

FGV Direito SP
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO
Sanções Administrativas

Professora Juliana Palma

Ementa

Para o desenvolvimento de suas atividades, indivíduos e empresas se submetem à ordenação administrativa, tradicionalmente construída a partir da relação comando – controle, em que a Administração edita normas e cobra sua observância. Para tanto, vale-se de *sanções administrativas* para reprimir e dissuadir novos comportamentos infracionais pelo seu efeito simbólico. Questões jurídicas que decorrem desta dinâmica sancionatória levaram ao desenvolvimento de uma série de teses, normas, processos e precedentes cuja sistematização mostra-se, a um só tempo, desafiadora e fundamental à tomada de decisões estratégicas. Porém, hoje a complexidade em torno do tema das sanções administrativas alcança patamares inéditos, considerando a fragmentação de regimes sancionadores, os limites da função dissuasória das sanções, as dificuldades de coordenação institucional no manejo de competências sancionatórias, o sistema de controle brasileiro e o advento dos acordos substitutivos de sanção. O curso *Sanções Administrativas* desenvolve-se a partir desses grandes desafios que colocam o profissional do Direito em uma arena de reflexão árida, mas necessária. Aula a aula, o aluno entrará em contato com os documentos jurídicos que circulam no debate sancionatório brasileiro (normas, contratos, decisões judiciais, acórdãos dos Tribunais de Contas etc.), pesquisas empíricas e textos de fronteira para compreenderem sobre o que as pessoas divergem e como superar os problemas jurídicos colocados, notadamente a insegurança jurídica e a ineficiência da sanção como resposta regulatória. Assuntos como estratégias regulatórias, governabilidade e coordenação de competências, desafios de *enforcement* da sanção, dosimetria, disciplina sancionatória contratual, discricionariedade e vinculação aos precedentes sancionatórios, disciplina regulamentar das sanções administrativas e seus processos, acordos substitutivos (termos de ajustamento de conduta e termos de compromisso) e acordos de colaboração (acordo de leniência, por exemplo), bem como o papel dos controladores compõem o temário da disciplina. Pretende-se que, ao final do curso, o aluno esteja familiarizado com os grandes debates em curso no Brasil sobre a dinâmica sancionatória administrativa e tenha adquirido o instrumental necessário para atuação profissional.

Objetivo geral

- Capacitar o aluno para o trabalho concreto com a atividade administrativa sancionatória, explorando o seu caráter instrumental e as diferentes estratégias de atuação;
- Apresentar os grandes debates jurídicos envolvendo sanções administrativas no contexto de casos concretos, com vistas a instigar posicionamento qualificado do aluno;
- Analisar criticamente e endereçar os principais problemas na disciplina, prática e controle da atividade sancionatória administrativa;
- Identificar temas relevantes para futuras pesquisas acadêmicas aplicadas.

Cronograma
SANCÕES ADMINISTRATIVAS (8 aulas)
temas gerais

Dinâmica de aulas

- Em cada uma das aulas haverá o debate de tema desafiador na prática administrativa e que desperta genuíno debate acadêmico. Desse modo, é fundamental que o aluno se prepare previamente com a leitura do material indicado – geralmente um texto teórico e um caso – e busque verificar em que medida os tópicos indicados na ementa da disciplina podem se relacionar com a leitura. Para maior aproveitamento, pesquisas sobre o direito positivo brasileiro (legislação, jurisprudência, casos concretos, artigos inovadores e pesquisas) são sempre bem-vindas e consideradas na composição da nota de participação.
- No início de cada aula será feita uma simulação (*role-play*). Dois alunos serão os protagonistas da dinâmica, recebendo apenas no momento da aula a proposta e as instruções mais específicas sobre o papel que devem desempenhar. Outros dois alunos serão os “*suplentes*”, vindo a intervir na dinâmica em apenas duas pontuais oportunidades: para corrigir o protagonista ou caso o protagonista fique em silêncio. A dinâmica terá tempo de duração máxima de 30min.
- Antes de cada aula o aluno deverá enviar *a principal pergunta jurídica que o material suscita*. Certamente que a pergunta pode extravasar os limites do material e se conectar a casos concretos, por exemplo, mas é importante que esta seja uma questão complexa e que tenha a leitura indicada como pano de fundo. A *pergunta* deve ser entregue para o e-mail juliana.palma@fgv.br até o meio-dia da sexta-feira anterior ao respectivo debate.
- A dinâmica dos debates será pautada pela simulação, pelas perguntas oportunas que forem apresentadas pelos alunos e pelas provocações da professora. Os diálogos serão fundamentalmente conduzidos no formato de diálogo socrático e debates.

Avaliação

- O sistema de avaliação é composto por três notas: participação (25%), simulação (25%) e artigo ao final da disciplina (50%).
- A nota de participação será aferida mediante análise do desempenho individual do aluno nas discussões e entrega semanal da pergunta.
- A nota de simulação corresponde à capacidade de o aluno explorar os argumentos e informações apresentadas no material de leitura e se engajar na atividade, desempenhando de fato um papel.
- Na semana seguinte de cada aula, será disponibilizado no e-class documento com as melhores questões apresentadas pelos alunos na semana revistas pela professora. Para confeccionar o artigo, o aluno deve selecionar uma dessas perguntas e um caso não explorado no curso, preferencialmente de sua vida profissional.
 - Sua entrega deverá ser feita no dia 30 de junho de 2018.
 - Sua estrutura deve ser a seguinte:
 - Reformular a questão escolhida, considerando o caso concreto e a abordagem específica de delimitação da pergunta;
 - Justificativa prática da relevância da proposta de análise;
 - Apresentar o método de enfrentamento da questão;

- Posicionar-se efetivamente sobre a questão, apresentando os seus argumentos de modo qualificado, devendo, obrigatoriamente: (i) comparar a sua posição com pelo menos uma alternativa; (ii) indicar resultados de pesquisa (jurisprudência, entrevista, história legislativa, análise econômica do direito etc.); (iii) expor como a sua posição agregaria aos debates doutrinários em curso no Brasil; e (iv) apresentar brevemente o caso e indicar como a sua posição impactaria a resolução do caso concreto. Note que esses são os elementos mínimos que o seu posicionamento deve apresentar; outros ainda poderão ser explorados. Os elementos não foram apresentados em ordem sequencial.
- Número máximo de páginas: 15 (quinze).

Programa

10/03 Aula 1: O que fundamenta a prerrogativa de o Poder Público aplicar sanções?

- Fundamentos e limites ao poder sancionatório da Administração Pública – Debates sobre a leitura da legalidade nas infrações e sanções administrativas – Regimes jurídicos sancionadores – Debates sobre a sistematização da atividade sancionadora em torno de um subsistema de direito administrativo (Direito Administrativo Sancionador)
- Leitura prévia obrigatória:
 - ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2002, p. 25-47 e p. 81-96
 - Contrato de Concessão BR-153/TO/GO (Rodovias Galvão) – ler com especial atenção a cláusula 20 do contrato

24/03 Aula 2: Discricionariedade na atividade sancionatória administrativa

- Materialização da discricionariedade na atividade administrativa sancionatória – Discricionariedade no exercício do poder de fiscalização e de sancionar – Conceitos jurídicos indeterminados e abertura semântica nas regras de natureza sancionatória – Interpretação normativa em matéria sancionatória e sua aplicação concreta: público vs. privado, processualidade e fins; A questão da dosimetria.
- Leitura prévia obrigatória:
 - Ler ao menos um dos três julgados:
 - ARE 662.186/STF
 - RE 835.291/STF
 - AgRg no RE 833.106/STF
 - CARLOS ARI SUNDFELD e JACINTHO ARRUDA CÂMARA, *Dever Regulamentar nas Sanções Regulatória* in *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 31. Belo Horizonte: Fórum, jul./set. 2010.

07/04 Aula 3: Instrumentalidade das sanções administrativas

- Sanções administrativas como técnicas de ordenação; Comando e controle vs. incentivos; Debates sobre a caracterização das sanções administrativas à luz das relações privadas; Debates empíricos sobre a eficiência da sanção como instrumento de ordenação: *enforcement*, *deterrence effect* e segurança jurídica; Controle das sanções administrativas.
- Leitura prévia obrigatória:
 - Acórdão 1970/2017 do TCU

- IAN AYRES e JOHN BRAITHWAITE, *Responsive Regulation. Transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 19-53 (capítulo 2).

14/04 Aula 4: Corrupção e programas sancionatórios

- As grandes leis de controle da Administração Pública e seus programas sancionatórios: Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/85) Lei de Improbidade (Lei n.º 8.429/92), Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/13), Lei Geral de Contratações Públicas (Lei n.º 8.666/93), Lei Orgânica do TCU (Lei n.º 8.443/1992), Lei do CADE (Lei n.º 12.529/11) e Lei do Processo Administrativo Sancionador no Sistema Financeiro e de Mercado de Capitais (Lei n.º 13.506/2017); Sanções administrativas em espécie; A questão da articulação de competências; Sanções nas contratações públicas.
- Leitura prévia obrigatória:
 - MAÍRA ROCHA MACHADO, *A Face Jurídica da Multiplicidade Institucional em Casos de Corrupção*. No prelo.
 - Acórdão n.º 348/2016 do TCU

05/05 Aula 5: Processualidade na atividade sancionatória

- O valor do processo administrativo na atividade sancionatória estatal; Segunda instância administrativa; Modelos processuais sancionatórios; Motivação; Provas; Contraditório e ampla defesa; Poder de cautela e devido processo legal; Aplicação subsidiária dos códigos processuais; efeitos da decisão sancionatória administrativa; comunicação de instâncias.
- Leitura prévia obrigatória:
 - Tomada de Contas Especial n.º 000.168/2016-5, julgado pelo TCU em 17 de agosto de 2016 (indisponibilidade dos bens da OAS)
 - Decisão monocrática do Min. Marco Aurélio no MS n.º 34.357, julgado em 31 de agosto de 2016

19/05 Aula 6: Acordos substitutivos

- Consensualidade administrativa; Os acordos na Administração Pública brasileira; Pluralidade, regimes jurídicos e finalidades dos acordos administrativos; Acordos substitutivos de sanção: fundamentos, limites, formalização e estratégia; Debates jurídicos sobre a celebração dos acordos substitutivos pela Administração Pública
- Leitura prévia obrigatória:
 - Acórdão TCU 2121 (excertos)
 - JULIANA BONACORSI DE PALMA, *Acordos para Ajuste de Conduta em Processos Punitivos das Agências Reguladoras* in CAIO MARIO DA SILVA PEREIRA NETO; LUÍS FELIPE VALERIM PINHEIRO (org.). *Direito da Infraestrutura*, vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 65-116.

09/06 Aula 7: Acordos de colaboração

- Os acordos de colaboração como espécie de acordos substitutivos; Acordo de leniência: instrumentalidade, desenhos e dinâmica jurídica; A experiência dos acordos de leniência no Brasil.
- Leitura prévia obrigatória:
 - Acordo de leniência firmado entre MPF e Odebrecht S.A. firmado em 2016

- Material disponível no e-class sobre a experiência dos acordos de leniência no combate à corrupção no Brasil

16/06 Aula 8: Apresentação dos artigos

- Cada aluno disporá de 10 minutos para apresentar o seu artigo. É obrigatório o uso de PPT (que não poderá ter mais do que 3 lâminas) e a confecção de um sumário executivo com número de cópias suficiente para distribuir às professoras e aos colegas em sala de aula.