

## PREFÁCIO

### A. O autor

Acompanhar Fábio Medina Osório passou a ser um agradável hábito nesta minha fase provecta de uma vida profissionalmente dedicada ao Direito e à sustentação de seus valores, que tenho como condicionantes *sine qua non* da vida civilizada e do progresso dos povos.

Fi-lo, coincidentemente, em momentos relevantes da quadra de progresso intelectual e pessoal de quem se dispôs a seguir essa árdua trilha vocacional e perseguir esses mesmos valores. Primeiro, ao recomendá-lo a Eduardo García de Enterría, para doutorar-se sob sua extraordinária orientação na Universidade Complutense de Madri, o que logrou alcançando os mais elevados galardões acadêmicos, e, depois, ao paraninfá-lo em seu casamento com Patrícia, suave musa e companheira, cuja presença em sua vida, não menos extraordinária, fez eclodir plenamente sua alma aos raios do amor.

Faço-o, aqui, por uma terceira vez, consciente de me achar imerso no mesmo contexto de importância, bem como de me encontrar sob idêntica sensação de destino ao prefaciá-lo esta edição de seu exitoso Direito Administrativo Sancionador, abrindo e desbravando um campo do direito pós-moderno que não poderia estar mais afinado com o futuro que ambos vislumbramos, visando à construção de um Direito Administrativo centrado não no *poder do Estado*, criação artificial e efêmera, mas nos *direitos do homem*, a ele conaturais e não criados e, sobretudo, a ele imanentes e não outorgados temporariamente.

Fábio Medina Osório está à altura desse imenso desafio da modernidade, como o garante seu brilhante currículo. Concluindo seu Mestrado em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 1998, ingressou no doutorado da Universidade Complutense de Madrid, onde galgou degraus inéditos, obtendo notas máximas em todas as disciplinas que cursou, apresentando trabalhos escritos e orais, inclusive no Departamento de Filosofia do Direito, além do Departamento de origem, ocupando espaços de liderança em seu meio, participando ativamente do tradicional *Seminário de Professores*, coordenado e presidido por seu ilustre orientador, García de Enterría, inclusive proferindo duas palestras ao longo de sua estada, na presença dos mais respeitados Catedráticos e Professores espanhóis e de outras nacionalidades, abrindo oportunidades e representando

o Brasil com invulgar brilho junto aos juristas mais importantes da Espanha, bem como da França e da Itália, em seus estágios.

Esta é uma vívida impressão que me parece importante compartilhar com os leitores.

Em junho de 2003, Fábio Medina Osório apresenta sua tese doutoral, intitulada “*La falta del deber de probidad administrativa: una reflexión jurídica en el marco del Código General de Conducta de los Agentes Públicos Brasileños*”, aqui no Brasil adaptada e encaminhada à publicação sob o título de “Teoria da Improbidade Administrativa”. A tese foi aprovada por unanimidade, com nota máxima, *summa cum laude*, em Tribunal em que estiveram presentes nada menos que Jesus González Perez, Rubbio Lloriente, Ramon Parada, Lorenzo Martin-Retortillo Baquer e Manuel Rebollo Puig.

Tive a honra de haver assistido, ao lado de seu ilustre orientador, Eduardo García de Enterría, a brilhante defesa de tese em idioma espanhol, de ter ouvido as referências nada econômicas e pouco usuais dos Catedráticos, e, sobretudo, de ter sentido o orgulho de seu orientador, na apresentação do candidato que fez àquela ilustre Banca, de peso inédito no meio acadêmico europeu.

Suas qualificações o têm destacado no magistério jurídico (Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do mesmo estado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e Escola Superior do Ministério Público de São Paulo e do Rio Grande do Sul) e na vida profissional, em que milita no Ministério Público do Rio Grande do Sul, aprovado em 1.º lugar em seu disputado concurso, onde atua desde 1991, na condição de Promotor de Justiça.

A experiência mais recente do autor é na Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança no Rio Grande do Sul, a convite do Governador do Estado desde novembro de 2003, tarefa que, com postura estritamente técnica, tem desempenhado com igual brilho, tenacidade e independência, atributos que lhe são peculiares.

O gáudio que aqui externo é o de haver podido acompanhar e, por vezes, compartilhar dessa trajetória profissional, o que vem ocorrendo, para minha satisfação, desde o momento em que Fábio me elegeu como interlocutor, auxiliando-o, modestamente, na abertura de alguns caminhos, como, destacadamente, a fundação de nosso *Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado – IIEDE*, que hoje reúne quase cerca de uma centena de catedráticos de Direito Público, a imensa maioria de universidades do exterior.

Essa breve resenha ofereci ao leitor, um pouco para (re)apresentar Fábio Medina Osório, embora, por considerar que já muitos o conhecem na comunidade acadêmica e profissional, também um pouco para assegurar que compulsará um ensaio que bem espelha, em suas características gerais, as próprias qualidades do autor: por ser rica, densa e criativa; com referência nas experiências relevantes

de Direito comparado; comprometida com soluções científicas para os concretos problemas da atividade punitiva do Estado e elaborada, mais do que com erudição, com a pura entrega emocional de quem professa e vive os valores que ensina.

## **B. A obra**

### *O contexto axiológico-normativo da presente obra*

E, com isso, chego à rica temática do Direito Administrativo Sancionador, que procurarei tocar sob alguns aspectos, mas sempre com o cuidado de não repeti-los, senão que de realçá-los, sobretudo no que toca à sua *referência principiológica*, o que a torna não apenas uma segunda e renovada edição do trabalho originário, datado de 2000, mas de uma retomada do tema sob perspectiva evolutiva, ou seja: sem nada infirmar do que anteriormente produzido, agregando, porém, novas e importantes contribuições voltadas àquela referência axiológica.

Com cinco anos de reflexões de permeio entre as duas edições, já se pode sentir o fruto, que se traduz em uma compreensão mais ampla da disciplina normativa da atividade administrativa sancionadora do Estado, seja da Administração Pública, seja do Judiciário, para o que muito contribuiu o seu entusiasmo em propor e desenvolver a disciplina *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*, criada nos Cursos de Mestrado e Doutorado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde leciona, abrindo à comunidade científica um novo patamar de compreensão dos direitos envolvidos na atividade pública punitiva, rompendo visões clássicas e conservadoras sobre o assunto e rasgando novos espaços para explorar os inesgotáveis desdobramentos pós-modernos dos direitos fundamentais.

Mas antes de falar sobre o significado e impacto da obra no Direito brasileiro, cabem as anunciadas reflexões sobre a obra, alinhavando alguns argumentos que sintetizam, em pontos fundamentais, o próprio pensamento de Fábio Medina Osório, que, embora espelhem juízos de valor personalíssimos, já os tenho aqui e ali encampado e reproduzido em meus próprios trabalhos, de modo que fico muito à vontade para destacá-los.

Sirvam, portanto, as presentes considerações, como homenagem a seu pioneirismo e liderança intelectual no tratamento da matéria em nosso País, esperando justificá-las com o próprio florilégio recolhido na obra, na jurisprudência e doutrina por ele manejados, e quiçá, por isso, mais à guisa de introdução que de prefácio.

Equacionar o Direito Administrativo Sancionador, oferecendo uma teoria fundamental para sua compreensão, tal como se propôs a presente obra, desde sua primeira edição, é tarefa que suscita importantes reflexões em torno dos *limites da atividade punitiva cometida pela sociedade ao Estado*, o que se torna mais

patenteado se tratando de um *Estado Democrático de Direito*, pois que consagra a cláusula do devido processo legal (art. 5.º, LIV, CF;<sup>1</sup> art. 2.º da Lei 9.784/99)<sup>2</sup> e envolve disquisições sobre qual o modelo de Estado acusador que se pode e deve pretender desenvolver nessa moldura axiológica e que espécie de Estado punitivo é o que se deseja.

O debate sobre o *modelo de Estado punitivo* é, pois, simultaneamente, o cenário escolhido para oferecer essas reflexões, e a proposta aqui lançada à comunidade científica, porque, evidentemente, não há como se raciocinar casuisticamente em matéria de poder punitivo estatal. Muito ao contrário: há que se reconhecer *limites normativos* gerais e abstratos próprios a um ambiente democrático e isonômico aplicáveis ao Estado e aos cidadãos para chegar à definição do modelo aceitável e desejável para o Estado brasileiro, não obstante reconhecidas margens elásticas aos operadores jurídicos, hoje cada vez mais importantes para a integração do Direito aplicado.

- 
1. “LIV – Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.”
  2. “Art. 2.º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.  
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:  
I – atuação conforme a lei e o Direito;  
II – atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;  
III – objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;  
IV – atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;  
V – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;  
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;  
VII – indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;  
VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;  
IX – adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;  
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;  
XI – proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;  
XII – impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;  
XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”

A fundamental constatação que desde logo se impõe diz respeito à necessidade de praticar uma irrestrita obediência à *ordem jurídica* consubstanciada na Carta Política de 1988. Afirma-se que da Constituição deflui e a ela se reconduz a ordem jurídica, porque fora dela não há Direito Punitivo possível ou viável. Todas as punições públicas, sobretudo aquelas que atingem direitos fundamentais, devem estar esquematizadas, em suas garantias, na Carta Constitucional,<sup>3</sup> porque, do contrário, se tornaria antidemocrático e, por isso, ilegítimo o exercício do poder punitivo.

Essa linha de raciocínio conduz inevitavelmente ao campo *constitucional*. Qualquer debate travado em uma sociedade democrática sobre o Direito Público Punitivo não pode ignorar e, menos ainda, desprezar os princípios e regras constitucionais. Portanto, para qualificar-se como *democrático*, o debate há de ater-se ao constitucional.

Por isso é que, por mais grave que seja uma suposta infração, não se poderá, sob o pretexto de combater sua gravidade, atropelar fórmulas básicas e fundamentais do devido processo legal constitucional. Se a praxe administrativa fora a de sobrepor-se a direitos fundamentais para combater ilícitos graves, chegar-se-ia rapidamente ao retrocesso do Estado de Polícia, ou, ainda pior, das deformações dos Estados Ditatoriais, em que aos acusados ou investigados se reservavam mais ou menos direitos conforme a natureza dos ilícitos praticados, quando não, e tantas vezes, dos humores das autoridades processantes.

Fique claro que não se pode ignorar a inevitabilidade das variações dos conteúdos das normas, mas também é preciso resgatar a ideia de limites nucleares ou básicos, como tem sido o esforço inovador de Fábio Medina Osório nesta obra e em seu magistério.

Destarte, o pragmatismo acusatório jamais poderá dar lugar ao atropelo das garantias, às presunções inconstitucionais, às teses agressoras de direitos fundamentais, nada justificando, assim, em um Estado que se tenha como *Democrático e de Direito*, o desprezo pelos princípios e regras constitucionais que norteiam a

---

3. “Art. 5.º (...) III – Ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; (...) XXXIX – não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal; XL – a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu; (...) XLV – nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido; XLVI – a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: a) privação ou restrição da liberdade; b) perda de bens; c) multa; d) prestação social alternativa; e) suspensão ou interdição de direitos; XLVII – não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis; XLVIII – a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado; (...)”

atividade sancionatória do Poder Executivo ou de qualquer outra instituição estatal fiscalizadora.

Ainda que se tratasse do mais inculcado dos réus, assiste-lhe o *direito-garantia fundamental ao devido processo legal formal e substancial*, inadmitindo-se pragmatismo possível nessa seara, nem, muito menos, *presunções* que possam justificar atitudes salvíficas de quaisquer que sejam as autoridades fiscalizadoras.

As leis regentes dos processos punitivos, a seu turno, igualmente se reconduzem ao ambiente constitucional, devendo ser testadas diante das regras e princípios insertos na Magna Carta de 1988.<sup>4</sup> Essa recondução se dá não apenas em nível de controle repressivo e fulminante, mas em patamar hermenêutico, que é exatamente aquele que permite *o ajuste do conteúdo das leis às normas constitucionais que lhes são aplicáveis*.

Desnecessário recordar os precedentes históricos e dogmáticos a respeito da evolução desses limites que demarcam a atuação estatal acusatória e sancionadora, mas cabe aqui o acabrunhante registro de que, no Brasil, há uma lamentável tradição, especialmente no que toca à atuação dos órgãos do Poder Executivo, de precário respeito pelas garantias dos cidadãos no tocante a esses limites da pretensão punitiva.

Coube à Carta Política de 1988, sem dúvida, lastrear a reversão do processo, posicionando-se firmemente de encontro a essa condenável *praxis* ao corrigir, em tantas de suas cláusulas, o viés autoritário dessa velha postura punitiva, calcada em *presunções* ou *ficções*, quando não em motivações defeituosas, mas, infelizmente, tal postura autoritária remanesce e se aninha em numerosas instituições estatais, que ainda deixam muito a desejar quando se trata de observar aquelas luminosas cláusulas de respeito aos direitos fundamentais dos acusados.

É sob esses *limites constitucionais do poder punitivo* considerações emoldurantes que passo ao exame mais detalhado dos, ainda como pano de fundo para apresentação do presente trabalho, que (re)inaugura tempos mais promissores em termos de comprometimento com direitos fundamentais, tanto das vítimas quanto dos acusados em geral.

Não é difícil perceber que a obra de Fábio vai, toda ela, *alicerçada em um processo de compreensão lógico e integrado*, com princípios e regras constitucionais reconhecidos no sistema normativo, embora por vezes repetidos ou reproduzidos, mas essa aparente tautologia não os desmerece senão que os reforçam, pois não existe autonomia absoluta, menos ainda isolamento, entre regras e princípios que dominam o Direito Administrativo Sancionador brasileiro.

A partir do Direito Comparado, como fonte de uma evolução que chega ao Brasil, o Direito Punitivo, todo ele, tem raízes comuns muito antigas. É certo que

---

4. É o que há de ocorrer com as legislações estaduais que tratam de processos disciplinares.

a formação do próprio Estado, com o surgimento da Administração Pública como sujeito, propiciou a formação do Direito Administrativo de modo que este ramo, ao cuidar de tipificar infrações administrativas e de cominar-lhes sanções, delegando poderes punitivos à Administração no contexto de um novo conceito de Estado de Direito qualificado pela legitimidade de suas normas, desdobrou-se no Direito Administrativo Sancionador.

Neste aspecto, Fábio Medina Osório acena com acerto para a evolução do Direito Administrativo, em seu dúplice estágio, vale dizer, formal e material, tocando não apenas as atividades da Administração Pública, mas também as atividades de outros Poderes e, hoje, cada vez mais, dos órgãos constitucionalmente autônomos do Estado. Suas normas são, assim, a um só tempo, potencialmente formais e materiais, disciplinando não apenas a forma ou o processo de atuação administrativa, mas também os conteúdos dessa atividade, sem importar qual seja o órgão do poder Público que a desenvolva. Daí a nova conceituação de sanções administrativas ligar-se a essa concepção estruturante, mormente num regime em que inexiste dualidade de jurisdições.

O autor assinala que nosso Direito Administrativo Sancionador não tem razão alguma para vincular-se ao conceito puramente formal de sanção administrativa, incluindo tão somente as sanções impostas pela Administração Pública. Ao contrário, seria possível que certos ilícitos, definidos materialmente como administrativos, pudessem vir a ser tutelados pelo Judiciário, de modo direto, aplicando regras e princípios de Direito Administrativo Sancionador.

Neste sentido, dou concordância e aplauso à concepção material de sanções administrativas defendida pelo autor desde 1999, em trabalho publicado na *Revista de Administración Pública (RAP)*, n. 149, em Madrid, reproduzido depois em vários de seus trabalhos, entre os quais aquele exposto, e posteriormente publicado, no *Seminário Brasil-Espanha de Direito Administrativo*, em homenagem ao mestre García de Enterría, ocorrido no Rio de Janeiro na parceria entre a Universidade Candido Mendes e a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, em outubro de 2001, que tive o subido prazer de organizar e de dirigir.

Retomando a visão histórica, as normas sancionatórias, de início, multiplicaram-se desordenadamente e o eram de toda espécie: privativas de liberdade, do patrimônio, da honra, dos direitos em geral, podendo apresentar-se ora pela feição de normas administrativas, ora penais, dependendo de quem fizesse as vezes de acusador e de julgador.<sup>5</sup>

Mas cedo se percebeu que as normas administrativas não mantinham diferenças substanciais em relação às normas penais, embora pudesse haver enormes variações de tratamento e de regime jurídico. Qualquer fato poderia ser indiferentemente tipificado na seara administrativa e na penal, sem que houvesse critérios

---

5. ALEJANDRO NIETO, *Derecho administrativo sancionador*.

materiais de gravidade ou importância do bem jurídico a ditar as opções legislativas. Foi assim, sobretudo a partir da década de 1960, que as Cortes Constitucionais europeias deram salutar início ao movimento de *equiparação das garantias*, arrolando, lado a lado, as *penais* e as *administrativas*, de modo que os *princípios penais passaram a ser aplicáveis aos processos administrativos punitivos* na ausência de um sistema de garantias expressas na Administração Pública.<sup>6</sup>

Com efeito, o Direito Penal, mais bem consolidado do ponto de vista dogmático com seus princípios e regras solidamente assentados em tradicionais doutrinas e jurisprudências, nacionais e comparadas, era necessariamente a fonte inspiradora para a construção dogmática então incipiente do Direito Administrativo Sancionador. Embora as discussões sobre esse tema remontem à primeira metade do século XX, frise-se que somente a partir da década de 1960 tais ideias passam a ganhar terreno fértil na jurisprudência, daí expandindo-se, mais adiante, ao campo legislativo.

Como resultado dessa evolução e sistematização sintetizadas, prepondera hoje a tese de que *os princípios penais são aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador, com matizes, a efeito de assegurar aos acusados as básicas garantias constitucionais comuns ao Direito Público Punitivo*.<sup>7</sup> O fundamento dessa construção é não apenas o princípio isonômico, mas a obediência ao do *devido processo*, que interdita a arbitrariedade dos Poderes Públicos<sup>8</sup> e a ausência de distinções substanciais entre ilícitos penais e administrativos.

#### *A formação do Direito Administrativo Sancionador brasileiro*

Como tantos outros progressos institucionais no Brasil, o garantismo, em suas principais vertentes, chegou e ainda está chegando tardiamente, tendo em vista não só a tradição autoritária recorrente na política do País, que se reflete na Administração Pública punitiva, e a praxe, não menos autoritária, a que se fez menção, daí, à conta disso existem muito poucas obras monográficas sobre Direito Administrativo Sancionador, não obstante seja muito antigo o tema das sanções administrativas e penais.

A primeira obra monográfica com esse nome e alcance – *Direito Administrativo Sancionador* – veio a lume apenas no ano de 2000 pela lavra de Fábio,<sup>9</sup> o

---

6. ALEJANDRO NIETO, *idem*; HEINZ MATTES, *Problemas de derecho penal administrativo, história y derecho comparado*.

7. ENRIQUE RUIZ VADILLO, *La aplicación de los principios constitucionales del orden penal en el derecho administrativo sancionador, examinados desde la vertiente constitucional, administrativa y penal. Las fronteras del Código Penal de 1995 y el derecho administrativo sancionador*. Cuadernos de Derecho Judicial.

8. FÁBIO MEDINA OSÓRIO, *Direito administrativo sancionador*.

9. FÁBIO MEDINA OSÓRIO, *Direito administrativo sancionador*.



qual, como recordei, já havia prenunciado sua inédita conceituação de sanção administrativa em 1999, em trabalho trazido à tona na prestigiada publicação espanhola RAP 149. Nem por outra razão reputo-o, sem favor, não apenas um pioneiro como o mais destacado teórico do País sobre esse tema, conforme já tive oportunidade de destacar em meu *Curso de direito administrativo*.<sup>10</sup> Daí a importância que a sua obra assoma neste contexto, como, bem possivelmente, se refletirá em toda formação jurisprudencial que já se está construindo na perspectiva mais geral do aperfeiçoamento integral e homogêneo da *cidadania* neste País, no tocante às garantias frente ao poder público punitivo.

Outros autores de inegável importância, no entanto, merecem referência explícita, como, sobre o tema das *sanções administrativas*, em sentido estrito, encontramos a pioneira obra monográfica de Régis Fernandes de Oliveira, Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, renomado Professor da USP, obra datada de 1985,<sup>11</sup> embora com enfoque ainda restrito em determinados pontos.<sup>12</sup>

Posteriormente, e tendo como lastro contribuições decisivas como as de Carlos Ari Sundfeld, que ofertou trabalho específico sobre sanções administrativas, surgem os trabalhos de Daniel Ferreira, Mestre pela PUC/SP, Advogado, com obra datada de 2001,<sup>13</sup> e Heraldo Vitta, Juiz Federal no Estado de São Paulo, Mestre pela PUC/SP, com obra lançada em 2003,<sup>14</sup> todos tratando do assunto das sanções administrativas em sentido estrito, em importantes obras monográficas, cuja referência aqui é obrigatória.

Quem pretenda discorrer sobre a evolução e a situação atual do Direito Administrativo Sancionador brasileiro não pode ignorar tais obras básicas, como, tampouco, a jurisprudência e outros importantes trabalhos vazados na forma de artigos doutrinários.<sup>15</sup>

A preocupação vem tomando vulto e bem se revela na pena ilustre de Celso Antônio Bandeira de Mello, ao prefaciá-la obra de Heraldo Vitta e nela registrar que, “embora a produção existente seja de muito boa qualidade, ainda é bastante

10. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Curso de direito administrativo*, 14. ed., p. 86.

11. RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, *Infrações e sanções administrativas*.

12. Basta notar que o autor dispensava a culpabilidade como requisito de responsabilização do agente, posicionamento totalmente isolado na moderna doutrina administrativista comparada, embora ainda vigente com força em nosso país.

13. DANIEL FERREIRA, *Sanções administrativas*.

14. HERALDO VITTA, *A sanção no direito administrativo*.

15. EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR, Sanções administrativas e princípios de direito penal. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, n. 219; CARLOS ARI SUNDFELD, A defesa nas sanções administrativas. *Revista Forense*, v. 289, p. 99; JOSÉ CEREZO MIR, Sanções penais e administrativas no direito espanhol, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 1, n. 2, São Paulo, RT, 1993; RAFAEL MUNHOZ MELLO. Sanção administrativa e o princípio da legalidade. *Revista Trimestral de Direito Público*.

recente. Talvez por isso, entre nós ainda não se disseminaram as lições que buscam indicar os limites e condicionantes da atividade sancionatória do Estado”.<sup>16</sup>

Por isso, considerando essa dimensão recente dos estudos que têm sido levados a cabo no Brasil, como antes se procurou destacar, compreende-se facilmente o porquê de situações injustas, ilegais ou de franca arbitrariedade do Estado, o que conduz, paradoxalmente, à ineficiência no exercício do poder punitivo. Com efeito, nela se revela, desde logo, essa precária e frágil tradição no Direito Administrativo Sancionador pátrio, fruto de muitos anos de autoritarismo do Poder Executivo e timidez do Judiciário, possibilitando que o cidadão, não importa sua condição social ou econômica, possa ser surpreendido por uma atuação estatal sancionatória extremamente abusiva e invasiva, desrespeitando-se direitos fundamentais de todos os níveis, paradoxalmente e tantas vezes a pretexto de zelo público nos mais diversos domínios, desde o Código de Trânsito, passando pela legislação que reprime ilícitos dos dirigentes das instituições financeiras.

Cabe aqui retomar, *en passant*, como o leitor encontrará no pensamento exposto por Fábio Medina Osório, os significados do *devido processo legal* no Direito Constitucional brasileiro, de modo a tornar bem compreensível o alcance e a profundidade das garantias individuais inerentes ao Direito Administrativo Sancionador, tal como se o recepcionou no País, analisando-o quanto a seu conceito, desdobramentos básicos e posteriores reflexos na formação do Direito Administrativo Sancionador brasileiro, em suas vertentes formal e material, conectadas à cultura anglo-saxônica. Essa iniciativa de uma nova e renovada leitura das potencialidades da cláusula do devido processo legal na ordem constitucional pátria, merece aplauso e reconhecimento por sua relevância inquestionável e porque ostenta a abertura para extração de direitos fundamentais no campo punitivo.

Na base de uma nova teoria das fontes do Direito Punitivo, mais concentrada na cláusula constitucional do devido processo legal, Fábio constrói, com absoluta originalidade e juízos críticos bem fundamentados, manejando corretamente o Direito comparado e a hermenêutica nacional, o regime *jurídico-constitucional que disciplina e preside todo o Direito Administrativo Sancionador pátrio*. É de uma teoria, pois, que estamos a tratar, vinculada a ditames constitucionais. Justo esperar por isso, nesse sentido, que a presente *Teoria do Direito Administrativo Sancionador*, como poderia apropriadamente ser designada esta obra, surta efeitos transformadores e positivos no pensamento jurídico nacional, no desenvolvimento de princípios constitucionais como os da legalidade, tipicidade, *non bis in idem*, culpabilidade, ampla defesa, contraditório, presunção de inocência, boa-fé, e outros.

Concluo – e, com o perdão do leitor, um pouco tardiamente – com uma consideração que é ao mesmo tempo um voto: penso que é de obras como esta que precisamos em nosso País, bem como de autores com a formação e a coragem de

---

16. HERALDO VITTA, *A sanção no direito administrativo*.

Fábio Medina Osório, para que possamos empreender as necessárias transformações institucionais e alcançar patamares compatíveis com os mais elevados níveis de desenvolvimento humano.

Sem dúvida, expresso uma visão otimista, com a qual muitos não concordarão. Respeitando embora a divergência dos que, por alguns motivos que possam apresentar com tons realistas, não lobrigam um futuro tão promissor para as instituições do País, esta é, todavia, a postura que sempre me animou e ainda me estimula e mais se reforça a cada vez que devo dar testemunho de uma sementeira de ideias promissora, como, indubitavelmente, a que nos aporta este livro, pois a atividade punitiva do Estado brasileiro resultará positivamente marcada – mais justa e mais humana – após a saudável visão teórica proposta pelo autor.

Teresópolis, outono de 2005.

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO