



À I. COMISSÃO DE JURISTAS FORMADA PARA APRESENTAR ANTEPROJETOS DE LEI QUE SIMPLIFIQUEM E MODERNIZEM OS PROCESSOS ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO

CONTRIBUIÇÕES DO INSTITUTO DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR BRASILEIRO – IDASAN À CONSULTA PÚBLICA PROMOVIDA PELO SENADO FEDERAL

1. Considerações gerais sobre o IDASAN e sobre a expansão do direito administrativo sancionador

O Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – IDASAN nasceu em 2019 como projeto acadêmico desafiador, com uma finalidade precípua e especializada: refletir e aprimorar as estruturas do direito administrativo sancionador (DAS) no Brasil. O objetivo é somar esforços científicos a todas as iniciativas de institutos existentes, com atuações locais, regionais e nacionais, que se dedicam a compreender o regime jurídico-administrativo nas diversas atividades materiais, mas com um recorte específico: todas as atividades sancionatórias desempenhadas pelo Estado, excetuada a jurisdição penal, relativas à criação, organização, funcionamento, exercício e controle de atividades da Administração Pública e do exercício funcional de agentes públicos.

Com associadas e associados nos diversos Estados brasileiros, o IDASAN ostenta presença regional e identidade nacional. A pluralidade é a marca de sua composição, seja *acadêmica*, contando com professores, pesquisadores, estudiosos, pós-graduandos e bacharéis em Direito; seja *profissional*, com membros do Ministério Público, da Magistratura, de Tribunais de Contas, da Advocacia Pública, da Defensoria Pública, Auditores Públicos e outras carreiras típicas de Estado, além de Advogados.

Nas últimas décadas, o direito administrativo sancionador tem crescido exponencialmente no mundo e no Brasil. Os fatores são múltiplos: criação das agências



reguladoras, expansão dos órgãos de controle interno e externo, fortalecimento do combate à corrupção, prevenção de riscos decorrentes da evolução tecnológica, complexidade das relações econômico-sociais, agigantamento da ação do Estado em inúmeros setores sociais e econômicos e exigência de eficiência e eficácia. Demais disso, com a estrutura federativa, este segmento da atividade sancionadora estatal se espalha no âmbito doméstico, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal.

A missão do IDASAN é conferir maior atenção científica ao direito administrativo sancionador e, por meio de publicações, eventos e **participação no debate público**, contribuir para o aprimoramento da jurisprudência, da legislação e das instituições cuja missão institucional estão sob sua égide.

Embora o direito administrativo sancionador ainda conserve alguns traços pré-beccarianos (a expressão é do eterno García de Enterría), a Constituição da República produziu notáveis avanços na contenção de arbitrariedades e na efetivação de garantias fundamentais dos acusados. Mas é preciso ir além. A sanção no DAS não constitui um fim em si mesmo. É um dos instrumentos institucionais de gestão conferidos ao administrador público. Daí a premente necessidade de se construírem modelos sancionatórios que sejam capazes de produzir os incentivos corretos para conformar a atuação dos administrados aos fins de interesse público, com racionalidade, economicidade e proporcionalidade.

O Instituto quer aprofundar a compreensão do DAS brasileiro, quer sob o prisma preventivo ou dissuasório, quer sob o prisma repressivo ou punitivo. O foco é melhorar o DAS, em termos de aplicabilidade ótima de direitos e garantias fundamentais, bem como de tutela efetiva de bens jurídicos públicos. É com esse objetivo que o IDASAN submete à consideração desta diletta Comissão suas contribuições.

2. Por um microsistema do direito administrativo sancionador: segurança jurídica e proteção de direitos fundamentais

Atualmente, a Lei n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal ou “LPAF”) contém apenas um dispositivo em seu Capítulo XVII, dedicado a tratar “DAS SANÇÕES”. Segundo o **art. 68**: “As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa”. Ainda na seara sancionatória, o **art. 65** trata da possibilidade de revisão dos processos administrativos de que resultem sanções,¹ havendo também referência à temática nos arts. 2º, parágrafo único, VI e X²; 28³; 49-A, §6º, II;⁴ e 50, II.⁵

Não há na Lei n. 9.784/99, portanto, uma disciplina coesa que reúna normas processuais e materiais específicas para o direito administrativo sancionador.

Não se ignora que diplomas legais esparsos trazem regramentos sobre a matéria – como as Leis n. 8.429/1992 e n. 12.846/2013, em matéria de tutela da probidade; as Leis n. 8.666/1993 e n. 14.133/2021, em matéria de licitações e contratos administrativos; a Lei n. 13.303/2016, atinente ao regime jurídico das empresas estatais; a Lei n. 13.506/2017, que dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera

¹ “Art. 65. Os processos administrativos de que resultem **sanções** poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da **sanção**.” (g.n.)

² “Art. 2º Omissis. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e **sanções** em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; (...) X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar **sanções** e nas situações de litígio;” (g.n.)

³ “Art. 28. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, **sanções** ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.” (g.n.)

⁴ “§ 6º Não se aplica a decisão coordenada aos processos administrativos
I - de licitação;

II - relacionados ao **poder sancionador**; ou

III - em que estejam envolvidas autoridades de Poderes distintos.” (g.n.)

⁵ “Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) II - imponham ou agravem deveres, encargos ou **sanções**;” (g.n.)



de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários. Além disso, a LINDB, em seu art. 22, §2º, e 26 estabelece, respectivamente, critérios para a dosimetria das sanções e uma cláusula geral de consensualidade no âmbito administrativo. Há, ainda, diversos atos normativos infralegais que regulamentam o exercício da atividade sancionatória pela Administração Pública, com destaque para aqueles emanados pelas agências reguladoras.

A verdade, contudo, é que dessa variedade de fontes normativas não se extrai um **microsistema** do direito administrativo sancionador constituído por regramentos processuais e materiais essenciais, voltados a orientar a atuação de intérpretes e aplicadores do direito – com destaque para disposições que propiciem a tutela efetiva dos direitos fundamentais dos administrados. Ao ver do IDASAN, a reforma da LPAF é uma excelente oportunidade para que se construa tal disciplina.

Com efeito, é premente a necessidade de positivação de um microsistema que, **servindo de referência nacional**, seja capaz de orientar a **compreensão sobre o regime jurídico aplicável** nas relações de natureza sancionatória havidas entre o particular e a Administração, mediante, inclusive, a densificação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

A ideia é de uma disciplina geral que tanto **ilumine** a interpretação e aplicação das várias expressões da competência sancionatória da Administração em searas sujeitas a disciplinas próprias, como possa **ser aplicada, supletiva ou subsidiariamente**, na ausência de disciplina legislativa sancionadora específica. Um esforço, enfim, voltado a propiciar um ambiente de **maior segurança jurídica**, tão necessário em tempos de expansão (ainda em curso) da atuação sancionatória da Administração Pública.

Com esse objetivo, o IDASAN elaborou suas contribuições a partir da premissa de que é possível, juridicamente, a edição de um **diploma geral nacional** (e não meramente federal) em matéria de direito administrativo sancionador. Sabe-se que essa



é uma discussão acesa. De toda forma, ainda que a i. Comissão de Juristas entenda de modo diverso, o IDASAN acredita que um robusto diploma federal, que traga balizas conceituais e principiológicas acerca dos principais temas materiais e processuais do DAS, servirá de referência relevante tanto para a prática dos diversos entes federativos, quanto para a atividade de controle pelo Poder Judiciário, nas diversas soluções de controvérsias relacionadas a esse campo.

Para fins didáticos, as contribuições do IDASAN estarão divididas em **oito seções**: I) Disposições gerais; II) Princípios materiais do direito administrativo sancionador; III) Princípios e regras processuais do direito administrativo sancionador; IV) Processo administrativo consensual (PAC); e V) Da prescrição no direito administrativo sancionador; VII) Do processo administrativo de reabilitação (PARE); e VIII) Disposições finais.

3. Dispositivos propostos pelo IDASAN

TÍTULO __

DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (DAS)

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS E REGRAS MATERIAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Seção I

Disposições Gerais

Art. Este Título estabelece normas gerais aplicáveis a quaisquer competências sancionadoras atribuídas a órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta, conforme previsão constitucional e legal.



Art. Submetem-se ao regime jurídico geral de direito administrativo sancionador de que trata este Título a elaboração, interpretação, aplicação e execução de sanções administrativas decorrentes da prática de infrações administrativas, conforme previsão constitucional e legal.

Art. Submetem-se ao regime jurídico geral de direito administrativo sancionador de que trata este Título, dentre outras, as competências sancionadoras relativas à gestão de bens públicos, à prestação de serviços públicos em geral, às matérias disciplinar e regulatória, bem como, no que couber, às relações contratuais da Administração Pública.

Art. Na ausência de disciplina legislativa sancionadora específica, as normas do regime jurídico geral de direito administrativo sancionador de que trata este Título terão aplicação supletiva ou subsidiária.

Art. No que for cabível, preservadas as suas finalidades próprias, subordina-se ao regime jurídico geral de direito administrativo sancionador de que trata este Título a competência sancionadora a cargo de quaisquer órgãos de controle externo da Administração Pública, inclusive os Tribunais de Contas, nos termos da lei.

Seção II

Princípios materiais do direito administrativo sancionador

Art. A elaboração, interpretação, aplicação e execução de normas de direito administrativo sancionador estão submetidas à observância dos princípios da legalidade, tipicidade, irretroatividade de norma mais gravosa, retroatividade da norma mais benéfica, responsabilidade, pessoalidade, proporcionalidade, razoabilidade, prescritibilidade e *non bis in idem*, nos termos da Constituição e da lei.



Subseção I

Princípio da legalidade

Art. Por decorrência do princípio da legalidade, infrações e sanções de direito administrativo sancionador devem ser previstas em norma com força de lei.

§ 1º Desde que norma com força de lei veicule limitações materiais e processuais essenciais, incluindo a delimitação da autoridade administrativa competente para a matéria sancionatória, será admitida, na conformação do regime jurídico de direito administrativo sancionador, a complementação de normas legais por ato infralegal normativo.

§ 2º Em nenhuma hipótese, atos normativos infralegais podem inovar no ordenamento jurídico para criar infrações e sanções administrativas ou retirar direitos e garantias processuais previstos na Constituição ou na lei.

§ 3º Ressalvado o campo do direito administrativo sancionador militar, veda-se a instituição de sanção administrativa cujo conteúdo seja a detenção, reclusão ou prisão do administrado, nos termos da lei.

§ 4º Preservado o direito à ampla defesa e ao contraditório, norma com força de lei poderá prever medidas administrativas cautelares a serem decretadas pela autoridade competente, em razão da prática de infrações administrativas, nos termos desta Lei.

Subseção II

Princípio da tipicidade

Art. Em decorrência do princípio da tipicidade, infrações e sanções administrativas devem ser previamente delimitadas por normas legais e regulamentares, mediante



tipos contendo descrições de condutas proibidas, com nível de densidade normativa adequada, a permitir o seu conhecimento pelos destinatários da norma.

§ 1º O princípio da tipicidade não impede a utilização de conceitos jurídicos indeterminados na descrição de tipos infracionais, desde que resguardada a previsibilidade necessária à segurança jurídica.

§ 2º O princípio da tipicidade não impede a utilização de normas cuja descrição típica exija complementação advinda de outras normas, desde que resguardada a previsibilidade necessária à segurança jurídica.

§ 3º O princípio da tipicidade não impede a remissão a outros tipos infracionais, integrados ou não ao direito administrativo sancionador, desde que resguardada a previsibilidade necessária à segurança jurídica e adequação à tutela do bem jurídico.

§ 4º O princípio da tipicidade exige a descrição de condutas proibidas que revelem, em grau significativo, perigo ou lesão aos bens jurídicos públicos protegidos por normas de direito administrativo sancionador.

§ 5º Considerada a gravosidade ínsita ao direito administrativo sancionador, a previsão de condutas típicas de perigo abstrato demandará a prévia demonstração de sua adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, mediante motivação adequada que apresente, quando necessário, a devida fundamentação técnica e empírica.

§ 6º A tipicidade de elementos subjetivos da conduta, nas infrações administrativas, inclusive em sua modalidade culposa, exige descrição objetiva e adequada de ações e omissões ilícitas, compatíveis com a caracterização subjetiva do tipo.



§ 7º A tipicidade adequada à proteção de bens jurídicos públicos, no direito administrativo sancionador, exige prévia formulação de norma de direito administrativo sancionador que, de forma eficiente, eficaz e efetiva, ostente aptidão para prevenir, dissuadir e reprimir as infrações administrativas.

Subseção III

Princípios da irretroatividade da norma administrativa sancionadora mais gravosa e da retroatividade da norma administrativa mais benéfica

Art. Na aplicação do direito administrativo sancionador, as normas administrativas sancionadoras mais gravosas não terão aplicação retroativa.

Parágrafo único. Serão irretroativas normas que, gravosamente, reformulem ou instituem novos tipos de infração administrativa.

Art. A retroatividade de normas administrativas sancionadoras mais benéficas a infratores ou responsáveis deverá ser expressamente disciplinada na legislação, amparada em juízo motivado de adequação e proporcionalidade da medida, à luz da tutela do bem jurídico protegido.

Art. Serão de aplicação imediata normas administrativas processuais, disciplinadoras do processo administrativo sancionador, incluindo processos administrativos cautelares.

Art. Serão irretroativas normas administrativas processuais que disciplinem ou alterem o regime da prescrição processual intercorrente.

Subseção IV

Princípio da responsabilidade



Art. Em relação às pessoas naturais, a violação de normas proibitivas de direito administrativo sancionador por condutas dolosas ou culposas somente poderá ser imputada à pessoa na condição de maioridade civil, salvo norma legal ou regulamentar em sentido contrário, que deverá se justificar à luz de regime sancionador específico.

§ 1º É inadmissível a responsabilização objetiva da pessoa física.

§ 2º A responsabilização da pessoa física por mera voluntariedade será admitida apenas nos casos expressamente previstos na legislação.

Art. As pessoas jurídicas são responsáveis pelo cometimento de infrações administrativas por condutas dolosas ou culposas de seus sócios, acionistas, administradores, dirigentes, empregados e prepostos, no exercício de atribuição ou trabalho que lhes competir, ou em razão dele.

§ 1º É admissível a responsabilização da pessoa jurídica pelo cometimento de infrações administrativas por condutas de mera voluntariedade de seus sócios, acionistas, administradores, dirigentes, empregados e prepostos, no exercício de atribuição ou trabalho que lhes competir, ou em razão dele, nos casos expressamente previstos na legislação.

§ 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas no âmbito do direito administrativo sancionador quando estiver configurada a ignorância intencional sobre a prática de infração administrativa, praticada em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

Art. A responsabilidade no direito administrativo sancionador dependerá da comprovação de atuação ilícita, comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa imputada aos responsáveis.



§ 1º As normas administrativas sancionadoras admitem o dolo direto ou indireto, neste incluído o dolo eventual, conforme disciplina legal e a descrição típica da infração.

§ 2º As normas administrativas sancionadoras admitem a culpa, em suas formas de negligência, imprudência e imperícia, ressalvada disposição legal ou regulamentar em contrário.

Art. No caso de responsabilidade imputada a pessoas jurídicas, as normas administrativas sancionadoras poderão consagrar, no respectivo regime jurídico, além da responsabilidade subjetiva, a responsabilidade por organização defeituosa ou a responsabilidade objetiva.

§ 1º A responsabilidade por organização defeituosa assenta-se na não implantação de medidas de vigilância e controle no âmbito da atividade da pessoa jurídica, idôneas para prevenir infrações administrativas ou reduzir significativamente o risco de sua ocorrência.

§ 2º A responsabilidade objetiva dependerá de expressa previsão constitucional ou legal, admitida a imputação à pessoa jurídica tão somente pela ocorrência de infrações administrativas praticadas por sócios, acionistas, administradores, dirigentes, empregados, prepostos e representantes, em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

Art. A responsabilidade de pessoas jurídicas e pessoas físicas, responsáveis pelo cometimento de infrações administrativas, será cumulativa, ressalvada expressa disposição legal em contrário.

Subseção V

Princípio da personalidade



Art. Nenhuma sanção administrativa passará da pessoa física do infrator ou responsável, podendo a obrigação de reparação integral do dano e a decretação do perdimento de bens serem, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido.

Art. Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica responsável pelo cometimento de infração administrativa na hipótese de alteração contratual e transformação, sendo regularmente transmissível, no caso de incorporação, fusão ou cisão societária.

§ 1º Nas hipóteses de fusão, incorporação e cisão, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa administrativa, reparação integral do dano e perdimento de bens, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis outras sanções administrativas, previstas em lei, decorrentes de infrações administrativas ocorridas antes da data da reorganização societária, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

§ 2º As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas, nos termos da legislação civil e comercial, serão solidariamente responsáveis pela prática de infrações administrativas, desde que praticadas em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e perdimento de bens, ressalvada disposição legal em contrário.

Subseção VI

Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade

Art. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade deverão ser observados tanto na descrição típica de infrações administrativas, quanto na estipulação normativa das sanções administrativas, exigindo-se adequação, necessidade e proporcionalidade em



sentido estrito em vista da tutela do bem jurídico público promovida no direito administrativo sancionador.

Art. Na aplicação de sanções previstas em normas administrativas sancionadoras, deverão ser observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, conforme as circunstâncias objetivas e subjetivas da infração e dos infratores e responsáveis.

Art. O princípio da proporcionalidade exige a dosimetria motivada da sanção administrativa, a partir de fatores especificados por lei ou regulamento, dentre os quais serão considerados:

- I - natureza da infração;
- II - individualização da conduta;
- III - gravidade da infração, tendo em vista os motivos da sua prática e suas consequências;
- IV - elemento subjetivo revelado na conduta típica;
- V - nexos de causalidade;
- VI - prejuízos que da infração provierem para a Administração Pública;
- VII - antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação violada;
- VIII - extensão do dano causado;
- IX - proveito patrimonial obtido pelo infrator;
- X situação econômica do infrator;
- XI - implantação e efetividade de programas de integridade, no âmbito de pessoas jurídicas responsáveis pela infração;
- XII - circunstâncias atenuantes ou agravantes, previstas em lei;
- XIII - circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do infrator.



Art. Na aplicação da sanção, deverão ser consideradas, dentre outras, as seguintes circunstâncias atenuantes:

- I - arrependimento do infrator, manifestado pela espontânea reparação do dano, ou minoração ou limitação significativa dos prejuízos e consequências da infração;
- II - comunicação prévia pelo infrator do risco de danos a bens, pessoas e serviços;
- III - colaboração efetiva e permanente do infrator com os agentes encarregados da vigilância, controle e fiscalização da atividade;
- IV - implantação e efetividade de programas de integridade, no âmbito de pessoas jurídicas responsáveis pela infração.

Art. Na aplicação da sanção, deverão ser observadas, dentre outras, as seguintes circunstâncias agravantes:

- I - reincidência em infrações administrativas ofensivas ao mesmo bem jurídico tutelado pela norma;
- II - ter o responsável cometido a infração:
 - a) para obter vantagem pecuniária, ou por outro motivo torpe;
 - b) coagindo outrem para a execução material da infração;
 - c) afetando ou expondo a perigo, de maneira grave, outros bens jurídicos públicos e privados constitucionalmente tutelados, como saúde pública e meio ambiente;
 - d) em época de calamidade pública ou de grave perturbação da ordem pública;
 - e) causando danos em propriedade alheia;
 - f) mediante fraude ou abuso de poder;
 - g) no interesse de pessoa jurídica mantida, total ou parcialmente, pelo erário, ou beneficiada por incentivos fiscais ou creditícios concedidos pelo Poder Público;
 - h) facilitada por agente público no exercício de suas funções.

Art. Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades.



Art. As sanções aplicadas ao infrator serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Subseção VII

Princípio da vedação ao *bis in idem*

Art. Em decorrência do princípio material do *non bis in idem*, é vedada a aplicação de mais de uma sanção, com conteúdo similar, aos mesmos fatos constitutivos da infração administrativa, quando comprovada a identidade de sujeito infrator e de bem jurídico tutelado pelas normas administrativas sancionadoras.

Art. A responsabilidade administrativa do infrator será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

CAPÍTULO II

Princípios e regras processuais do direito administrativo sancionador

Seção I

Princípios processuais gerais

Art. A apuração, processamento e julgamento de infrações e sanções, no Direito Administrativo Sancionador, estarão submetidos aos princípios do devido processo legal, da boa-fé processual, da consensualidade, do contraditório, da ampla defesa, da presunção de inocência, da segregação de funções, da motivação, da verdade material, da congruência decisória, da duração razoável do processo, da recorribilidade, do *non bis in idem*, do *non reformatio in pejus*, da prescritibilidade e da publicidade.

Art. Aplicam-se, no que couber, os princípios previstos neste Capítulo no processo administrativo cautelar, do qual resultem medidas cautelares impostas no processo administrativo sancionador.



Art. O processo administrativo sancionador se sujeitará ao devido processo legal, com a submissão de competências sancionadoras aos direitos e garantias processuais constitucionais, em especial às exigências processuais que se revelem adequadas, necessárias e proporcionais à tutela dos bens jurídicos protegidos.

Art. Aquele que de qualquer forma participar do processo administrativo sancionador deve comportar-se de acordo com a boa-fé e observar os direitos dos acusados e os limites da competência sancionadora exercida.

Art. Pelo princípio da consensualidade, se houver previsão legal de formas consensuais de resposta institucional à infração administrativa cometida, o exercício da competência sancionadora deve ser justificado e observar, sempre, a tutela preventiva, dissuasória e repressiva, em nível adequado ao bem jurídico protegido.

Art. Em razão do princípio do contraditório, aos acusados é assegurado o direito de ter ciência da tramitação do processo administrativo sancionador, de ter vista dos autos, de obter cópias dos documentos neles contidos, de conhecer as decisões proferidas, de utilizar-se de todos os meios lícitos de prova, de formular alegações e de apresentar documentos e pareceres antes da decisão.

Art. Em razão do princípio da ampla defesa, somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada em critérios objetivos, as provas propostas pelos acusados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Art. O acusado e seu representante legal, se for o caso, participarão de todas as fases do processo administrativo sancionador.

Art. No processo administrativo sancionador vigorará a presunção de inocência em favor dos acusados, a imposição à Administração Pública do ônus da prova relativo à existência ou materialidade, qualificação jurídica e autoria da infração administrativa, e



a alocação aos acusados do ônus da prova relativo a fatos excludentes de sua responsabilidade, ressalvada prescrição legal específica em contrário.

Art. No processo e julgamento de infrações administrativas, as atividades de acusação e julgamento devem ser segregadas, de modo que o processo administrativo sancionador seja norteado pelo princípio acusatório, com a garantia da imparcialidade instrutória e judicante das autoridades competentes.

Parágrafo único. Em Municípios com menos de 20.000,00 (vinte mil) habitantes, eventual impossibilidade de atendimento ao disposto no caput deste artigo deverá ser devidamente motivada, sem prejuízo da adoção oportuna das providências cabíveis e das cautelas necessárias para que se preservem, na maior medida possível, os direitos dos acusados e o princípio da imparcialidade.

Art. Pelo princípio da motivação, as decisões no processo administrativo sancionador deverão ser fundamentadas em critérios objetivos, com explicitação dos motivos de forma prévia ou contemporânea à expedição do ato, lógica, suficiente e congruente, para viabilizar o controle posterior de sua juridicidade.

Art. Pelo princípio processual da verdade material, o processo administrativo sancionador deverá perseguir o conhecimento, a comprovação e a avaliação das provas juntadas aos autos sobre os fatos enquadráveis como infração administrativa, sendo vedada a aplicação de sanção administrativa sem lastro probatório objetivo e aderente à realidade das circunstâncias objetivas e subjetivas apreciadas.

Art. Pelo princípio da congruência decisória, não se admitirá, na fase de decisão, a imposição de sanção administrativa diversa da identificada ao longo da instauração e instrução processual, devendo ser demonstrada a relação entre a imputação do ilícito administrativo e a decisão da autoridade julgadora competente, ressalvada a



possibilidade de alteração da imputação em momento anterior ao julgamento, com observância do contraditório e ampla defesa efetivos.

Art. Pelo princípio da recorribilidade, a imposição de sanções administrativas aos acusados deverá submeter-se a, pelo menos, uma instância recursal, à qual a pessoa física ou jurídica sancionada poderá ter acesso, independentemente de quaisquer pagamentos ou recolhimentos.

Parágrafo único. Não se aplica no processo administrativo sancionador o reexame obrigatório recursal.

Art. Pelo princípio processual do *non bis idem*, não se admitirá que os mesmos fatos ilícitos sejam submetidos a dois ou mais processos administrativos sancionadores, incluindo processos preliminares de caráter apuratório, no âmbito da mesma esfera sancionadora de responsabilização.

Art. Pelo princípio da *non reformatio in pejus*, não se admitirá que, em sede de recurso administrativo do sancionado, a autoridade julgadora da pretensão recursal possa elevar o conteúdo gravoso de sanção administrativa imposta ou aplicar outras sanções administrativas, em prejuízo do sancionado, ressalvados os casos de recurso administrativo de terceiro interessado.

Art. Pelo princípio processual da prescritebilidade, o processo administrativo sancionador se submeterá à prescrição intercorrente, na forma e prazos estabelecidos na presente lei ou preconizados em norma legal específica.

Art. O processo administrativo sancionador está submetido à duração razoável do processo, compreendida pela subordinação da prática de atos processuais e tramitação ao tempo adequado, necessário e proporcional para sua instrução, deliberação e julgamento de recursos, de modo a se obter a definitividade da decisão final, conforme



fases e prazos comuns previstos nesta lei, ressalvada prescrição legal ou infralegal em contrário.

Seção II

Do processo administrativo sancionador comum

Art. O processo administrativo sancionador comum deverá observar as fases de instauração, de instrução, de decisão, recursal e de execução.

Art. O descumprimento dos princípios e normas aplicáveis ao processo administrativo sancionador ensejará a responsabilidade dos agentes públicos e terceiros, nos termos da legislação em vigor.

Art. A forma de contagem de prazos processuais será em dias úteis e observará as regras previstas nesta Lei.

Subseção I

Fase de Instauração

Art. O agente público que tiver conhecimento de eventual infração administrativa é obrigado a comunicar a autoridade competente para promover sua apuração imediata, sob pena de responsabilidade.

§ 1º A autoridade competente que tiver conhecimento de eventual infração administrativa é obrigada a promover a sua apuração imediata, sob pena de responsabilidade.

§ 2º Quando não houver elementos suficientes para abertura imediata do processo administrativo sancionador, deverá ser instaurada sindicância investigativa, sem



natureza punitiva, destinada exclusivamente à investigação dos fatos para coleta de indícios de autoria e materialidade do suposto ilícito administrativo.

§ 3º Os indícios de autoria e materialidade colhidos na sindicância investigativa serão apurados em procedimento administrativo sancionador, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º A sindicância de que trata o § 2º deste artigo será conduzida, quando possível, por órgão colegiado formado por, no mínimo, três agentes públicos, titulares de cargos efetivos ou empregos públicos, dos quadros da Administração Pública, e será concluída no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis, prorrogável uma única vez por igual período de forma justificada, ressalvada previsão legal ou infralegal que defina prazo diverso.

§ 5º Da sindicância investigativa poderá resultar o seu arquivamento ou a instauração de processo administrativo sancionador.

§ 6º Fica vedada a imposição de sanção administrativa pela verdade sabida ou de forma sumária.

Art. Qualquer pessoa que tiver conhecimento de infração administrativa poderá denunciá-la ao órgão ou entidade da Administração Pública competente.

Art. A denúncia conterá a identificação do seu autor e deverá indicar a infração administrativa e suas circunstâncias e, se possível, os infratores, responsáveis e beneficiários.

Parágrafo único. Quando a denúncia for apresentada verbalmente, a autoridade competente lavrará termo a ser assinado pelo denunciante.



Art. Na hipótese de denúncia anônima, admitida apenas nas hipóteses de infrações administrativas que também constituam crime, e desde que devidamente motivada, a Administração Pública promoverá investigação preliminar acerca dos ilícitos administrativos constantes da peça anônima, para que sejam colhidos outros elementos objetivos, inclusive indiciários, que sustentem a sua idoneidade.

Art. Após a investigação preliminar, conforme o caso, a denúncia será recebida pela autoridade competente, que exercerá juízo de admissibilidade e decidirá sobre a verossimilhança dos fatos denunciados, ocasião em que providenciará a instauração de sindicância investigativa ou processo administrativo sancionador, na forma prevista em lei.

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração administrativa, a denúncia será arquivada por falta de objeto, em decisão devidamente motivada.

Art. O processo administrativo sancionador será instaurado pela autoridade competente nos casos em que:

- I - tiver ciência de infração administrativa e não for necessária prévia sindicância para colher indícios suficientes de materialidade e autoria;
- II - verificar a existência de indícios suficientes da prática de infração administrativa, após conclusão da sindicância;
- III - verificar a existência de indícios suficientes de infração administrativa, após o juízo de recebimento de denúncia apresentada perante a Administração Pública.

Parágrafo único. Não se aplica o inciso III do presente artigo aos casos de denúncias anônimas.



Art. O processo administrativo sancionador será instaurado mediante expedição de portaria ou lavratura de auto de infração e posterior ciência ao acusado, mediante notificação, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A portaria indicará a autoridade ou a comissão responsável pela condução do processo administrativo sancionador, com a identificação do acusado ou responsáveis, descrição sintética do fato ilícito e indicação dos dispositivos legais e regulamentares supostamente violados e correspondentes sanções administrativas.

§ 2º Da publicação do ato de instauração constarão apenas as iniciais da pessoa física ou jurídica acusada, de modo a resguardar a sua imagem até a decisão final.

§ 3º A Comissão de que trata o § 1º deste artigo será conduzida por órgão colegiado formado, quando possível, por, no mínimo, três agentes públicos, titulares de cargos efetivos ou empregos públicos, dos quadros da Administração Pública, designados pela autoridade competente, que indicará, dentre eles, o seu presidente, e contará com um secretário por este designado.

§ 4º O auto de infração será lavrado pelo órgão e autoridade competentes, observados os procedimentos e formalidades processuais previstos nas normas específicas.

§ 5º O prazo máximo para conclusão do processo administrativo sancionador, com decisão final da autoridade julgadora, é de 180 (cento e oitenta) dias corridos, admitida excepcionalmente prorrogação uma única vez por igual prazo.

Subseção II

Fase de Instrução

Art. O acusado será notificado para tomar ciência da instauração do processo administrativo sancionador e para oferecer defesa em 10 (dez) dias úteis, ocasião em



que deverá requerer as provas a serem produzidas e arrolar até cinco testemunhas, sob pena de preclusão processual.

Parágrafo único. A notificação será feita na forma prevista nesta Lei e conterá:

- I - descrição completa dos fatos ilícitos administrativos imputados;
- II - indicação das normas pertinentes à infração administrativa e à sanção aplicável;
- III – previsão quanto à faculdade de o acusado constituir advogado, no exercício de sua defesa técnica.

Art. Ao acusado caberá o ônus da prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo dos deveres atribuídos à autoridade ou comissão competente para a devida instrução do processo.

Art. O órgão ou autoridade responsável pela instrução regular do processo administrativo sancionador poderá determinar a produção de provas adequadas e necessárias à formação de sua convicção, bem como de parecer técnico, mediante especificação do objeto a ser esclarecido e da devida notificação prévia do acusado.

Art. As provas apresentadas ou requeridas pelo acusado somente serão recusadas quando impertinentes, desnecessárias ou protelatórias, por decisão fundamentada.

Art. Os elementos de prova coletados de forma lícita em qualquer processo sancionador poderão ser aproveitados no processo administrativo sancionador de que trata esta Lei, desde que relativos aos mesmos fatos, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Parágrafo único. Em se tratando de elemento de prova coletado em processo judicial, o aproveitamento no processo administrativo sancionador de que trata esta Lei dependerá de prévia autorização do juízo competente.



Art. Aplicam-se ao processo administrativo sancionador, na hipótese de produção de prova pericial ou de coleta de elementos probatórios, as regras previstas na legislação penal relativas à cadeia de custódia, no que couber.

Art. Encerrada a instrução do processo administrativo sancionador, o órgão competente elaborará relatório conclusivo sobre a materialidade, a autoria e responsabilidade do acusado em relação à infração administrativa.

Art. Concluído o relatório, o acusado será notificado para obter vistas dos autos e, querendo, apresentar alegações finais escritas, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data da notificação.

Subseção III

Fase de decisão

Art. Independente da apresentação ou não das alegações finais, o órgão ou autoridade competente encaminhará os autos, antes da decisão final, ao órgão jurídico para emissão de parecer.

Parágrafo único. Nos processos administrativos sancionadores, a emissão de parecer jurídico será atribuição privativa de agente público titular de cargo efetivo ou emprego público dos quadros da Administração Pública.

Art. O processo administrativo sancionador, instruído com relatório conclusivo e após a obrigatória emissão de parecer pelo órgão jurídico, será encaminhado à autoridade competente para julgamento, a ser proferido no prazo de até 30 (trinta) dias úteis contados do recebimento dos autos.

Art. A decisão em processo administrativo sancionador será motivada e deverá indicar as razões que justifiquem a edição do ato, incluindo a regra de competência, os



fundamentos de fato e de direito, com a contextualização dos fatos, as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

Art. O julgamento acatará o relatório do órgão de instrução, salvo quando manifestamente contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. Quando o relatório manifestamente contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, atenuar a sanção proposta ou isentar o acusado de responsabilidade.

Subseção IV

Fase de recurso

Art. O resultado do processo administrativo sancionador será objeto de notificação ao acusado, que poderá recorrer no prazo máximo de 10 (quinze) dias úteis, nos termos desta Lei.

§ 1º É assegurado ao acusado o recurso administrativo para, no mínimo, um órgão administrativo com atribuição recursal.

§ 2º Salvo disposição em contrário, o recurso deverá ser recebido com efeito devolutivo e suspensivo.

Art. Na hipótese de interposição de recurso, o processo administrativo sancionador será encaminhado, antes da decisão recursal, ao órgão jurídico competente para emissão de parecer.

Parágrafo único. A providência assinalada neste artigo deverá ser observada em quaisquer instâncias recursais, conforme admitido em lei.



Art. A autoridade administrativa deverá manifestar-se sobre a admissibilidade e mérito da pretensão recursal, de forma fundamentada.

Parágrafo único. É vedada a reforma do ato sancionador que implique em agravamento da situação jurídica do acusado, ressalvados os casos de recurso administrativo de terceiro interessado.

Subseção IV

Fase de Execução

Art. O trânsito em julgado administrativo do ato administrativo sancionador será certificado nos autos e comunicado ao sancionado, devendo o órgão administrativo certificador providenciar a remessa do processo administrativo sancionador aos órgãos competentes para implementar as providências cabíveis, relativamente à execução das sanções aplicadas.

Seção III

Nulidades do processo administrativo sancionador

Art. No processo administrativo sancionador, os atos que apresentem vícios sanáveis deverão ser convalidados pela Administração Pública, observado o interesse público e os direitos de terceiros.

Art. Em caso de vícios insanáveis, o processo administrativo sancionador deverá ser anulado, de forma parcial ou total.

Parágrafo único. A anulação parcial poderá contemplar o aproveitamento de atos processuais, cuja validade e eficácia processual não tenham sido comprometidas pelos vícios insanáveis.

Art. São causas de invalidação no processo administrativo sancionador:



I - incompetência da autoridade que o instaurou, quando se tratar de competência exclusiva;

II - suspeição e impedimento da autoridade ou de membro da comissão processante;

III - ausência dos seguintes termos ou atos:

a) notificação para apresentação de defesa, incluindo a intimação para assegurar ao acusado, querendo, a representação em defesa técnica;

b) recusa imotivada, pela autoridade ou comissão processante, de realização de prova imprescindível para a apuração da verdade material;

c) abertura de prazo para apresentação de alegações finais;

d) abertura de prazo para interposição de recurso administrativo, na forma e prazo previstos nesta Lei.

IV - inobservância de outra formalidade essencial que comprometa a defesa do acusado.

Art. Nenhuma nulidade será declarada pela autoridade administrativa se dela não resultar prejuízo para a defesa, comprometimento na apuração da verdade material ou se tiver sido causada pelo acusado em proveito próprio.

Art. Se houver envolvimento e atuação de agentes públicos na causa que ensejou a anulação parcial ou total de processo administrativo sancionador, a Administração Pública deverá promover a devida responsabilização funcional, em caso de dolo ou erro grosseiro, na forma da lei.

Art. O dever poder de a Administração Pública anular atos eivados de ilegalidade no processo administrativo sancionador decai no prazo de 5 (cinco) anos, contado da data em que praticados.

Seção IV

Processo de revisão do processo administrativo sancionador



Art. O processo administrativo sancionador poderá ser revisto a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, sempre que, em momento superveniente, surgirem fatos ou circunstâncias novos relevantes, suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

§ 1º Da revisão do processo administrativo sancionador não poderá resultar o agravamento da sanção.

§ 2º Se o pedido de revisão versar sobre a aplicação retroativa de norma sancionatória mais benéfica, deverá ser observado o disposto na legislação pertinente.

Capítulo III

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO CONSENSUAL (PAC)

Art. A celebração de acordos no processo administrativo sancionador será regida pelos princípios e regras previstos no presente Capítulo, ressalvada disciplina legislativa específica.

Art. Em razão da prática de infrações administrativas, poderão ser celebrados acordos com acusados, infratores ou responsáveis, mediante o devido processo administrativo, com o objetivo de atingir uma ou mais das seguintes condições e finalidades de interesse público:

- I – cessação da prática sob investigação, passível de enquadramento como infração administrativa, ou cessação de seus efeitos lesivos;
- II – identificação dos demais envolvidos na infração administrativa, quando couber, e obtenção célere de informações e documentos que possam revelar, como prova direta ou indireta, o ilícito administrativo sob apuração;
- III – fixação da sanção tipificada em lei, para a hipótese de infração administrativa apurada, com a obrigação, dentre outras, de não reincidência na conduta infracional;



IV – substituição da sanção tipificada em correlação ao ilícito administrativo por imposição de obrigações de dar, fazer e não fazer, que revelem o atendimento do interesse público no direito administrativo sancionador, à luz de suas funções preventivas, dissuasórias e repressivas;

V – recomposição célere do dano causado ao erário;

VI – recomposição célere do dano causado a interesses difusos ou coletivos, à coletividade ou aos usuários de serviços públicos em geral.

Parágrafo único. O acordo poderá resultar na não aplicação da sanção administrativa, na sua redução ou na sua substituição por obrigações de dar, fazer ou não fazer, conforme regulamento a ser editado pelo órgão competente.

Art. A celebração de acordos poderá ser proposta pela autoridade competente para conduzir o processo administrativo sancionador ou pelo infrator ou responsável, e tramitará em autos apartados, distinto do processo administrativo sancionador principal.

Art. A celebração de acordos estará submetida aos princípios da veracidade, da boa-fé e da cooperação processual, e as obrigações, deveres, ônus, sanções e benefícios consensualmente estipulados deverão observar o princípio da proporcionalidade.

Art. Será facultada às pessoas físicas e jurídicas a representação por advogado no processo administrativo consensual.

Parágrafo único. Verificado defeito na representação processual, o processo será suspenso e a parte será intimada para regularização, a realizar-se no prazo de 5 (cinco) dias úteis, sob pena de extinção.

Art. A propositura de acordo pelo infrator não implicará em confissão.



Art. A pessoa física ou jurídica poderá desistir da proposta de acordo até o ato de celebração.

Art. O acordo não poderá ser celebrado com acusado em desfavor do qual esteja caracterizada reincidência específica na prática da infração administrativa objeto do processo administrativo consensual.

Art. A Advocacia Pública participará do processo administrativo consensual, no exercício da representação extrajudicial da Administração Pública.

Art. Nenhuma modalidade de acordo poderá contemplar a quitação total da obrigação de ressarcimento de danos materiais causados ao erário decorrentes da infração administrativa, ressalvada manifestação expressa e prévia do Tribunal de Contas favorável ao acordo.

Art. Na hipótese do artigo ____, inciso VI, o Ministério Público será intimado, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da instauração do processo administrativo consensual, para, querendo, acompanhá-lo, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais.

Art. Uma vez proposto o acordo, o processo administrativo consensual deverá ser conduzido por autoridade ou comissão, cujos titulares ficarão impedidos de participar de órgão de instrução e de julgamento no processo administrativo sancionador principal, conforme o caso.

Art. Caberá à legislação específica a definição objetiva de hipóteses de infrações administrativas em que não será admitida a celebração de acordos, bem como hipóteses de sanções previstas em lei que não poderão ser afastadas no processo administrativo sancionador.



Art. A Administração Pública não poderá utilizar informações, documentos e quaisquer outros elementos de prova direta ou indireta, fornecidos pelo celebrante no cumprimento do acordo, em desfavor dele, ressalvada autorização expressa no ato.

Parágrafo único. O compartilhamento de documentos, informações e quaisquer outros elementos de prova direta ou indireta, para apuração de infrações administrativas e responsabilização de terceiros, no campo de atribuições legais de outros órgãos ou entidades públicas ou governamentais, tem como pressuposto de validade a anuência expressa do órgão ou entidade destinatária sobre a não utilização desses elementos como prova a amparar responsabilidade administrativa em detrimento do celebrante, sob pena de ilegalidade.

Art. Caso não celebrado o acordo, as informações sigilosas compartilhadas não poderão ser utilizadas no processo administrativo sancionador, devendo ser devolvida à parte interessada, mediante a devida certificação, após a extinção do processo administrativo consensual.

Art. O acordo deverá conter, dentre outras, as seguintes cláusulas:

- I - partes e seus representantes legais, se for o caso;
- II - objetivos do acordo;
- III - fundamentos legais e regulamentares do acordo;
- IV - prazo de vigência do acordo;
- V - obrigações, deveres, ônus e benefícios atribuídos às partes;
- VI - modo e prazo razoável para o cumprimento de suas cláusulas, inclusive a possibilidade de prorrogação;
- VII - forma e tempo de fiscalização quanto ao seu adimplemento;
- VIII - garantias reais ou fidejussórias adequadas e suficientes para assegurar o cumprimento das obrigações pecuniárias decorrentes do acordo, conforme o caso;



- IX - estabelecimento de multa cominatória que atenda a critérios de suficiência e compatibilidade com as obrigações, em valor adequado, necessário e proporcional à sua finalidade coercitiva, para a hipótese de descumprimento doloso ou por culpa grave do acordo pelo celebrante;
- X - sanções administrativas substituídas, conforme o caso;
- XI - sanções administrativas consensualmente fixadas, conforme o caso;
- XII - benefícios legalmente previstos e aplicados, conforme o caso;
- XIII - valor devido a título de ressarcimento de dano material causado ao erário, conforme o caso;
- XIV - valor devido a título de compensação de danos morais causados a direitos difusos e coletivos, conforme o caso;
- XV - sanções aplicáveis em caso de descumprimento do acordo;
- XVI - nomes de representantes das partes que acompanharão a execução do acordo, quando for o caso;
- XVII - foro competente para dirimir controvérsias sobre o acordo;
- XVIII - reconhecimento do acordo como título executivo extrajudicial.

Art. Dentre as obrigações estipuladas, o acordo deverá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica celebrante, tendo como referência o cumprimento das normas para cuja efetividade e conformidade o regime sancionador foi estabelecido.

Parágrafo único. A efetividade dos mecanismos e procedimentos internos de integridade poderá ser avaliada e monitorada conforme padrões previstos em lei ou regulamento.

Art. Para fins de homologação, a celebração do acordo poderá ser submetida à câmara de mediação ou de prevenção e resolução administrativa de conflitos, caso instalada no órgão ou entidade sancionadora.



Parágrafo único. A apreciação da matéria caberá ao órgão especializado em solução de controvérsias sobre sanções administrativas, a ser criado pelo órgão ou entidade sancionadora.

Art. Em caso de descumprimento, o infrator ficará impedido de celebrar novo compromisso pelo prazo de 1 (um) até 5 (cinco) anos, ressalvada a legislação específica, contado do conhecimento pelo órgão ou entidade responsável pelo acompanhamento do acordo.

Parágrafo único. Além da sanção, o celebrante estará sujeito à execução do acordo nos termos nele previstos.

Art. Caso os fatos ilícitos configurem infração administrativa tipificada em mais de um sistema normativo de responsabilização, cuja competência para a aplicação das correlatas sanções administrativas seja atribuída ao mesmo órgão, poderá ser celebrado acordo único, mediante tratativas conjuntas, no mesmo processo administrativo consensual.

Art. O acordo produzirá efeitos a partir de sua publicação, conforme disposto na lei ou regulamento.

Art. O acordo impedirá a aplicação de outras sanções administrativas pelo órgão ou entidade pública celebrante, para os mesmos fatos, em face do celebrante ou beneficiário do acordo, desde que cumpridos integralmente os seus termos.

Art. O processo administrativo consensual será sigiloso, até a celebração do acordo.

Parágrafo único. Poderá ser mantido o sigilo total ou parcial do acordo e de suas partes integrantes, conforme o caso, para evitar comprometimento de investigação ou



fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações administrativas.

Art. A instauração de processo administrativo consensual implicará na suspensão da tramitação de processo administrativo sancionador, conforme o caso.

Parágrafo único. Havendo desistência do acordo, a tramitação do processo administrativo sancionador retornará ao seu curso regular.

Art. O acordo integralmente cumprido não poderá ser considerado para cômputo de reincidência ou qualquer outro efeito restritivo em detrimento da pessoa celebrante.

Art. Após sua regular celebração, incluindo possível homologação, o acordo será executado, conforme as obrigações pactuadas, mediante formalização de atos no processo administrativo consensual.

Art. Uma vez cumpridas todas as obrigações pactuadas, a Administração Pública deverá encaminhar ao celebrante o devido atestado de adimplemento total do acordo, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contados da solicitação.

CAPÍTULO IV

DA PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Art. A pretensão punitiva de infrações e executória de sanções, inerente ao exercício de competências sancionadoras no direito administrativo sancionador, prescreverá no prazo assinalado por esta Lei, ressalvada disciplina legal específica em contrário.

Parágrafo único. Fica ressalvada a imprescritibilidade de pretensão ressarcitória decorrente de fatos ilícitos constitutivos de infração administrativa, que sejam enquadrados como prática de atos dolosos de improbidade administrativa, reconhecidos



por sentença condenatória no juízo civil competente, nos termos da legislação de improbidade administrativa.

Art. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva da Administração Pública direta e indireta, objetivando apurar infração administrativa, contados da data da prática do fato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, ressalvadas previsões legais específicas em sentido diverso.

§ 1º Caso o ilícito ocorra em circunstâncias objetivas que dificultem o seu conhecimento pelo órgão administrativo competente, a contagem do prazo prescricional ocorrerá a partir da data em que o fato se tornou conhecido.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, o prazo prescricional não poderá ultrapassar 10 (dez) anos da data do fato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Art. A prescrição extinguirá a punibilidade da infração administrativa.

Art. Incide a prescrição intercorrente no processo administrativo sancionador paralisado sem justa causa por mais de 3 (três) anos, pendente de providência, despacho ou julgamento, a cargo do órgão de instrução ou de julgamento competente.

Parágrafo único. Havendo prescrição intercorrente, os autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação quando for o caso.

Art. A prescrição intercorrente terá natureza processual, extinguindo o processo administrativo sancionador em curso.



Art. Quando os fatos constitutivos de infração administrativa também constituírem crime em tese, a prescrição será regida pelo prazo previsto em lei penal, considerada a prescrição criminal antes do trânsito em julgado da sentença penal.

Art. Interrompe-se a prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública:

- I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
- II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- III - pela decisão condenatória recorrível;
- IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Parágrafo único. Interrompida a prescrição, o prazo recomeçará a correr, por inteiro, da data do ato ou fato que a interrompeu, mediante a devida certificação nos autos.

Art. O prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração Pública poderá ser suspenso em até 12 (doze) meses, mediante ato formal devidamente justificado, nas seguintes hipóteses:

- I - casos de força maior, que inviabilizem o prosseguimento regular do processo administrativo sancionador, incluindo a sindicância;
- II - impossibilidade de participação pessoal do acusado, por motivos de doença grave, devidamente atestada na forma da lei, em que a não participação possa substancialmente comprometer a ampla defesa.

§ 1º O prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração Pública será suspenso pelo prazo necessário ao cumprimento de ordem judicial.

§ 2º Suspensa a prescrição, o prazo legal remanescente voltará a correr da data do ato ou fato que a suspendeu, mediante a devida certificação nos autos.



Art. Durante a tramitação de processo administrativo consensual, o prazo de prescrição das pretensões punitiva e executória da Administração Pública permanecerá suspenso até a extinção do processo que não redundar na celebração de acordo, ou até o cumprimento integral do acordo celebrado.

Art. O agente público que, por dolo ou culpa grave, der causa à prescrição da pretensão punitiva de infrações administrativas ou executória de sanções administrativas, será responsabilizado, nos termos da lei.

Art. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da Administração Pública relativa a crédito decorrente da aplicação de sanção administrativa pecuniária, aplicando-se à hipótese a legislação processual civil em vigor.

Art. Ressalvadas as hipóteses de execução submetida à intervenção obrigatória do Poder Judiciário, será de 5 (cinco) anos o prazo da pretensão executória da Administração Pública, contados do trânsito em julgado administrativo da sanção aplicada.

CAPÍTULO V

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REABILITAÇÃO (PARE)

Art. É admitida a reabilitação do infrator perante a autoridade que aplicou a sanção, exigidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- I - reparação integral do dano efetivamente causado ao erário;
- II – cumprimento da sanção imposta;
- III - transcurso do prazo mínimo de 1 (um) ano, contado do cumprimento da sanção administrativa ou da extinção da punibilidade;
- IV - cumprimento das condições legais e regulamentares de reabilitação, conforme o caso;



V – implantação, correção ou aperfeiçoamento de programa de integridade pela pessoa jurídica requerente.

Art. O requerimento será apreciado pelo órgão competente, que, uma vez reconhecida a sua admissibilidade, determinará a instauração de processo administrativo de reabilitação.

Art. Serão aplicados, no que couber, os princípios e regras processuais do direito administrativo sancionador ao processo administrativo de reabilitação.

Art. A reabilitação impedirá a Administração Pública de qualquer dos entes federativos de considerar a sanção em desfavor do requerente.

Parágrafo único. A reabilitação administrativa não opera efeitos na responsabilidade penal e civil decorrente dos mesmos fatos objeto da sanção administrativa.

CAPÍTULO VI

DA GOVERNANÇA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Art. Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades competentes, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança relacionados às atividades de elaboração, interpretação, aplicação e execução das normas de direito administrativo sancionador, inclusive no que tange à de adoção de mecanismos de consensualidade que afastem, reduzam ou substituam a aplicação de sanção.

§ 1º Em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação, os mecanismos de governança pública previstos no *caput* deverão prever estratégias e meios de controle aptos a avaliar, direcionar e monitorar a gestão da atividade administrativa sancionatória, a fim de preservar sua racionalidade, eficiência, legitimidade, coerência e razoabilidade.



§ 2º A implementação do sistema de governança pública específico para o direito administrativo sancionador deverá abarcar, dentre outros:

I – instrumentos de avaliação dos resultados do modelo jurídico sancionador vigente, com a verificação dos incentivos e custos a ele associados, a fim de subsidiar o constante aprimoramento da atividade administrativa sancionatória;

II - instrumentos normativos e regulatórios diversificados e estratégias dinâmicas de resposta às condutas dos administrados, para a obtenção de melhores índices de conformidade regulatória e normativa;

III – sempre que possível, a definição de metodologia de cálculo para a aplicação de multas, que com vista à maior segurança jurídica, proporcionalidade e isonomia na atividade punitiva da Administração Pública;

IV – a vedação de concessão de vantagem pecuniária ou de outra natureza a agente público que tenha por critério a produtividade associada ao exercício de competência sancionatória;

V – critérios objetivos voltados a racionalizar a atuação fiscalizatória da Administração Pública, construídos a partir de avaliações de custo-benefício, de eficácia e efetividade das ações adotadas, da gravidade dos riscos a serem combatidos, bem como da relevância dos bens jurídicos sob tutela.

§ 3º Para a implementação do modelo de governança pública ora disciplinado, deve-se considerar que a sanção administrativa é meio para a realização dos objetivos de interesse público estabelecidos na lei, e não fim em si mesma.

Art. A criação de novos modelos sancionatórios, bem como de novas infrações e sanções, deverá ser precedida da elaboração de estudo de impacto regulatório ou normativo.



Parágrafo único. A elaboração do estudo de impacto regulatório ou normativo poderá ser dispensada, mediante decisão fundamentada, nos casos em que não se verificar impacto relevante decorrente da norma a ser editada.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. Caberá à Administração Pública regulamentar as disposições previstas neste Título, sem prejuízo de sua aplicação imediata, no que couber.

Art. Aplicam-se de forma subsidiária ou supletiva, no que couber, as disposições previstas no Código de Processo Civil e no Código de Processo Penal.

4. Conclusão

Parabenizando a iniciativa da presente Consulta Pública, o Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro agradece a oportunidade de contribuir e faz votos de que os trabalhos da Comissão resultem no aprimoramento do direito positivo brasileiro.

Registramos abaixo o rol de associadas e associados que contribuíram para a elaboração da presente proposta:

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho
Alice Voronoff
Ana Maria Rodrigues Barata
Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro
Debora Vasti da Silva do Bomfim Denys
Giovani Trindade Castanheira Fagg Menicucci
Karina Houat Harb
Ismar dos Santos Viana
José Roberto Pimenta Oliveira
Marcelo Pupo Ribeiro
Raphael de Matos Cardoso
Tassiane de Fátima Moraes
Vlândia Pompeu Silva
Vladimir da Rocha França
Vitor Hugo Jacob Covolato



No mais, o IDASAN se coloca à inteira disposição para debater as disposições propostas e de qualquer forma ajudar nos trabalhos desta i. Comissão.

De São Paulo para Brasília, 06 de maio de 2022.

Cordialmente,

José Roberto Pimenta Oliveira

Presidente

Alice Voronoff

Diretora Acadêmica

Raphael de Matos Cardoso

Diretor de Relações Institucionais

Giovani Trindade Castanheira Fagg Menicucci

Diretor de Comunicação