n.º 14.230/2021 (GUARDIA, 2014, p. 786).

Por consequência, a Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL 1992) – Lei de Improbidade Administrativa – e a Lei n.º 12.846/2013 (BRASIL 2013) – que vem sendo denominada como Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilidade administrativa civil das pessoas jurídicas pela ação de atos contra a Administração Pública, não podem ter fundamento axiológico diverso, a não ser os princípios previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988) (MOREIRA NETO; GARCIA, 2018, p.4).

A Lei n.º 9.784/1999 (BRASIL, 1999), em seu art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, corrobora essa proposição nos processos administrativos ao firmar como um dos critérios que devem direcionar o esclarecimento da norma administrativa aquela que melhor certifique o atendimento da finalidade pública a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação (DIOGO NETO, 2012).

Como providência indispensável para garantir o cumprimento da norma, a sanção tem natureza vinculante, pois garante interesses que devem ir além daqueles da própria Administração Pública (RECH, 2018, p. 162). Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo, por esse motivo a Administração Pública possui o poder-dever de agir na defesa dos interesses públicos. [...]. Se a lei formal concede competência sancionadora à Administração Pública é pelo fato do legislador entender que a conduta ilícita sancionada afeta o interesse público, por consequência deve ser inibido. Os agentes administrativos, por consequência, têm o poder-dever de aplicar a sanção toda vez que apurem a prática de ilícito administrativo, visto que somente dessa forma o interesse público, que justifica a existência da competência sancionadora, será atendido (MELLO, 2007, p. 71).

O princípio da proporcionalidade deve ser observado, especificamente quando na aplicação de sanções por parte do Estado. É inoportuno supor que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) facultaria condutas que submetessem o cidadão a situações além do indispensável, ou não apropriadas à perseguição do interesse público fundamental ou, ainda, possuidor de carga coativa demasiada (MOREIRA, 2017, p. 118).

De maneira oposta do que acontece no Direito Penal, onde a prática de crimes por pessoas jurídicas é uma exceção, aceitável apenas quando os crimes são contra o meio ambiente, no Direito Administrativo Sancionador, a maior parte das infrações administrativas são capazes de ser praticadas por pessoas jurídicas, que suportam sanções próprias à sua natureza. Dessa forma, mesmo se tratando de pessoa física ou jurídica, é imprescindível a averiguação da proporcionalidade dessas sanções (OLIVEIRA; SOUZA, 2020, p. 162).

Desta forma, se admite que todos os tipos de sanção a ilícitos produzidos em um Estado Democrático de Direito precisam estar subordinadas ao mesmo regime jurídico, o qual Rafael Munhoz de Mello descreve como regime jurídico punitivo. O doutrinador iguala a aplicação do Direito Administrativo Sancionador dos princípios constitucionais do Direito Penal, dispondo que o regime jurídico punitivo de um Estado de Direito, em regra, abrange os princípios da legalidade, da tipicidade, da irretroatividade, da culpabilidade, do *non bis in idem* e do devido processo legal (MELLO, 2007, p. 102-103).

Uma relevante discussão doutrinária se refere a uma posição adotada por Alice Voronoff, de que o Direito Administrativo Sancionador não pode ser visto como preceito finalístico, mas como ferramenta do Estado Democrático de Direito em prol das finalidades descritas no ordenamento jurídico. O Direito Administrativo Sancionador não pode ser visto sob o preceito finalístico, mas como uma ferramenta para assegurar a efetividade de valores dispendiosos para a sociedade, como forma de incentivo para se tomar as direções para a consecução do interesse público. Como uma ferramenta inicialmente prospectiva, visando assegurar e proporcionar a conformação da conduta dos administrados em prol do agrado de interesses e necessidades sociais, a penalidade administrativa é um instrumento *sui generis*. E se faz diferente justamente por consequência disso. Visto que só se justifica caso exista aptidão para produzir essas consequências esperadas, o que presume um conjunto próprio de incentivos necessários para orientar a conduta dos participantes numa ou noutra direção (VORONOFF, 2018, p. 104).

Nessa perspectiva, na presença de uma conduta que se emoldure na definição da infração administrativa descrita na norma que, todavia, apresente-se inócua nas circunstâncias do caso concreto, por não ter produzido o resultado não desejado que a norma pretendia reprimir, muito menos ter colocado em risco o bem que a norma pretende proteger, a obrigação da pena correlata será desigual, por não ser relevante (OLIVEIRA; SOUZA, 2020, p. 162).

Uma das consequências do paralelo entre as sanções administrativas e as criminais está nas garantias constitucionais aos denunciados, o que provoca a observância de um mínimo essencial de quesitos no universo administrativo, mesmo diante da penalidade de menor potencial, sem a constituição da tipicidade criminal da conduta (SERRANO JÚNIOR, 2020).

Associada com a proteção constitucional da individualização da pena ao Direito Administrativo Sancionador, não verifica-se na base habitual da legislação infraconstitucional qualquer posição quanto ao rumo a ser adotado por quem aplicará a sanção, devendo perante cada situação verificar a legislação de regência a previsão de medidas objetivas sob os mesmos padrões do universo penal, ou a aplicação da sanção

deve vincular-se às limitações impostas pelo princípio da proporcionalidade em sentido estrito o grau de moderação de direitos deve revelar uma impecável simetria com a intensidade demandada para a execução da finalidade pública amparada pelo provimento sancionatório (OLIVEIRA, 2006, p. 497).

O doutrinador Fábio Medina Osório, reconhecido apoiador da ideia da unicidade das sanções, abona notavelmente que o correto é que subsiste, fortemente, a concepção de que o Estado possui um único e unitário poder punitivo, que estaria imerso em regras de direito público. Essa definição teórica do poder punitivo estatal possui muitas consequências e, incoerentemente, parcela das circunstâncias que lhe auxiliam de premissa são extremamente problemáticas (OSÓRIO, 2015).

A mais relevante e essencial consequência da suposta unidade do *ius puniendi* do Estado é o emprego de princípios coletivos ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, fortalecendo-se, nesse movimento as garantias individuais. Uma confirmação dessa indiscutível realidade seria o fato de que o legislador manifesta amplos poderes discricionários na administrativização de ilícitos penais ou na penalização de ilícitos administrativos. É possível um ilícito se apresentar hoje como penal e amanhã como administrativo ou vice-versa. Não existe um método rigorosamente qualitativo para separar esses ilícitos muito menos um critério rigorosamente quantitativo, visto que algumas sanções administrativas são mais rigorosas do que as sanções penais. É capaz de existir, claro, propensões em termos de política do Direito Punitivo (OSÓRIO, 2015).

Existindo incertezas sobre a proporcionalidade do ato de abertura do processo administrativo sancionador, esta deve tender favorável ao ato, visto que nesta etapa deve-se procurar entender com mais nitidez as razões da conduta praticada e os resultados produzidos, a analogia do que acontece no processo penal quanto à regra *in dubio pro societate* (OLIVEIRA; SOUZA, 2020, p. 164).

Portanto, não se pode conceber a condução de um processo administrativo sancionador com a imposição de uma pena por infração administrativa sem que se dê a devida atenção aos princípios da proporcionalidade, porque este princípio reclama o exame da natureza do acometimento ao bem juridicamente resguardado e da sanção prevista a esse ataque. A sanção tem de estar ligada ao bem jurídico resguardado. Existe, a todo momento, uma cláusula de necessidade incrustada nas medidas que buscam defender a segurança, a saúde, ou a moral públicas (OSÓRIO, 2015, p. 217).

Considerações Finais

O Direito Administrativo Sancionador como ferramenta de apuração de irregularidades cometidas pelos agentes públicos, durante o desempenho de suas funções, demonstra a necessidade de entendimento e discussão deste tema ainda em fase de formação. O referido instituto se apresenta como instância punitiva autônoma, sem deixar de lado sua estreita relação com o Direito Penal e seus princípios.

O problema central abordado no artigo foi: “Direito Administrativo Sancionador basta como forma de constatação e apuração da conduta do agente público nos atos praticados no desempenho de suas funções?”. A hipótese levantada exalta que o agente público, nos atos praticados no desempenho de suas funções, pode suportar diversas sanções tanto decorrente do Direito Administrativo Sancionador como do Direito Penal. De fato, as sanções de um mesmo ato são independentes, ou seja, são apuradas em momentos diferentes por legislações ou estatutos distintos, desta forma pode recair sobre o agente público a demissão decorrente de sanção administrativa e/ou da privação de liberdade decorrente de processo judicial.

Como objetivo geral foi analisada a relação do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal como ferramenta da capacidade de punir do Estado. Ramificando essa relação, os objetivos específicos nos levam a conceituar Direito Administrativo Sancionador, discutir os princípios que regem os institutos do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal. O poder punitivo do estado segue parâmetros essenciais para a sua aplicação e difundem importantes princípios: segurança jurídica, devido processo legal, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, legalidade e tipicidade.

Esta pesquisa foi relevante para o operador do Direito, pois promoveu uma explanação do tema para o suporte em processos administrativos, visando dar suporte aos casos concretos. Para a ciência jurídica trouxe uma reflexão sobre o Direito Administrativo Sancionador, suas ilicitudes e as consequências das condutas dos agentes públicos. Por fim, foi valoroso para sociedade por fortalecer princípios como o da publicidade, oportunando a todos meios relevantes para a denúncia e o acompanhamento de irregularidades ocorridas contra a Administração Pública.

É autêntico que o agente público ao ser denunciado possa responder civil, penal e administrativamente pelos seus atos no desempenho de suas funções e pode suportar diversas sanções. O Direito Administrativo Sancionador, apesar de sua delineação clara, não basta como procedimento de apuração de conduta e punição. Mesmo diante da capacidade da Administração Pública em punir, a apuração no campo do Direito Penal é uma condição de apuração quando tipificada em sua legislação. Apesar das diferenças entres os dois regimes jurídicos e sua técnica processual, é incontestável que as duas áreas devem se harmonizar com o exercício do contraditório e ampla defesa. A essência do Direito Administrativo Sancionador encontra repouso em cláusulas constitucionais ordinárias ao Direito Administrativo e ao Direito Penal, mesmo que as cláusulas não contenham conteúdos iguais.

Seria interessante abrir novas frentes de discussão e cogitar situações acerca da edição de uma Lei Geral de Direito Administrativo Sancionador, esclarecendo os princípios, diretrizes, forma de apuração e sanções visando disciplinar o tema. Mesmo que boa parte dos princípios tenham berço constitucional e sejam consolidados pela jurisprudência e pela doutrina ainda pairam dúvidas e incertezas, ainda que a Lei 14.230/2021 tenha representado um avanço relevante ao positivizar a exigência de dolo específico e ao introduzir o acordo de não persecução cível.

Referências

ARÊDES, Sirlene Nunes. Âmbito constitucional de aplicação do direito penal e do direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 25, n. 129, p. 435-477, mar. 2017.

BRASIL, Decreto Lei n.º 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Dispõe sobre o código penal brasileiro. Brasília, p. 23911, Diário Oficial da União, de 31 de dez. 1940, seção 1.

BRASIL, Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, p. 23935, Diário Oficial da União, de 12 de dez. 1990, seção 1.

BRASIL, Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 6993, de 3 de jun. 1992, seção 1.

BRASIL, Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, p. 1, Diário Oficial da União, de 01 de fev. 1999, seção 1.

DELLIS, George. **Droit Pénal et Droit Administratif** – L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif. Paris: LGDJ, 1997.

FERRAZ, Sergio e DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. São Paulo: Método, 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de direito administrativo. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1991.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como escrever um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Ano II, Vol. II, n. 5, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como fazer um Projeto de Pesquisa de um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Ano II, Vol. II, n.5, 2019. 50

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Artigo de Revisão de Literatura**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Estudo de Caso**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Estudo de Jurisprudência**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Monografia**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Projeto de Pesquisa**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Metodologia Científica e Redação Acadêmica**. 7. Ed. Brasília: JRG, 2015.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Metodologia Científica e Redação Acadêmica**. 8. ed. Brasília: JRG, 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES FILHO, Antônio Magalhães. **As nulidades no processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GUARDIA, Gregório Eduardo Raphael Selingardi. Princípios Processuais no Direito Administrativo Sancionador: Um Estudo à Luz das Garantias Constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 109, p.773-793, jan./dez. 2014. Acesso em: 24 mar. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LUZ, Egberto Maia. **Direito Administrativo Disciplinar**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 230.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador in **Revistabrasileira de Direito Público – RDBP**. Belo Horizonte, ano 11, n. 43, p. 9-28, out.-dez., 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. GARCIA, Flavio Amaral. A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 28, nov.,dez.,jan., 2011/2012. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-28-NOVEMBRO-2011-DIOGO-FIGUEIREDO-FLAVIO-GARCIA.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

MOREIRA, Egon Bockman. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros: 2017.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Rebeca Féo de; SOUZA, Taiguara Líbano Soares. O Princípio da Insignificância no Direito Administrativo Sancionador. **Revista do Direito**. Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 3, n 62, p. 154-170, 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e Sanções Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo sancionador**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

REALE JÚNIOR, Miguel. Ilícito Administrativo e jus puniendi geral. In: PRADO, Luiz Regis; EL TASSE, Adel (Coord.). **Direito Penal contemporâneo: estudos em homenagem ao Professor José Cerezo Mir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

RECH, Talyz William. Aplicação do Direito Administrativo Sancionador no Combate à Corrupção. **Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis, v. 13, n. 28, jun.-nov., 2018. Acesso em: 24 mar. 2021.

RIBEIRO, Bruno Salles Pereira. **Análise crítica do direito penal secundário: investigação sobre a proposta de divisão do direito penal, à luz da dogmática e da política criminal**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **La Expansión del Derecho Penal**. 2ª ed. Madrid: Civitas Ediciones, 2001.

SARMENTO, Daniel. **Os Princípios Constitucionais e a Ponderação de Bens** in Teoria dos Direitos Fundamentais. Org.: Ricardo Lobo Torres. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SERRANO, Antônio Carlos Alves Pinto. O direito administrativo sancionador e a individualização da conduta dos agentes sancionados. **Revista Digital de Direito Administrativo**. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP. Universidade de São Paulo – USP, vol. 7, n.1, p. 119-138, 2020.

SILVA JUNIOR, Arnaldo. Os limites da responsabilidade administrativa dos agentes públicos nos processos administrativos dos tribunais de contas: a necessidade da individualização de conduta como garantia da ampla defesa. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, vol. 46, n. 2, p.50-55, jul.-dez., 2018.

TEIXEIRA JUNIOR, Jorge L.; GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Publicação, reprodução, execução: direitos autorais. In: Breves considerações sobre a efetividade das políticas públicas voltadas a ressocialização do menor infrator. **Anais do Congresso de Políticas Públicas e de Desenvolvimento Social da Faculdade Processus**. Ano II, Volume II, n.4, p. 6 - 9, 2020.

VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. **A sanção no direito administrativo Brasileiro**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**: justificação, interpretação e aplicação. Belo Horizonte: Fórum, 2018.