

SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

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.

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.
- 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.

PROGRAMA DE AULAS

1	09.03.19	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 básica		ALEJANDRO NIETO, <i>Derecho Administrativo Sancionador</i> , 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

2	23.03.19	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 básica		Ler ao menos um dos três julgados: <ul style="list-style-type: none">• ARE 662.186/STF• RE 835.291/STF• AgRg no RE 833.106/STF Alice Bernardo Voronoff de Medeiros, <i>Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação</i> . Belo Horizonte: Fórum, 2018, Capítulo 5.

3	06.04.19	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: <i>enforcement, deterrence effect</i> e segurança jurídica; Controle das sanções administrativas.
Leitura básica	Acórdão 1970/2017 do TCU IAN AYRES e JOHN BRAITHWAITE, <i>Responsive Regulation. Transcending the deregulation debate</i> . Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 19-53 (capítulo 2).

4	27.04.19	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 básica		MAÍRA ROCHA MACHADO, <i>A Face Jurídica da Multiplicidade Institucional em Casos de Corrupção</i> . No prelo. Lei n.º 13.655/18, art. 22 Projeto de pesquisa / capítulo do Professor Yasser Gabriel

5	11.5.19	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 básica		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

6	25.05.19	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 básica		Resolução ANTT 5.083/2016 (art. 14-16) Acórdão TCU 2533/2017 (excertos) Resolução ANTT 5.823/2018 Lei n.º 13.655/18, art. 26 JULIANA BONACORSI DE PALMA, <i>Acordos para Ajuste de Conduta em Processos Punitivos das Agências Reguladoras</i> in CAIO MARIO DA SILVA PEREIRA NETO; LUÍS FELIPE VALERIM PINHEIRO (org.). <i>Direito da Infraestrutura</i> , vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 65-116.

7	08.06.19	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 básica		Acórdão TCU 213/2019 Material disponível no e-class sobre a experiência dos acordos de leniência no combate à corrupção no Brasil

8	29.6.19	Novas tendências na atividade sancionatória brasileira: programa de reportantes públicos (<i>whistleblowing</i>)
Questões para debate		Debates e apresentação dos resultados preliminares da pesquisa sobre reportantes públicos desenvolvida pelo Grupo Público da FGV Direito SP

Leitura básica	Súmula 611/STJ REsp AgRg 1.307.503/STJ

Avaliação

- O sistema de avaliação é composto por três notas: participação (30%), simulação (30%) e entrega de fichas de reação (40%).
- 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.
- Espera-se que o aluno entregue ao menos quatro fichas de reação ao longo do semestre, para o DropBox do e-class até o meio-dia da sexta-feira anterior ao respectivo debate. A ficha de reação deve apresentar com clareza *a principal pergunta jurídica que o material suscita* e desenvolver em até duas páginas os argumentos para respondê-la.

PROFESSORA

Juliana Bonacorsi de Palma

Doutora (2014) e Mestre (2010) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Master of Laws (LL.M.) pela Yale Law School e bolsista da Lilian Goldman Perpetual Scholarship. Bacharel em Direito pela PUC-SP (2006). Foi visiting scholar na Washington College of Law - American University. Professora da FGV Direito SP no FGV LAW, na área de regulação e metodologia de pesquisa, na Graduação e no Mestrado Profissional. Coordenadora do Grupo Público da FGV Direito SP e colaboradora da Escola de Formação Pública, da qual foi aluna (2004). Pesquisadora do Grupo de Estudos das Relações entre Estado e Empresa Privada (GRP) da FGV Direito SP. Professora da Faculdade de Direito da USJT, lecionando Direito Administrativo. Desenvolve pesquisas na área de Direito Administrativo, Regulação e Direito & Burocracia.

BIBLIOGRAFIA

Leitura básica

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

- ARE 662.186/STF
- RE 835.291/STF
- AgRg no RE 833.106/STF

Alice Bernardo Voronoff de Medeiros, *Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, Capítulo 5.

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).

MAÍRA ROCHA MACHADO, *A Face Jurídica da Multiplicidade Institucional em Casos de Corrupção*. No prelo.
Lei n.º 13.655/18, art. 22

Projeto de pesquisa / capítulo do Professor Yasser Gabriel

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

Resolução ANTT 5.083/2016 (art. 14-16)

Acórdão TCU 2533/2017 (excertos)

Resolução ANTT 5.823/2018

Lei n.º 13.655/18, art. 26

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.

Acórdão TCU 213/2019

Súmula 611/STJ

REsp AgRg 1.307.503/STJ