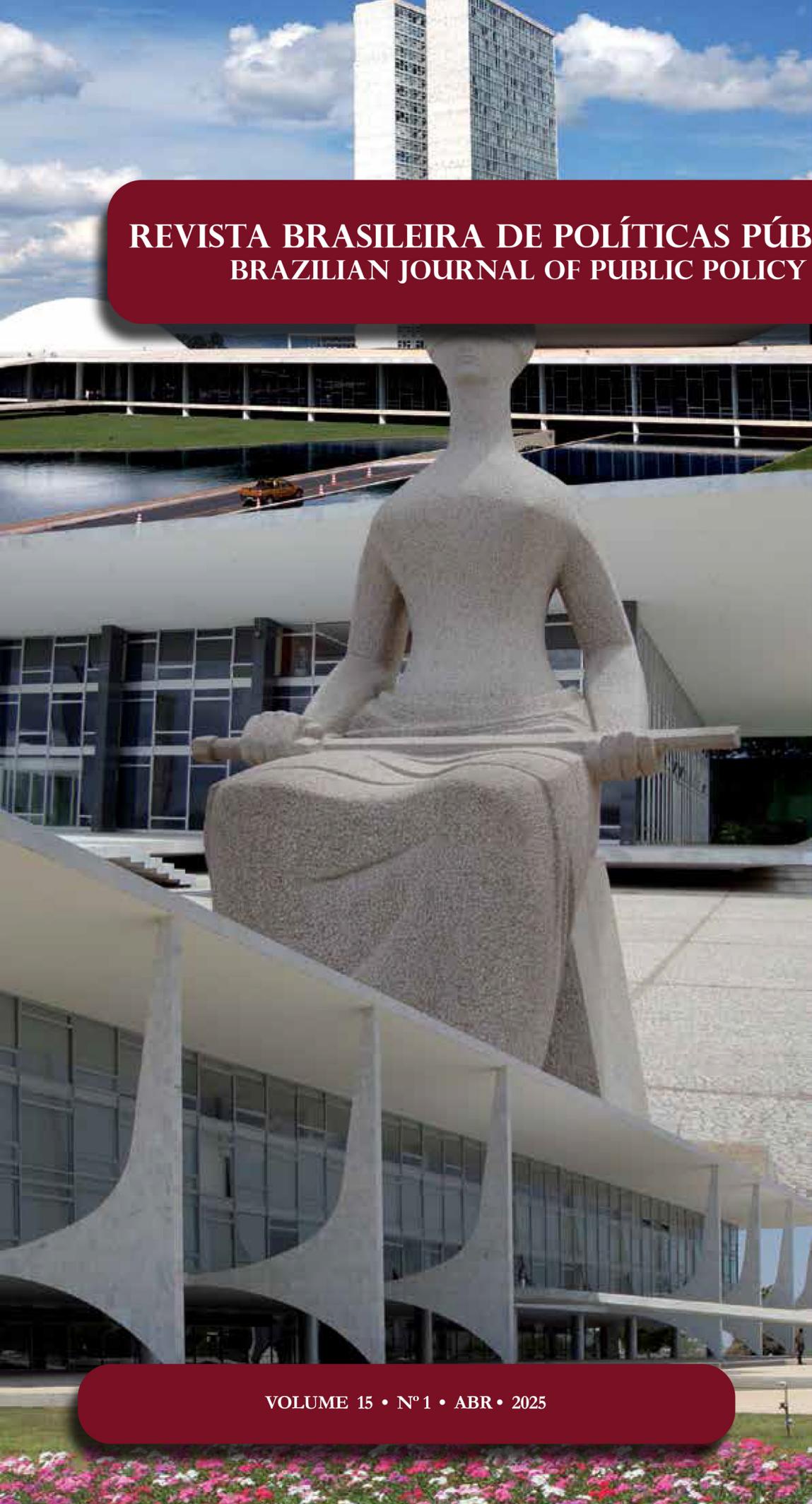


The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) is displayed in a stylized, bold font. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' sharing a vertical stroke. The logo is white and set against a dark red background.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image features a large, white, seated female statue in the foreground, holding a book. The statue is positioned in front of a modern, multi-story building with a glass facade. In the background, a tall, white, rectangular tower rises against a blue sky with scattered white clouds. The overall scene is set in a well-maintained urban environment with greenery and a paved walkway.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Uma análise empírica sobre a garantia constitucional da presunção de inocência no processo administrativo sancionador:** a aparente dicotomia da presunção de veracidade e presunção de inocência

**An empirical analysis on the constitutional guarantee of the presumption of innocence in the sanctional administrative process:** the apparent dichotomy of the presumption of truthfulness and the presumption of innocence

João Hagenbeck Parizzi

VOLUME 15 • Nº 1 • ABR • 2025

# Sumário

<b>SEÇÃO 1: JUSTIÇA, ADMINISTRAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>12</b>
<b>O IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINO-AMERICANO: A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A FIXAÇÃO DE STANDARDS PROTETIVOS DO DIREITO À SAÚDE.....</b>	<b>14</b>
Anderson Carlos Bosa e Mônia Clarissa Hennig Leal	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA EM NÚMEROS: UMA ANÁLISE DECENAL DOS MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS HETEROCOMPOSITIVO, AUTOCOMPOSITIVO E EXTRAJUDICIAL NO BRASIL .....</b>	<b>35</b>
Victor Saldanha Priebe e Fabiana Marion Spengler	
<b>PROCESSOS ESTRUTURAIS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....</b>	<b>55</b>
Marcelo Dias Varella, Matheus Casimiro, Patrícia Perrone Campos Mello e Trícia Navarro	
<b>VÍTIMAS DE CRIMES E O ACESSO À JUSTIÇA: AS CONTRIBUIÇÕES DA AGENDA 2030 E O COMPROMISSO DE UMA JUSTIÇA EFICAZ E INCLUSIVA PARA O SISTEMA JURÍDICO.....</b>	<b>80</b>
Cláudia Vieira Maciel de Sousa, Eiko Danieli Vieira Araki e Patrícia Mara Cabral de Vasconcelos	
<b>UMA ANÁLISE EMPÍRICA SOBRE A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: A APARENTE DICOTOMIA DA PRESUNÇÃO DE VERACIDADE E PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA.....</b>	<b>100</b>
João Hagenbeck Parizzi	
<b>AS POSSIBILIDADES DE DESCRIMINALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE SISTEMAS SANCIONADORES.....</b>	<b>125</b>
Glexandre de Souza Calixto e Chiavelli Fazenda Falavigno	
<b>UM PANORAMA DA POLÍTICA DE COTAS E DA PRESENÇA DE PESSOAS NEGRAS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>143</b>
Dyego de Oliveira Arruda, Gabriela dos Santos Coutinho e Caroline Oliveira Santos	
<b>PLURALISMO JURÍDICO E POVOS INDÍGENAS: O USO DE MECANISMOS HÍBRIDOS A PARTIR DA ANÁLISE DO “CASO DENILSON” .....</b>	<b>161</b>
Michelle Alves Monteiro e Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff	
<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO NO “GAME OF THRONES” BRASILEIRO COMO 12º MINISTRO: ANÁLISES DO DISCURSO EM PERSPECTIVA IDEOLÓGICA .....</b>	<b>185</b>
Thiago Aguiar de Pádua, Jefferson Carús Guedes e Airto Chaves Jr	

**SEÇÃO 2: GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 212**

**MANAGING THE PROCUREMENT ACTIVITIES OF THE CONTRACT DEPARTMENT IN THE EDUCATION SYSTEM: OPTIMIZATION OF STAFF TIME..... 214**

Pavel Pashkov, Gennady Degtev, Irina Gladilina e Svetlana Sergeeva

**GOVERNANÇA PÚBLICA E GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA A PARTIR DE UMA PROPOSTA DE ÍNDICE .....232**

Ana Maria Vicente da Silva e Gesinaldo Ataíde Cândido

**UN MARCO NORMATIVO MODULAR PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES: EL CASO MEXICANO .....257**

Enrique Octavio Díaz Cerón e Benito Sánchez Lara

**O SANEAMENTO RURAL APÓS O NOVO MARCO LEGAL (LEI FEDERAL Nº. 14.026/2020): UMA REVISÃO NARRATIVA.....284**

Leandro Barros Oliveira e Elmo Rodrigues da Silva

**ASSESSING THE IMPACT OF HALAL CERTIFICATION POLICY ON SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN EAST JAVA .....304**

Ertien Rining Nawangsari, Arimurti Kriswibowo e Leily Suci Rahmatin

**LEGAL FOUNDATIONS AND FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE BUDGETARY SPHERE IN UKRAINE AND ABROAD..... 319**

Valerii Ye. Vorotin, Nataliia V. Vorotina, Oleg M. Koval, Vasyl M. Prodanyk e Andrii N. Shynkarov

**ADAPTAÇÃO DE METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA DE BARRAGENS (PNSB) NO BRASIL E EM PERNAMBUCO.....330**

Amanda Rafaely Monte do Prado

Ranielle Lopes dos Santos e Simone Rosa da Silva

**A REGULAÇÃO DO PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL: UMA CRÍTICA INSTITUCIONAL AO DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES.....353**

Roberto Ramos Bacellar e vAngela Cassia Costaldello

# Uma análise empírica sobre a garantia constitucional da presunção de inocência no processo administrativo sancionador: a aparente dicotomia da presunção de veracidade e presunção de inocência\*

## An empirical analysis on the constitutional guarantee of the presumption of innocence in the sanctional administrative process: the apparent dichotomy of the presumption of truthfulness and the presumption of innocence

João Hagenbeck Parizzi\*\*

### Resumo

A hipótese testada na presente pesquisa foi a de que, apesar de estar previsto em legislações internacionais e na própria Constituição Federal de 1988, o Princípio da Presunção de Inocência sofre desprestígio no processo administrativo, o que se reputa particularmente grave quando se trata do exercício do poder sancionador. No presente artigo, além do debate sobre a imprescindibilidade do Princípio da Presunção de Inocência no processo administrativo de cunho sancionador, foi realizado um levantamento empírico de decisões judiciais no âmbito federal brasileiro, seguido de uma sistematização pelo método qualitativo de análise de conteúdo proposto por Bardin. A análise empírica se mostrou frutífera no sentido de que, tendo sido identificadas cinco categorias envolvendo diferentes tipos de processo administrativo, se concluiu que cada uma dessas categorias aplica ou deixa de aplicar a presunção de inocência, muitas vezes atribuindo o ônus da prova da inocência ao cidadão, o que redundava numa confirmação parcial da hipótese aventada inicialmente. A análise empírica identificou que a jurisprudência brasileira consagra a importância da presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo, de modo que a tese do presente artigo consagra a existência e o debate sobre o suposto conflito verificado entre o Princípio da Presunção de Inocência e da Presunção de Veracidade, por meio de uma análise doutrinária e jurisprudencial, donde se concluiu que este deve ceder espaço ao primeiro sobretudo em função da natureza do ato administrativo sancionador.

**Palavras-chave:** ato administrativo sancionador; presunção de inocência; direitos fundamentais; presunção de veracidade; pesquisa empírica.

\* Recebido em: 20/09/2022  
Aprovado em: 23/02/2023

\*\* Doutor e Mestre pelo UNICEUB-DF. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia-MG (UFU).  
E-mail: jhparizzi@gmail.com.

## Abstract

The hypothesis tested in the present research was that, despite being provided for in international legislation and in the Federal Constitution of 1988, the principle of presumption of innocence suffers discredit in the administrative process, which is considered particularly severe when it comes to the exercise of sanctioning power. In this article, in addition to the debate on the indispensability of the principle of presumption of innocence in the sanctioning administrative process, an empirical survey of judicial decisions in the Brazilian federal scope was carried out, followed by a systematization by the qualitative method of content analysis proposed by Bardin. The empirical analysis proved to be fruitful in the sense that, having identified five categories involving different types of administrative proceedings, it was concluded that each of these categories applies or fails to apply the presumption of innocence, often attributing the burden of proving innocence to the citizen, which results in a partial confirmation of the hypothesis initially raised. The empirical analysis identified that Brazilian jurisprudence enshrines the importance of the presumption of veracity and legitimacy of the administrative act, so that the thesis of this article enshrines the existence and debate on the alleged conflict between the principle of the presumption of innocence and the presumption of veracity, through a doctrinal and jurisprudential analysis, from which it was concluded that it must give way to the first, mainly due to the nature of the sanctioning administrative act.

**Keywords:** sanctioning administrative act; presumption of innocence; fundamental rights; presumption of veracity; empirical research.

## 1 Introdução

O Objetivo do presente artigo consiste no teste empírico da hipótese de que a jurisprudência brasileira, ao contrário do que prega a doutrina, ao avaliar a legalidade do processo administrativo sancionador, coloca o instituto da presunção de legalidade do ato administrativo em posição mais prestigiada do que o Princípio da Presunção de Inocência. A confirmação dessa hipótese traz consequências práticas à vida do cidadão brasileiro, que, em algumas situações, como as expostas a seguir, se vê onerado com a prova de sua inocência no processo administrativo sancionador, que pode trazer consequências graves para sua vida, como a exoneração de um cargo público, ou a inabilitação para o exercício de atividade empresarial.

Três situações ocorridas com o autor deste artigo, e que, provavelmente, já ocorreram com seus leitores, denotam esse problema, sob o ponto de vista prático. A primeira delas ocorreu quando o autor recebeu uma autuação de trânsito por supostamente conduzir o veículo sem estar usando o cinto de segurança. Tal autuação chegou como uma grande surpresa ao cidadão, visto que, no dia em que foi registrada, não foi abordado pela autoridade que fiscalizava o trânsito, tampouco se recorda se realmente estava sem o cinto. Aliás, a autuação em questão não foi instruída com nenhuma prova, além da declaração unilateral do agente de fiscalização de trânsito. Não havia fotografias, imagens, outras testemunhas, apenas o agente de trânsito, provavelmente com uma capacidade de visão acima do ordinário, que simplesmente, de uma distância da qual o motorista não podia vê-lo, conseguiu identificar através do para-brisa do veículo que o condutor não usava o cinto de segurança. Apesar de ter interposto recurso administrativo, o mesmo foi desconsiderado sob o argumento de que o ato da autoridade em questão gozava de “presunção de legitimidade”, conceito que será melhor trabalhado ao longo do desenvolvimento do artigo. Em outra ocasião, foi autuado por outra infração de trânsito, por ter mudado de faixa sem sinalizar, como exige a legislação de trânsito. Mais uma vez, o auto de infração não estava instruído com nenhuma outra prova, além da declaração unilateral do agente de trânsito. Dessa vez, o infrator resolveu poupar o corte desnecessário de árvores e seu tempo, não interpondo recurso administrativo.

Se tais situações parecem pouco graves ou mesmo mundanas para justificar a elaboração de uma pesquisa, a terceira já tem uma repercussão diversa, mais severa. Ocorreu com uma empresa, assessorada pelo autor, que prestava serviços para uma empresa pública, os Correios. Essa empresa, que prestava serviços de restaurante sede dos Correios, no Setor Bancário Norte, em Brasília, foi administrativamente sancionada pelos próprios Correios por não ter substituído a garantia do contrato (após uma mudança legislativa no decorrer da vigência do contrato administrativo), de forma que este foi rescindido, tendo a empresa sido sancionada com uma declaração de inidoneidade para contratar com o serviço público, o que causou prejuízos financeiros graves, redundando na demissão de funcionários e total paralisação das atividades da empresa. Além de ter de provar que não descumpriu o contrato (ônus de provar sua inocência), a pena aplicada foi excessivamente severa e desproporcional, o que foi reconhecido pelo judiciário, porém, de forma tardia quando os prejuízos já haviam se consolidado. Com muita sorte, a empresa receberá indenização ressarcitória que servirá integralmente para indenizar credores.

Casos como estes são vistos em processos que geram sanções administrativas no âmbito ambiental, tributário e em processos disciplinares administrativos, estes podendo redundar em penas gravíssimas como a exoneração do servidor, conforme demonstrado adiante. Dessa forma surge a suposição da existência de um apêndice herdado dos modelos de Estados Autoritários, melhor dizendo, de um resquício de autoritarismo em situações como as narradas.

Assim, a problemática abordada neste artigo é se o Poder Administrativo Sancionador pode ser exercido sem as garantias Constitucionais tradicionalmente aplicáveis ao direito penal, tais como e principalmente, a presunção de inocência. A relevância da pesquisa se extrai do próprio surgimento das penas administrativas, retiradas do processo penal, por sua menor gravidade e que, pela inaplicabilidade desses princípios, poderia redundar num prejuízo ao cidadão. Ou seja, seguindo-se a lógica de não se aplicar a presunção de inocência no processo administrativo, seria mais benéfico ao cidadão se defender de uma acusação criminal do que administrativa, o que se mostra um contrassenso.

Para responder ao questionamento, foi inicialmente necessário estabelecer os fundamentos históricos e jurídicos para a definição do conceito e natureza jurídica do poder sancionador. Assim, inicialmente, se define que, com base na formação e desenvolvimento dos Estados, algumas ofensas legais consideradas menos graves passaram a deixar de ser reguladas pelo Direito Penal, passando a ser reguladas pelo Direito Administrativo.

O passo seguinte foi estabelecer o conceito de presunção de inocência, sua posição jurídica como direito fundamental e humano, bem como analisar sua aplicação ou não no processo administrativo sancionador. Em seguida foram analisados casos na jurisprudência brasileira em que se debate a aplicação da presunção de inocência em contraste com o instituto da presunção de legitimidade ou veracidade do ato administrativo. Por fim, foi realizado um estudo sobre essa aparente dicotomia entre a aplicação da presunção de legitimidade e da presunção da inocência para se propor soluções e uma sistematização de forma a garantir o atendimento aos direitos fundamentais.

A metodologia aplicada para se chegar a esse “desenho” de pesquisa, em relação às fontes de obtenção de dados, foi dividida em: a) fontes primárias (oriundas de documentos oficiais, leis, decisões judiciais); e b) fontes secundárias (bibliografia, na forma de livros e artigos científicos relacionados ao tema). A respeito da revisão teórica, foram pesquisados, utilizando-se os termos “poder administrativo sancionador” e “presunção de inocência”, diversos artigos na base de dados do google acadêmico e Scielo, sendo utilizados os artigos encontrados que mais tinham relação com o tema. Para a obtenção das decisões judiciais que serviram de base documental, o site utilizado foi o “<https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>”, que é mantido pelo Conselho da Justiça Federal e reúne a jurisprudência de todos os Tribunais Federais, utilizando-se os termos “processo administrativo”, “presunção de inocência”, “presunção de legitimidade” e “poder administrativo sancionador”. Dos resultados encontrados foram selecionadas as ementas mais relevantes ao tema do artigo, sendo algumas reproduzidas no decorrer de seu desenvolvimento, como se ob-

serva mais adiante. A análise do conteúdo das decisões utilizou o método qualitativo proposto por Bardin<sup>1</sup> com a sistematização das unidades temáticas encontradas na análise do conteúdo das decisões. A conclusão se deu pelo método dedutivo, e, por ser de natureza exploratória, a pesquisa aprofunda e expande os conhecimentos sobre o tema, trazendo novas linhas para debatê-lo, embora não traga uma conclusão definitiva.

Estabelecido o método, passa-se, então, à análise da presunção de inocência como direito humano e fundamental a ser aplicável (ou não?) no processo administrativo sancionador.

## 2 As origens do poder administrativo sancionador como marco para a definição de sua natureza jurídica

Se, na antiguidade, o Estado rudimentar exercia, de forma praticamente ilimitada, seu poder, quando grandes impérios organizados sob a forma de um Estado unitário e, na maior parte das vezes, fundado numa Monarquia teocrática<sup>2</sup>, exerciam livremente seus poderes em total detrimento dos particulares exilados de qualquer forma de proteção legal; no período medieval o Estado se organizou sob a forma de um Estado Absoluto, em que o Rei concentrava todos os poderes, além de legislar, julgava e executava suas leis à sua própria vontade<sup>3</sup>. Menos ruim do que uma total insegurança, era a existência de leis. Apesar disso, o rei tinha máximo poder discricionário, tornando incerto o direito já existente e, dessa forma, se esvaziava quaisquer garantias individuais com o exercício do Poder de Polícia<sup>4</sup> de forma ilimitada, tendo o Estado poder praticamente ilimitado para intervir na seara privada dos indivíduos, inclusive ameaçando sua própria existência.

Os ideais revolucionários que redundaram na Revolução Francesa forjaram uma nova forma de Estado, o chamado Estado de Direito, quando o absolutismo monárquico cedeu espaço às leis e à Teoria da Separação dos Poderes, introduzida por Montesquieu<sup>5</sup>, na qual os três poderes (Rei, Câmara Alta e Câmara Baixa) se dividiam e se balanceavam, trazendo uma “tranquilidade de espírito” aos cidadãos contra as arbitrariedades dos governantes. Essa fase, muito embora constitua um marco importantíssimo do Direito Administrativo (para alguns autores, mesmo seu surgimento), não impediu arbitrariedades e massacres performados pelo Estado contra civis, como se sabe na fase denominada de “terror” da própria Revolução Francesa. De qualquer forma, com o surgimento do Conselho de Estado Francês, um órgão de controle da atividade Administrativa Estatal, fixaram-se formas de limitação do poder das autoridades administrativas, reconhecendo-se direitos dos particulares a remédios constitucionais, além da elaboração de doutrinas e jurisprudência sobre a atividade administrativa<sup>6</sup>, dando mais previsibilidade e segurança aos cidadãos em face do Estado.

Toda essa sistematização administrativa do Estado Francês pós-revolucionário trouxe influências para a sistematização administrativa do Estado Brasileiro. A organização dos Estados, a partir do século XIX, se caracterizou pelo forte liberalismo econômico, fraca atuação no campo social (exceto, talvez no campo da educação), com valorização da liberdade do indivíduo, desenvolvimento econômico e evolução pacífica da democracia<sup>7</sup>. Após as crises econômicas e humanitárias da primeira metade do século XX, a organização dos Estados tornou-se tão difusa quanto influenciou o direito administrativo, surgindo diversas denominações, tais como Estado intervencionista, Estado-providência, Estado de bem-estar, Estado assistencial, Estado pluriclasse, Estado social, Estado social-democrata, Estado de associações, Estado distribuidor, Estado nu-

<sup>1</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

<sup>2</sup> AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2000.

<sup>3</sup> AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2000. p. 67.

<sup>4</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 1-21.

<sup>5</sup> MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat, baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Brasília: UnB, 1995. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. p. 118-125.

<sup>6</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 1-21.

<sup>7</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 23-181.

triz, Estado empresário, Estado de organizações, Estado neocorporativo, Estado neocapitalista, Estado promocional, Estado responsável, Estado protetor, Estado pós-liberal, Estado teocrático. Tais nomenclaturas denotam uma maior complexidade dos modelos de organização do século XX, porém tendo como ponto comum (em relação ao poder político) o fracionamento a fragmentação, uma dispersão de poderes, não mais havendo de se falar em pirâmide, mas em “rede de poderes”<sup>8</sup>.

Apesar da evolução dessas ideias, conceitos e modelos de organização, ainda se nota, inclusive atualmente, o paradigma do ato administrativo como um ato autoritário<sup>9</sup>, que não comporta participação dos administrados, ainda que seus direitos civis estejam garantidos na norma constitucional e o interesse público seja o norte do ato administrativo. Mesmo sob essa forma de organização de Estado, em que se encontravam teoricamente garantidos direitos como à vida, liberdade e propriedade<sup>10</sup>, não houve impedimento de que alguns estados cometessem atrocidades contra seus próprios cidadãos, como se viu no caso do holocausto nazista e as diversas ditaduras espalhadas por todos os continentes. Muitas dessas violações a direitos fundamentais se davam pela porta de entrada do processo, e, sem juiz natural, acesso à justiça, devido processo legal, contraditório e ampla defesa, o cidadão não tinha armas para se defender do Estado. Como tentativa de superar essas lacunas, a partir da segunda metade do século XX, ocorreu o fenômeno da Constitucionalização dos direitos processuais fundamentais, quando praticamente todas as constituições ocidentais passaram a garantir o acesso à justiça, o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório, o duplo grau de jurisdição e a presunção de inocência como cláusulas pétreas<sup>11</sup>. No Brasil, em específico, o marco legislativo que evidencia essa questão foi a Constituição de 1988, justamente a que sucedeu um governo autoritário, prevendo no art. 5º diversas dessas garantias, inclusive e principalmente, ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório e à presunção de inocência<sup>12</sup>, este objeto central de nosso estudo.

Importa ressaltar que, apesar de o inciso LV, do art. 5º da CF, estender essas garantias processuais tanto aos processos judiciais como também aos processos administrativos, somente no ano de 1999, com a Lei Federal 9.784, se disciplinou o processo administrativo no âmbito federal. Antes disso, os conceitos e princípios do processo administrativo ficavam dispersos na doutrina e jurisprudência<sup>13</sup>. Nessa Lei, conforme o art. 2º<sup>14</sup>, não há expressa menção ao Princípio da Presunção de Inocência do Administrado, situação que

<sup>8</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 43.

<sup>9</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Lisboa: Almedina, 2003. p. 445-569.

<sup>10</sup> Os arts. 109 a 118 da Constituição de Weimar de 1919 garantiam direitos fundamentais do homem, tais como a liberdade, igualdade, sigilo de correspondência, inviolabilidade de domicílio e da liberdade senão em função da lei.

<sup>11</sup> JUNOY, Joan Picó I. *Las garantías constitucionales del proceso*. Barcelona: Jose Maria Bosch, 1997. p. 17.

<sup>12</sup> Previsto no art. 5º, LIV, da CF: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”, que deve ter sua interpretação conjugada com o inciso LV: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, como os meios e recursos a ela inerentes”.

<sup>13</sup> DE ROLT, Amanda Pauli *et al.* *Ônus da prova no processo administrativo sancionador*. 2016. TCC (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

<sup>14</sup> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, a, 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;

se mostra particularmente grave quando se tratar de um processo em que a Administração possa exercer o chamado “Poder Administrativo Sancionador”, isto é, quando poderá aplicar sanções que limitam ou restringem direitos dos cidadãos.

O Direito Administrativo Sancionador tem seu embrião na Alemanha do pós-guerra, como reação à “hipertrofia do Direito Penal acessório”<sup>15</sup>, quando uma parcela significativa dos crimes de menor potencial ofensivo saiu da esfera do Direito Penal, passando à esfera do recém-inaugurado “Direito de ordenação Social”<sup>16</sup>. Obviamente, tal mudança decorreu dos traumas em relação aos acontecimentos proporcionados pelo governo autoritário que resultou na destruição quase total do país. No ordenamento brasileiro, de igual sorte, ocorreu tal fenômeno e, hoje em dia, o direito administrativo assumiu a punição pelos delitos de menor gravidade<sup>17</sup>, que não estão sujeitos à pena de prisão, tais como algumas infrações tributárias, de trânsito ou funcionais. E, assim, a doutrina<sup>18</sup> entende que as infrações administrativas (decorrentes da aplicação do poder administrativo sancionador) diferenciam-se das penas segundo um aspecto formal, qual seja, pela autoridade que aplica a sanção. Essa sanção consistirá na privação de um bem ou de um direito (como a revogação de um ato favorável, a perda de uma expectativa ou de um direito, ou a obrigação do pagamento de uma multa)<sup>19</sup>. Tem como finalidade manter a ordem do sistema e reprimir por meios coativos aquelas condutas consideradas contrárias às políticas do ente estatal<sup>20</sup>.

Para Silva, o processo administrativo sancionador regula a pretensão punitiva da Administração sobre sanções aplicadas por autoridades não judiciais, quando o administrado pratica uma conduta contrária a um dever estabelecido no regime jurídico administrativo, e esse processo assemelhando-se ao que se verifica no direito penal, um pressuposto necessário para a aplicação da sanção<sup>21</sup>.

Não obstante as diversidades culturais, históricas, políticas e econômicas verificadas nos mais distintos Estados, é possível identificar uma aproximação entre os diferentes sistemas, o que Bacellar Filho alcunha de “Direito Administrativo Global”<sup>22</sup>, repousando dentre seus postulados a aplicação do princípio da presunção de inocência.

Nesse contexto, no âmbito do poder administrativo sancionador, não são raras as vezes em que o particular, ou mesmo o servidor público, se vê “condenado” administrativamente por um ato que cometeu, sem ter o efetivo direito ao contraditório, ampla defesa e, ainda e principalmente, à presunção de inocência. Assim, é necessário se realizar um aprofundamento sobre o Princípio da Presunção de Inocência e sua aplicabilidade no âmbito do Processo Administrativo Sancionador.

XII – impulso, 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.

<sup>15</sup> GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 2014.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina C. de. *Hassemer e o direito penal brasileiro: direito de intervenção, sanção penal e administrativa*. São Paulo: IBCCRIM, 2013.

<sup>17</sup> GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 2014.

<sup>18</sup> GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Tomo II. 13. ed. Madrid: Civitas, 2013. p. 32.

<sup>19</sup> GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Tomo II. 13. ed. Madrid: Civitas, 2013. p. 876.

<sup>20</sup> VARGAS LÓPEZ, Karen. Princípios del procedimiento administrativo sancionador. *Revista Rjss Jurídica*, 2014. Disponível em: <https://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.

<sup>21</sup> SILVA, Marcelo Luis Abreu e. *O ônus da prova no processo administrativo sancionador*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 36.

<sup>22</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 9, n. 37, p. 11-55, 2009. p. 12.

### 3 A Presunção de Inocência como direito humano e fundamental aplicável no processo administrativo sancionador

A presunção de inocência é um direito que remonta ordenamentos anteriores<sup>23</sup> à Declaração Universal dos Direitos Humanos, estando nesta prevista em seu art. 11<sup>24</sup>. Tal garantia, também, está assegurada na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, em seu art. 8º, item 2. que prevê “Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas”<sup>25</sup>. Com isso, não há dúvidas de que a presunção de inocência é um direito humano<sup>26</sup>, isto é, é um preceito universalmente aceito no âmbito internacional, tendo os Estados, inclusive o Brasil, ratificado essas convenções e, portanto, a obrigação de observá-las.

Por outro lado, a presunção de inocência encontra guarida na Constituição Federal de 1988, no art. 5º, LVII, que prescreve “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória”. No ordenamento brasileiro, ao contrário do que se observou nas Cartas da ONU e do Pacto de San José da Costa Rica, a presunção de inocência somente restou expressamente garantida no processo penal, o que poderia restringir sua aplicação no âmbito do processo administrativo sancionador. No entanto, justamente pela natureza do processo administrativo sancionador, que é o de apenar o cidadão por um ato ilícito cometido, ainda que seja um ato considerado de pouca gravidade, a doutrina entende ser esta garantia extensível a esse tipo de processo<sup>27</sup>. Silva afirma, ainda, que a presunção de inocência deve ser aplicada como regra probatória ou de juízo, isto é, fazendo com que o ônus da acusação recaia sobre o Estado, exigindo-se, portanto, um juízo de certeza sobre a culpabilidade do acusado<sup>28</sup>.

Inclusive, a própria doutrina administrativista não somente entende pelo seu cabimento no processo administrativo sancionador, como desenvolve sua aplicação. Haveria três significações deduzidas da concepção de presunção de inocência nesta seara: a primeira direcionada ao modelo de fundação do processo sancionatório (que tem natureza disciplinar ou criminal), justificando sua aplicação; a segunda como uma regra de tratamento do acusado ao longo do processo; a terceira (e mais importante para esta pesquisa) que incumbe à acusação provar as acusações e não ao acusado provar sua inocência<sup>29</sup>, especialmente porque, na maior parte dos casos, se exigiria uma prova negativa (que pode ser considerada diabólica).

<sup>23</sup> Como na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, no art. 9º que previa: “Todo acusado é considerado inocente até ser declarado culpado e, se julgar indispensável prendê-lo, todo o rigor desnecessário à guarda da sua pessoa deverá ser severamente reprimido pela lei”. DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. França, 26 de agosto de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 26 fev. 2021.

<sup>24</sup> “Todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a Lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Genebra, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 26 fev. 2021.

<sup>25</sup> BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, [1992].

<sup>26</sup> Para Piovesan, Direitos Humanos são “reivindicações universais de direito para qualquer ser humano, que tendenciam a serem positivadas pelos Estados como base de seu pacto social”, sendo divididos em suas esferas nacional e internacional. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 67.

<sup>27</sup> “[...] que tal garantia estende sua eficácia além do processo penal, incluindo os demais ramos da jurisdição e, mais além inclusive, do campo propriamente jurisdicional, pois alcança até a atividade administrativa sancionadora”. LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 218. No mesmo sentido, VARGAS LÓPEZ, Karen. *Principios del procedimiento administrativo sancionador*. *Revista Rjss Jurídica*, 2014. Disponível em: <https://www.binass.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.

<sup>28</sup> SILVA, Marcelo Luis Abreu e. *O ônus da prova no processo administrativo sancionador*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 53.

<sup>29</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*. São

A doutrina estrangeira, no mesmo sentido, entende que o exercício do jus puniendi está condicionado à apreciação das provas, e o Princípio da Presunção de Inocência exige que a sanção esteja baseada em atos e meios probatórios, cujo ônus pertence a quem o acusa, ou seja, ninguém está obrigado a provar sua própria inocência, de modo que a insuficiência de provas tendentes à condenação deve resultar numa sentença absolutória<sup>30</sup>.

O que se mostra preocupante, no entanto, é que a Lei Federal n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não traz, em seu bojo, nenhuma disposição nesse sentido, como mencionado anteriormente<sup>31</sup>.

Essa omissão, talvez ressaltada por um judiciário exacerbadamente legalista, resulta em diversos julgados envolvendo processo administrativo sancionador, em que a presunção de inocência sequer é mencionada, quando muito aplicada. Essa questão será observada no tópico seguinte.

Antes, porém, é necessário ressaltar, ainda, a questão da culpabilidade, que caminha ao lado da presunção de inocência e, de igual sorte, não aparece de forma expressa na lei e raramente nas decisões judiciais. A doutrina, no entanto, considera a culpabilidade como um dos pilares do regime jurídico do direito administrativo sancionador<sup>32</sup>. Com efeito, segundo esse princípio, a aplicação da sanção administrativa depende da constatação da culpa em sentido lato, ou seja, de dolo (intenção de praticar ou a assunção do risco do resultado) ou de culpa em sentido estrito (negligência, imprudência e imperícia)<sup>33</sup>. Nesse contexto, inclusive, o reconhecimento de tal princípio como aplicável ao direito administrativo sancionador afasta a responsabilidade objetiva, presente na racionalidade civilista<sup>34</sup>.

Outrossim, Osório, ao analisar a culpabilidade, argumenta que esta tem origem da interpretação de dispositivos constitucionais, tendo como consequência a limitação do direito punitivo<sup>35</sup>. Assim, o exercício do jus puniendi exige não apenas o resultado ilícito do ato praticado, mas que se atente para os elementos subjetivos atinentes à conduta do infrator<sup>36</sup>.

Binebojm assevera que a sanção administrativa deve ser adequada e proporcional, se relacionando com a culpabilidade, a partir do momento em que se analisa a conduta do infrator, tendo em vista que a finalidade da punição é justamente evitar condutas iguais ou semelhantes, que ele adote um comportamento diverso no futuro<sup>37</sup>. Obviamente o elemento de culpabilidade não restringe o direito de reparação ou compensação do dano (este, de natureza civil, a própria Constituição Federal reconhece como passível de ser imposto por

---

Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 5. p. 734. E, no mesmo sentido, GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 2014.

<sup>30</sup> BELTRÁN DE FELIPE, Miguel. Realidad y constitucionalidad en el derecho administrativo sancionador (segunda parte). *Revista Jurídica de Castilla La Mancha*, p. 27-28, 2006.

<sup>31</sup> Com relação ao processo administrativo sancionador, expressamente reconhecido pela lei no inciso X, do art. 2º, são previstas “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”.

<sup>32</sup> BINENBOJM, Gustavo. O Direito Administrativo Sancionador e o Estatuto Constitucional do Poder Punitivo Estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, v. 11, p. 11-35, ago. 2014. p. 2.

<sup>33</sup> BINENBOJM, Gustavo. O Direito Administrativo Sancionador e o Estatuto Constitucional do Poder Punitivo Estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, v. 11, p. 11-35, ago. 2014. p. 2.

<sup>34</sup> GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 2014. p. 788.

<sup>35</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 131.

<sup>36</sup> BINENBOJM, Gustavo. O Direito Administrativo Sancionador e o Estatuto Constitucional do Poder Punitivo Estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, v. 11, p. 11-35, ago. 2014. p. 2.

<sup>37</sup> BINENBOJM, Gustavo. O Direito Administrativo Sancionador e o Estatuto Constitucional do Poder Punitivo Estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, v. 11, p. 11-35, ago. 2014. p. 3.

meio de responsabilização objetiva, no art. 5º, XLV); apenas o direito de punição, aplicar sanção, é que deve observar a culpabilidade.

Assim, não há dúvidas de que, ao menos teoricamente, o Princípio da Presunção de Inocência se aplicaria ao processo administrativo sancionador. Todavia, tal interpretação não é tão simples, haja vista que a aplicação da presunção da veracidade do ato administrativo poderia, ao menos teoricamente, obstar a aplicação do princípio da presunção de inocência ao processo administrativo sancionador. Para tanto, é necessário realizar uma análise empírica de julgados em que tais institutos jurídicos se apresentam em aparente conflito.

## 4 A presunção de inocência no processo administrativo sancionador segundo a jurisprudência: uma análise qualitativa

Nos termos anteriormente asseverados, a doutrina deixa evidente a imprescindibilidade da aplicação do Princípio da Presunção de Inocência no processo administrativo sancionador. No entanto, a despeito de parecer ter uma maior aceitação na seara doutrinária, o estudo empírico demonstrou que a presunção de inocência enfrenta seus percalços na jurisprudência brasileira.

Para se realizar a análise empírica proposta, foi adotado o método de pesquisa com fontes primárias retrospectivo, isto é, se utilizou a coleta de decisões judiciais no banco de dados fornecido pelo Conselho da Justiça Federal, acessível a toda população, na página eletrônica com endereço: “<https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>”. A pesquisa foi realizada entre as datas de 31 de março de 2021 e 2 de abril de 2021, tendo-se utilizado como palavras chaves para a filtragem das decisões as seguintes: “presunção de inocência”, “presunção de legitimidade” e “presunção de legalidade”, incluindo-se todos os Tribunais abarcados pelo banco de dados. A palavra-chave “processo administrativo sancionador” não trouxe resultados, pois muitas das decisões em que se verifica sua hipótese de incidência não trazem, em seu bojo, esse termo, já que tem sido desenvolvido mais recente na literatura pátria, ainda tendo pouca incidência nas ementas e no inteiro teor das decisões judiciais.

Com isso, foram encontrados cerca de 117 resultados, dos quais a maior parte foi excluída da análise, já que, ao se verificar o teor das decisões, se percebia que não se tratava de processos questionando sanções aplicadas no âmbito do processo administrativo sancionador, mas sanções criminais. Com a exclusão desses resultados que não são relevantes em relação ao tema, foram encontrados 32 acórdãos que se relacionavam com a análise judicial de sanções aplicadas no âmbito do processo administrativo sancionador. Nesse contexto, ao se analisarem uma a uma cada uma dessas decisões, optou-se por excluir algumas da análise, pois se verificou o que a literatura aponta como “ponto de saturação” nos dados obtidos<sup>38</sup>, já que as decisões encontradas repetiam, em alguns casos *ipsis litteris*, os termos e conclusões anteriormente encontrados nas decisões analisadas<sup>39</sup>. Portanto, foram analisados todos os 32 acórdãos encontrados sobre o tema. Após a chegada no ponto de saturação, foram estabelecidos 16 (dezesseis)<sup>40</sup> casos que se mostram relevantes para a compreensão da problemática. Os julgados utilizados variam do ano de 2002 até 2020, e a maior parte deles (13 do total de 16) foram proferidos entre os anos de 2014 e 2020.

<sup>38</sup> MINAYO, M. C. de S. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. *Revista Pesquisa Qualitativa*, v. 5, n. 7, p. 1–12, 2017. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/82>. Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>39</sup> A exemplo disso, a ementa de alguns acórdãos do TRF 3 — que julgaram a legalidade de processo administrativo disciplinar que redundou na exoneração do servidor — tem ementas e argumento praticamente idênticas, sejam eles a ApCiv 5000087-09.2019.4.03.6005, a ApCiv 0001576-76.2013.4.03.6103 e a ApCiv 0000278-14.2007.4.03.6118, nos quais se decidiu pela respeito à discricionariedade da Administração Pública na aplicação da sanção ao servidor, isto é, não adentrando no mérito da presunção de inocência ou presunção de legalidade.

<sup>40</sup> Foram encontrados, ainda, acórdãos envolvendo penas administrativas aplicadas pela prática de improbidade administrativa, no entanto, como tal condenação exige um processo judicial, houve a exclusão desses acórdãos para manter a coerência com o tema analisado, isto é, a aplicação do Princípio da Presunção de Inocência no processo administrativo sancionador.

Importa ressaltar, ainda, que o autor realizou um resumo de cada decisão judicial no qual consta a natureza da ação (para fins de confirmação de se tratar de caso de processo administrativo sancionador), optando por não citar a ementa ou seu inteiro teor de modo a se evitar a inclusão de trechos irrelevantes para a compreensão de problemática, tornando mais objetiva a análise do conteúdo dos julgados.

Assim, na tabela 1, retrata-se um panorama fidedigno de aplicação do princípio em análise na seara do processo administrativo sancionador.

**Tabela 1** - Relação dos julgados envolvendo processo administrativo sancionador com os termos “presunção de inocência”, “presunção de legitimidade” e “presunção de legalidade”

N.o	Referência do Julgado e Tribunal	Descrição do Julgado	Conclusões
1	AC: 5046346-62.2016.4.04.7000 (TRF4) SEXTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:18/07/2017	Ação visando à anulação de multa aplicada na via administrativa, sendo que a empresa acusa a autoridade Administrativa de ter recusado a apresentação de documentos impugnando a autuação. A Administração recusou o recebimento da defesa porque a procuração não tinha poderes específicos para tanto.	Aplicação do princípio da presunção de veracidade e da legalidade da conduta administrativa em face da alegação do particular.  Trecho interessante do acórdão: “aquele que litiga contra o Estado sabe, ou pelo menos deve saber, de antemão, que tem a incumbência de desconstituir em Juízo a presunção de veracidade e legitimidade de que se reveste o ato administrativo, e deve fazê-lo mediante prova sólida, que não deixe pairar dúvida sobre a ilegalidade/ilegitimidade do ato”.  Assim, ficou claro que o ônus de provar a ilegitimidade do ato era do particular.
2	Apelação Cível 5001583-71.2018.4.03.6114. TRF3 – 3ª Turma, Intimação via sistema DATA:28/08/2019	Ação que discute multa aplicada pelo DNIT à empresa Toyota porque esta foi considerada a única embarcadora da mercadoria.	O tribunal entendeu que a empresa não afastou a presunção de veracidade que o auto de infração possuía, deixando claro que era ônus seu fazê-lo.
3	TRF ApCiv 0017906-96.1996.4.03.9999, TRF3 – TURMA SUPLEMENTAR DA SEGUNDA SEÇÃO, DJU DATA:06/12/2007 PÁGINA: 754	Apelação contra embargos à execução que aplicou multa em função de omissão de receitas da empresa recorrente.	O tribunal entendeu que não houve a desconstituição da presunção de veracidade do título executivo (que incluía, inclusive a multa aplicada).
4	MS – MANDADO DE SEGURANÇA – 7415 2001.00.27249-5, OG FERNANDES, STJ – TERCEIRA SEÇÃO, DJE DATA:25/09/2013	Mandado de segurança contra ato da Administração que indeferiu pedido de reintegração de servidor exonerado. O mesmo sofreu denúncia anônima, foi inocentado na seara criminal, porém foi reconhecida sua culpabilidade na seara administrativa.	O impetrante utilizou a tese da presunção da inocência, que foi rejeitada sob o entendimento de que a mesma teria sido realizada de forma genérica. Além disso, o Tribunal entendeu que as instâncias criminal e administrativa são independentes e o resultado de uma não tem influência na outra.

N.o	Referência do Julgado e Tribunal	Descrição do Julgado	Conclusões
5	AC – Apelação Civil – 573379 0001770-33.2013.4.05.8201, Desembargador Federal Vladimir Carvalho, TRF5 – Segunda Turma, DJE – Data:11/05/2018 – Página:25	Ação cível visando à declaração de nulidade do auto de infração aplicado a uma pessoa jurídica por suposta prática de ilícito ambiental. O tribunal reformou a sentença para reconhecer a nulidade do auto de infração, tendo em vista que não ficou comprovada a autoria do suposto ilícito. Ainda reconheceu que a Administração não pode transferir para o particular o ônus de provar sua inocência, mesmo em se aplicando o princípio da precaução inerente ao direito ambiental.	Primeiro julgado analisado a citar a presunção de inocência, reconhecendo que não houve provas suficientes no processo administrativo de que o particular teria cometido a infração que gerou a aplicação da multa. Porém, nem no âmbito administrativo, nem em primeira instância, tal questão foi reconhecida, somente em segunda instância se reconheceu a insuficiência das provas para se aplicar o poder administrativo sancionador.
6	AC – Apelação Civil – 375547 2004.83.00.017616-8, Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, TRF5 – Quarta Turma, DJ – Data:30/03/2006 – Página:935 – N.º:62.)	Ação que impugna multa aplicada pelo IBAMA em processo administrativo versando sobre a captura irregular de peixes da fauna amazônica. O Tribunal entendeu que somente se poderia acolher o pedido do autor caso da juntada dos autos do processo administrativo “emergissem depoimentos e/ou documentos com base nos quais a empresa promotente pudesse provar sua inocência, o que não ocorre no caso”. O Tribunal entende que cabe à autora (empresa) provar a ilegalidade da autuação da fiscalização do IBAMA, caso contrário prevalece a legitimidade deste ato administrativo.	Mais uma vez, o judiciário afirmou, de forma clara e inequívoca, que é ônus do cidadão provar sua inocência, sendo este o único modo de desconstituir a presunção de legitimidade do ato administrativo.
7	AI 0044586-74.2011.4.01.0000, JUIZ FEDERAL PABLO ZUNIGA DOURADO (CONV.), TRF1, E-DJF1 24/08/2018	Agravo de instrumento impetrado por consumidores contra a CEMIG por multa aplicada em função de suposta adulteração de medidores de consumo em repúblicas estudantis ligadas à UFOP. Nesse caso, a empresa executou perícia em laboratório certificado pelos órgãos de metrologia e inspeção de qualidade, de modo que restou evidenciado a culpa do administrado.	Nesse caso, aparentemente, a Administração juntou provas cabais que realmente afastaram qualquer possibilidade de inocência do administrado, nesse contexto, não há o que se falar em violação a nenhum direito constitucional.
8	AC 0006411-36.2011.4.01.3904, DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TRF1 – TERCEIRA TURMA, e-DJF1 19/02/2018	Mais um caso de improbidade administrativa em que os recorrentes se insurgem contra sentença que manteve as sanções aplicadas em sede administrativa por cometimento dessa infração.	De acordo com as descrições constantes no inteiro teor do acórdão os autos denotam claramente a culpabilidade dos réus, de modo que o Princípio da Presunção de inocência não parece ter sido violado nesse caso.

N.o	Referência do Julgado e Tribunal	Descrição do Julgado	Conclusões
9	EIAC 0089228-89.1998.4.01.0000, JUIZ ALEXANDRE MACHADO VASCONCELOS (CONV), TRF1 – TERCEIRA SEÇÃO, DJ 10/01/2002 PAG. 46	Processo cível que visava anular processo administrativo em que um candidato de concurso, ao realizar curso na academia nacional de polícia, foi desligado por uma suposta informação “antiga e inconsistente” de consumo de entorpecentes.	Neste caso, o Tribunal reconheceu a prevalência do princípio da presunção de inocência, principalmente porque no processo administrativo não houve a oportunidade da ampla defesa e do contraditório ao cidadão.
10	STF MS n. 23262, Min. Dias Toffoli, Plenário. DJE de 23.04.2014	Mandado de segurança impetrado por servidor que teve contra si instaurado procedimento administrativo visando a apuração de falta disciplinar, que, por não ter tido andamento, terminou por prescrever. A autoridade administrativa visava realizar apontamentos desabonadores, relativos a esse processo administrativo que não se findou na ficha funcional do servidor público.	Nesse processo houve a declaração de inconstitucionalidade do regramento que permitia o apontamento na ficha funcional do trabalhador antes da apuração do processo, em respeito ao princípio da presunção de inocência.
11	TRF 3ª Região, SEXTA TURMA, Ap – APELAÇÃO CÍVEL – 2262388 – 0000235-86.2016.4.03.6110, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL CONSUELO YOSHIDA, julgado em 14/12/2017, e-DJF3 Judicial 1 DATA:21/12/2017	Trata-se de processo de natureza cível visando anular auto de infração de trânsito. Segundo o julgado, o auto de infração tem presunção <i>juris tantum</i> de legalidade e veracidade, somente podendo ser desconstituído se ficar comprovado: a) a inexistência dos fatos descritos no auto de infração; b) atipicidade da conduta; c) vício em seus elementos. E incumbe ao autor provar fato constitutivo de seu direito. O autor alegou que não transitava na via no momento em que foi autuado, fato este negativo, cuja prova foi exigida pelo Tribunal.	Aqui se trata de um dos casos narrados anteriormente no artigo, o autor alega fato negativo, ou seja, que não estava trafegando na via no momento em que foi autuado, e sua presunção de inocência foi desprezada, tendo ele que comprovar esse fato para desconstituir a presunção de veracidade do ato administrativo.
12	APELREEX – Apelação 0000120-25.2010.4.02.5101. Relator(a) ALCIDES MARTINS. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA SEGUNDA REGIÃO. 5ª Turma. DJE de 20.02.2018.	Processo que visa anular auto de infração aplicado pela Comissão de Valores Mobiliários que havia condenado o particular ao pagamento de uma multa no valor aproximado de 1.3 milhão de reais. Tendo sido absolvido em primeira instância no processo administrativo, presumiu-se em sede de recurso que o pai do particular havia passado informações privilegiadas ao operador da bolsa de valores.	O tribunal entendeu que a presunção de que o cidadão tenha recebido informações privilegiadas, sem qualquer indício de provas nesse sentido, ofenderia a presunção de inocência, afastando-se, dessa forma, a sanção aplicada em sede administrativa (confirmando a sentença de primeira instância).

N.o	Referência do Julgado e Tribunal	Descrição do Julgado	Conclusões
13	AGRAVO DE INSTRUMENTO. 0008115-61.2013.4.02.0000. Relator(a) LUIZ PAULO DA SILVA ARAUJO FILHO. TRF 2ª Região. DJE de 21/08/2014	Aplicação da pena de suspensão administrativa aplicada pela CVM a alguns sócios de empresa que fizeram alterações no contrato social visando, supostamente, impedir os adquirentes de cotas sociais preferenciais de exercer o direito de voto. Nesse caso, o tribunal aplica o Princípio da Presunção da Legitimidade dos atos administrativos.	Não há qualquer menção ao princípio da presunção de inocência.
14	APELAÇÃO CIVEL (AC) 0026854-34.2008.4.01.3800. Relator(a) DESEMBARGADOR FEDERAL JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA. TRF 1ª Região. Primeira Turma. e-DJF1 23/11/2020	Mandado de segurança em que policial rodoviário federal contesta PAD que culminou com sua exoneração sob o entendimento de que teria cobrado propina durante fiscalizações realizadas. Segundo o entendimento do Tribunal, foram frágeis as provas produzidas no PAD, insuficientes para afastar a aplicação do princípio da presunção de inocência.	O trecho a seguir ilustra o entendimento esposado: “a materialização do dever-poder estatal de punir deve estar compatibilizada com os preceitos fundamentais que tutelam a dignidade da pessoa humana, de sorte que o julgamento do Processo Administrativo Disciplinar não pode consubstanciar ato arbitrário pautado em presunções subjetivas, mas deve sempre estar calcado em prova robusta e coerente, assegurando a aplicação do princípio da segurança jurídica às partes.” (RMS 28.169/PE, Rei. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 29/11/2010). Precedentes desta Corte. (AC 0003256-63.2003.4.01.3400, JUIZ FEDERAL JOÃO CÉSAR OTONI DE MATOS (CONV.), TRF1 – SEGUNDA TURMA, e-DJF1 01/03/2019
15	APELAÇÃO CIVEL (AC) 0003618-60.2006.4.01.3400. JUIZ FEDERAL CIRO JOSÉ DE ANDRADE ARAPIRACA. TRF 1ª Região. Primeira Turma. e-DJF1 20/06/2018.	Mais um mandado de segurança objetivando reprimir ato sancionador contra servidor público. Neste caso a Instrução de serviço n. 08/DG-DPRF impedia a remoção de servidores que tinham contra si processos administrativos disciplinares abertos.	Nesse caso, seguindo-se o precedente já citado anteriormente do STF, entendeu-se pela aplicação do Princípio da Presunção de Inocência contra o ato de poder administrativo sancionador.
16	Agravamento de Instrumento 0025076-36.2015.4.01.0000. DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA. TRF 1ª Região. DJE de 11.11.2015.	Na ação anulatória de auto de infração/apreensão, o particular se insurgiu contra a apreensão de dois veículos pelo IBAMA, tendo em vista o suposto cometimento de infração ambiental.	Foi deferida a medida se aplicando o princípio da presunção de inocência. Cito interessante trecho representativo da decisão: não há motivo para afastar o Princípio da Presunção da Inocência no direito administrativo sancionador. A apreensão liminar dos veículos em ação de fiscalização tem cabimento para propiciar à Administração a tomada de medidas e/ou diligências visando ao processamento da infração. Se não houver indícios de que o veículo é utilizado na prática de crimes, havendo pedido de liberação, a Administração deve considerar, quanto menos, a hipótese de designar o autuado como depositário

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos do endereço eletrônico <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

Ao se realizar uma análise qualitativa do conteúdo dessas decisões, segundo o método de análise de conteúdo proposto por Bardin<sup>41</sup>, foram encontradas 5 (cinco) Unidades Temáticas, isto é, assuntos principais discutidos em cada decisão. São eles: i) Processos Administrativos Disciplinares (casos número 4, 10, 11, 14 e 15, de acordo com a tabela 1); ii) Aplicação de sanções por infrações de trânsito (casos número 2 e 11, de acordo com a tabela 1); iii) Multas decorrentes de infrações administrativas de natureza tributária (casos números 1 e 3, da tabela 1); iv) Multas decorrentes de infrações de natureza ambiental (casos números 5, 6 e 16, da tabela 1); e v) sanções administrativas aplicadas em função de infrações das atividades controladas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (casos números 12 e 13, da tabela 1).

Importa ressaltar que, para praticamente todos esses casos, foram encontrados outros julgados, que não foram inseridos na tabela porque muitas vezes se tratavam de casos idênticos, julgados pelo mesmo Tribunal, alguns utilizando argumentos idênticos, o que tornaria desnecessariamente repetitiva sua citação.

Outra observação pertinente é que foi encontrado um caso isolado, que pode ser considerado *sui generis*, o processo n. 7 da Tabela 1, envolvendo a Companhia de Energia Energética de Minas Gerais – CEMIG e repúblicas estudantis vinculadas à Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP. Tratava-se de aplicação de sanção administrativa em função de adulteração do medidor de energia dessas repúblicas, e a CEMIG providenciou a realização de prova pericial que comprovou, cabalmente, a adulteração, de modo que houve prova muito consistente para que se confirmasse, tanto em via administrativa quanto na via judicial, a aplicação da multa decorrente do exercício do poder administrativo sancionador<sup>42</sup>. Assim, esse caso não apresenta muita relevância com nosso objeto de estudo.

Com relação à primeira unidade temática encontrada, qual seja, aplicação de sanção decorrentes de Processos Administrativos Disciplinares (PAD's), foram selecionados 5 julgados, dentre eles um paradigmático do Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança n. 23.262 que tramitou no Supremo Tribunal Federal<sup>43</sup> (processo n. 10, da tabela 1), que, inclusive, foi utilizado com referência para outros julgados. Esse processo se tratou de um mandado de segurança impetrado por servidor público que teve contra si instaurado procedimento administrativo visando à apuração de falta disciplinar que, por não ter tido andamento, terminou por prescrever. A autoridade administrativa visava realizar apontamentos desabonadores relativos a fatos desse processo administrativo, que não se findou, na ficha funcional do servidor público. Assim, houve a declaração da inconstitucionalidade da norma administrativa que permitia esses apontamentos desabonadores e foi reafirmado o Princípio da Presunção de Inocência no PAD.

Nesse julgado paradigmático, o Rel. Min. Dias Toffoli, em seu voto acolhido por maioria do Pleno, expôs que o Princípio da Presunção de inocência seria um pressuposto negativo, que teria a propriedade de refutar a incidência dos efeitos de um ato sancionador, enquanto o processo administrativo não seja concluído. No caso em questão, a Administração Pública não concluiu o Processo Administrativo disciplinar, de modo que ocorreu a prescrição em favor do servidor público, o que tornaria ilegal a anotação de apontamentos em sua ficha funcional de comentários desabonadores envolvendo os fatos discutidos no PAD prescrito.

Nos casos envolvendo essas questões de PAD, apenas no caso 4, o Princípio da Presunção da Inocência não foi acolhido, tendo em vista que o impetrante teria utilizado uma alegação genérica. Além disso, nessa decisão, o Superior Tribunal de Justiça afastou a alegação de que o servidor teria sido absolvido na instância criminal e, por esse motivo, deveria ser absolvido na seara administrativa, reafirmando a independência e desvinculação entre as instâncias<sup>44</sup>. Importa ressaltar, de qualquer sorte, que esse julgado do STJ foi proferido em 2013, ou seja, em data anterior à decisão paradigmática do Mandado de Segurança n. 23.262, do

<sup>41</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

<sup>42</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento 0044586-74.2011.4.01.0000. Relator(a): Juiz Federal Pablo Zuniga Dourado (Conv.). *E-DJF1*: 24 ago. 2018.

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 23.262. Relator: Ministro Dias Toffoli. *DJU*: 23 abr. 2014.

<sup>44</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (3. Seção). Mandado de Segurança 7415 2001.00.27249-5. Ministro: Og Fernandes. *DJE*: 25 set. 2013.

STF, que foi proferida somente em 2014. Essa circunstância pode explicar o fato de esse ser um julgado dissonante em relação aos demais associados para esse tipo de situação. Com efeito, os julgados 9<sup>45</sup>, 14<sup>46</sup> e 15<sup>47</sup> (os dois últimos posteriores à decisão do STF) julgaram, em consonância com o entendimento do STF, declarando a nulidade de PAD's e atos administrativos, reafirmando a aplicação do princípio da presunção de inocência, especialmente quando haveria restrições a direitos dos servidores públicos (como por exemplo a remoção) nos casos de existirem PAD's não finalizados. Assim, dos cinco casos pesquisados, em 4 deles, houve a preponderância da aplicação do princípio da presunção de inocência, resultando numa frequência de 80% (oitenta por cento).

Noutro giro, em relação à segunda Unidade Temática, em que se relacionaram os processos relativos à aplicação de sanções decorrentes de infração de trânsito, os casos 2<sup>48</sup> e 11<sup>49</sup> da tabela 1 foram selecionados como representativos. Em ambos, julgados pelo TRF da 3ª Região, o entendimento esposado pelo Tribunal destoava do que foi apurado anteriormente. Nesses casos, os julgados mencionam a aplicação da presunção de veracidade do ato administrativo, sem mencionar a presunção de inocência em momento algum. No caso 12, inclusive, há uma sistematização de quando o auto de infração de trânsito pode ser desconstituído, devendo ser provada: a) a inexistência dos fatos descritos no auto de infração; b) atipicidade da conduta; ou c) vício em seus elementos. Interessante mencionar, ainda, que nesse segundo caso, o Juízo exigiu prova de fato negativo do cidadão (provar que não estava trafegando na via no horário em que a infração teria sido cometida) para desconstituir a sanção. Além disso, outros julgados, todos no mesmo sentido, reverberam a tese citada, de forma que não se aplica a presunção de inocência (sequer mencionada), devendo o administrado provar a inconsistência da presunção de legitimidade (ainda que relativa) do auto de infração.

No que se refere às multas decorrentes de infrações administrativas de natureza tributária, representados na tabela 1 pelos casos 1<sup>50</sup> e 3<sup>51</sup>, ficou claro, no entender dos julgadores, que caberia aos administrados comprovar a ilegitimidade do ato administrativo, isto é, deve-se provar, de forma cabal, que o auto de infração possui alguma irregularidade. Em ambos os casos, o argumento da presunção de inocência sequer é mencionado nos julgados analisados. Logo, os autos de infração dificilmente são desconstituídos, como ocorreu nos julgados analisados.

Entendimento distinto ostentaram os Tribunais em relação às infrações ambientais. Em relação ao primeiro caso, julgado 5<sup>52</sup>, o Tribunal reconheceu a presunção de inocência, citada de forma expressa no julgado, deduzindo que os autos do processo administrativo não continham elementos suficientes para atestar a culpabilidade da empresa penalizada, anulando a aplicação da multa estipulada na seara administrativa. Apesar disso, se percebeu que esse princípio somente foi aplicado na 2ª instância da seara judicial, não tendo sido reconhecido no processo administrativo ou na 1ª instância do processo judicial. O caso 16<sup>53</sup>, por outro

<sup>45</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (3. Seção). Embargos Infringentes na Apelação Cível. 0089228-89.1998.4.01.0000. Relator(a): Juiz Alexandre Machado Vasconcelos (Conv.). *DJf*: 10 jan. 2002. p. 46.

<sup>46</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (1. Turma). Apelação Cível. AC 0026854-34.2008.4.01.3800. Relator(a): Desembargador Federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira. *E-DJF1*: 23 nov. 2020.

<sup>47</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (1. Turma). Apelação Cível. AC 0003618-60.2006.4.01.3400. Relator(a): Juiz Federal Ciro José De Andrade Arapiraca. *E-DJF1*: 20 jun. 2018.

<sup>48</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (3. Turma). Apelação Cível. AC 5001583-71.2018.4.03.6114. [Intimação via sistema], 28 ago. 2019.

<sup>49</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (6. Turma). Apelação Cível. AP 2262388 0000235-86.2016.4.03.6110. Relator(a): Desembargadora Federal Consuelo Yoshida, 14 de dezembro de 2017. *E-DJF3*: Judicial 1, 21 dez. 2017.

<sup>50</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (6. Turma). Apelação Cível. AC 5046346-62.2016.4.04.7000. *E-DJF3*: Judicial, 18 jul. 2017.

<sup>51</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (2. Seção Turma Suplementar). Apelação Cível. AC 0017906-96.1996.4.03.9999. *DJU*: 06 dez. 2007. p. 754.

<sup>52</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (2. Turma). Apelação Cível. AC 573379 0001770-33.2013.4.05.8201. Relator(a): Desembargador Federal Vladimir Carvalho. *DJE*: 11 maio 2018. p. 25.

<sup>53</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento 0025076-36.2015.4.01.0000. Relator(a): Desembargador Federal João Batista Moreira. *DJE*: 11 nov. 2015.

lado, aplicou o Princípio da Presunção de Inocência contra o ato administrativo que determinou a apreensão de dois veículos do particular que, supostamente, teria cometido infração ambiental. Um dos argumentos utilizados pelo julgador foi a ausência de relação da utilização do veículo como instrumento da infração ambiental. Por fim, o outro caso dessa temática analisado, o 6<sup>54</sup> da tabela 1, destoou da maior parte dos casos encontrados já que a presunção de inocência não foi citada no julgado, sendo afirmado, expressamente, na decisão de que o ônus de provar a inocência era do administrado que fora condenado, administrativamente, por infração ambiental por suposta captura irregular de peixes da fauna amazônica.

Por fim, para finalizar a análise dos casos encontrados, há de se mencionar os casos relativos às sanções administrativas aplicadas em função de infrações das atividades controladas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Foram selecionados dois casos que representam a falta de uniformidade jurisprudencial. No primeiro, caso 12<sup>55</sup>, um agente foi condenado administrativamente ao pagamento de multa por ter supostamente recebido informações privilegiadas do seu pai, que trabalhava numa empresa cujas ações foram negociadas pelo filho, obtendo grande lucro com as operações. Não restou comprovada, nem mesmo com indícios, que o cidadão realmente recebeu essa informação privilegiada, de modo que se aplicou o Princípio da Presunção de Inocência, e a multa, outrora estipulada em quase 1,3 milhão de reais, foi anulada conjuntamente com o auto de infração. Por derradeiro, no caso 13<sup>56</sup>, houve a sanção de suspensão aplicada pela CVM a alguns sócios de uma empresa que teriam realizado alterações no contrato social com o fito de dificultar o exercício do direito de voto dos adquirentes de cotas preferenciais. Nesse processo, a sanção foi mantida e o julgado, em momento algum, sequer se refere ao Princípio da Presunção de Inocência, o que denota a existência de um dissenso jurisprudencial dentro do próprio Tribunal em que os casos foram julgados.

A tabela 2, baseada na análise desses julgados, é possível propor a seguinte sistematização:

**Tabela 2** - Sistematização de tipos de ato sancionador, utilização da presunção de inocência na argumentação do julgado e distribuição do ônus da prova

Ato sancionador abordado na ação judicial	Resultado	Presunção de Inocência	Ônus da prova
<b>Sanções em Processo Administrativo Disciplinar</b>	Na maior parte dos casos analisados (80%), o servidor tem êxito na ação e consegue anular o PAD	Geralmente, é reconhecida e aplicada, sobretudo após o MS 23.262 do STF	Atribuído à Administração Pública
<b>Infrações de Trânsito</b>	Quase a unanimidade dos casos resulta em manutenção da sanção administrativa pelo judiciário	Na maior parte dos casos, não é sequer citada no julgado	Atribuído ao cidadão para desconstituir a presunção de legalidade do ato administrativo
<b>Infrações de natureza tributária</b>	Quase a unanimidade dos casos resulta em manutenção da sanção administrativa pelo judiciário	Na maior parte dos casos, não é sequer citada no julgado	Atribuído ao cidadão para desconstituir a presunção de legalidade do ato administrativo
<b>Infrações de natureza ambiental</b>	Na maior parte dos casos analisados, o cidadão tem êxito na ação e consegue se ver livre da sanção	É aplicada, sendo analisada a culpabilidade na conduta do cidadão	Atribuído à Administração Pública

<sup>54</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (4. Turma). Apelação Cível. AC 375547 2004.83.00.017616-8. Relator(a): Desembargadora Federal Margarida Cantarelli. *DJ*: 30 mar. 2006. p. 935.

<sup>55</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (5. Turma). Apelação APELREEX 0000120-25.2010.4.02.5101. Relator(a): Alcides Martins. *DJE*: 20 fev. 2018.

<sup>56</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Agravo de Instrumento 0008115-61.2013.4.02.0000. Relator(a): Luiz Paulo Da Silva Araujo Filho. *DJE*: 21 ago. 2014.

Ato sancionador abordado na ação judicial	Resultado	Presunção de Inocência	Ônus da prova
Sanções aplicadas pela CVM	Não há uniformidade nas conclusões dos julgados	Em alguns casos, é utilizada como argumento para desconstituir o ato sancionador, em outros não.	Apesar de haver divergência nas decisões, depreende-se de seus conteúdos que o ônus é atribuído à CVM

Fonte: Elaboração própria.

A partir dessa sistematização, é possível, ainda, concluir que, quando a sanção administrativa é aplicada na forma de multa pecuniária, como são os casos das infrações de trânsito e infrações de natureza tributária, geralmente, não se aplica o Princípio da Presunção de Inocência em favor do cidadão, de modo que o ônus de provar sua inocência fica a seu encargo. Por outro lado, quando se trata de outras sanções, como a exoneração do servidor público, a suspensão de atividades das empresas ou constrição de bens, que podem ser consideradas condutas mais agressivas sob o ponto de vista da esfera dos direitos individuais dos cidadãos, geralmente os tribunais têm analisado com maior cuidado e aplicado o Princípio da Presunção de Inocência.

Nesse contexto, as conclusões observadas denotam que a doutrina, apesar de preconizar a aplicação da presunção de inocência nos processos administrativos de cunho sancionador, além de não analisar empiricamente se sua aplicação é recorrente na jurisprudência, não distinguiu os casos em que há uma maior ou menor probabilidade da sua aplicação. Daí a utilidade e importância da análise qualitativa realizada.

Cabe, em continuidade ao planejado para esta pesquisa, propor soluções interpretativas e correções de rumo nos entendimentos jurisprudenciais analisados.

## 5 A aparente dicotomia entre a aplicação do Princípio da Presunção de Inocência e da Presunção da Veracidade no poder administrativo sancionador

Como observado na análise empírica realizada na seção anterior, não há dúvidas de que a jurisprudência, na prática, em casos envolvendo o poder administrativo sancionador, aplica a presunção de veracidade do ato administrativo, sobretudo nos casos de infrações envolvendo a aplicação de multas. Nesses casos, via de regra, a presunção de inocência sequer é mencionada no bojo do julgado. O que motiva este tópico é: essa interpretação está de acordo com o que preconiza nosso texto constitucional?

Antes de adentrar no debate, porém, se faz necessário conceituar “presunção de veracidade do ato administrativo”. O ato administrativo é “uma manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício de função administrativa”<sup>57</sup>, que deve atender ao interesse público<sup>58</sup>. No que concerne à presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo, a doutrina ressalta, ainda, a existência de uma distinção: a) presunção de veracidade significa que se presumem verdadeiros os fatos deduzidos pela Administração<sup>59</sup>, tendo em vista que a Administração deve pautar seus atos pela verdade dos fatos; b) presunção de legitimidade do ato implica que os atos, até que se prove o contrário, serão considerados válidos<sup>60</sup>, presunção essa considerada *juris tantum*. Essas características do ato administrativo decorrem da necessidade de que o ato administrativo seja executório<sup>61</sup>, isto é, que seu cumprimento seja obrigatório, sem necessidade de se obter um provimento jurisdicional para ser levado a efeito.

<sup>57</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 367.

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 105.

<sup>59</sup> DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 241.

<sup>60</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 427.

<sup>61</sup> GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*: Tomo II. 13. ed. Madrid:

Ocorre que o ato administrativo sancionador, pela sua origem e suas consequências, não pode ser caracterizado como um ato administrativo ordinário. Com efeito, pelo fato de estabelecer punições que invadem a esfera dos direitos individuais do cidadão, por essa verdadeira natureza penal, não há como se conceber a aplicação da presunção de sua veracidade, de forma indiscriminada.

Conforme julgados analisados no item anterior, muitas vezes, a mera alegação ou indicação do agente público que praticou o ato sancionatório faz com que o ônus da prova recaia sobre o administrado, estando incumbido de provar sua inocência. A doutrina<sup>62</sup>, embora com entendimentos divididos, há muito já prefeccionava esta essa questão, confirmada por análise empírica para certos tipos de casos.

A pergunta que não se pode deixar de fazer é: a aplicação do instituto da veracidade dos fatos nos atos administrativos de cunho sancionador está em harmonia com o direito fundamental da presunção de inocência, cuja aplicação, em âmbito administrativo, é amplamente aceita pela doutrina e jurisprudência?

Para responder a essa questão, convém trazer os entendimentos de Cagnazzo<sup>63</sup> e Enterría e Fernández<sup>64</sup> que dissertaram sobre o tema, muito baseados nas observações dos julgados da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em relação a essa temática.

Alguns casos paradigmáticos trazidos pela doutrina são dignos de nota. Enterría e Fernández citam o caso S. Engel, de 1976, que reconheceu a aplicação dos direitos fundamentais característicos do processo penal (art. 6º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos) no processo administrativo sancionador, em um processo em que a gravidade da sanção militar aposta ao cidadão justificava sua aplicação, seguindo outros precedentes da referida corte<sup>65</sup>. Cagnazzo, por seu turno, cita o caso Varuzza v. Itália, em que o Tribunal Europeu reconheceu a natureza penal de uma sanção pecuniária administrativa comum de excesso de velocidade, possibilitando ao cidadão ter total acesso aos fatos para que pudesse realizar sua defesa<sup>66</sup>. A última autora cita, ainda, o entendimento consagrado dos Tribunais Europeus que aplicaram o Princípio da Presunção de Inocência em casos envolvendo sanções tributárias de valores elevados. O caso Ozturk, decidido em 21 de fevereiro de 1984, citado por Guardia<sup>67</sup>, consolida o entendimento de que certos direitos de defesa relacionados ao Processo Penal não podem ser relativizados pela Administração durante o procedimento sancionador, inclusive o da presunção da inocência. Nesse caso, estabeleceram-se três critérios para definir se a norma administrativa tem caráter penal: i) qualificação dada pelo ordenamento jurídico; ii) natureza material da infração; e iii) natureza e gravidade da infração.

No caso da Corte IDH, há de se referir o caso Maldonado Ordoñez v. Guatemala, em que a corte afirma que, tendo em vista a natureza sancionatória, o direito disciplinar deve ser considerado como uma espécie de direito punitivo que se aproxima das regras do direito penal. Assim, “as garantias substanciais e processuais do direito sancionatório mais geral — o direito penal — são aplicáveis mutatis mutandis ao direito disciplinar”<sup>68</sup>, que, inclusive, fundamenta a aplicação da presunção de inocência citando Enterría e Fernández, já citados no presente artigo<sup>69</sup>. No caso em questão, a Sra. Olga Maldonado Ordoñez foi destituída

Civitas, 2013. p. 169-216.

<sup>62</sup> A exemplo de DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>63</sup> CAGNAZZO, Alessandra. *La sanzione amministrativa: principi generali*. Torino: G. Giappichelli, 2011. p. 3-52.

<sup>64</sup> GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*: Tomo II. 13. ed. Madrid: Civitas, 2013. p. 169-216.

<sup>65</sup> GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*: Tomo II. 13. ed. Madrid: Civitas, 2013. p. 169-216.

<sup>66</sup> CAGNAZZO, Alessandra. *La sanzione amministrativa: principi generali*. Torino: G. Giappichelli, 2011. p. 3-52.

<sup>67</sup> GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 2014.

<sup>68</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Maldonado Ordoñez v. Guatemala*. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_311\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf). Acesso em: 15 out. 2022. p. 21.

<sup>69</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Maldonado Ordoñez v. Guatemala*. Sentencia de 3 de mayo de

do cargo que exercia no escritório do Procurador de Direitos Humanos da Guatemala, sem que fossem seguidos os preceitos do devido processo legal e da presunção de inocência. Outra decisão paradigmática da Corte IDH que preconiza o direito de presunção de inocência em processo administrativo foi observada no caso *López Mendoza v. Venezuela*, em que o Estado venezuelano inabilitou o Sr. López Mendoza para o exercício de função pública pela via administrativa, proibindo-lhe de participar das eleições no ano de 2008. Apesar de ter afirmado que a presunção de inocência deve ser aplicada no procedimento administrativo de cunho sancionador, a Corte, no caso em questão, não verificou que as autoridades administrativas violaram esse direito fundamental, já que havia indícios de irregularidades praticadas pela suposta vítima<sup>70</sup>.

Anteriormente, em 2001, a Corte IDH, ao julgar o caso *Baena Ricardo y otros v. Panamá*, em que 270 empregados públicos foram demitidos pelo Estado panamenho sem o devido processo administrativo, consagrando o entendimento de que as garantias do art. 8, itens 1 e 2, se aplicam não somente aos processos penais, mas a todo e qualquer tipo de processo que possa violar os direitos civis garantidos na Convenção<sup>71</sup>.

Não obstante a isso, o Princípio da Presunção de Inocência, segundo a literatura ao interpretar as decisões das Cortes Internacionais, deve ser aplicado ao processo administrativo com “matizes ou modulações”<sup>72</sup>, isto é, da mesma forma que se extrai do entendimento da Corte Europeia, deve haver uma compatibilização, sobretudo quando, em matéria administrativa, não se mostra coerente aplicar a dúvida razoável como razão para não aplicar a sanção administrativa, se houver prova prevalente do cometimento da infração, ainda não haja certeza acima de uma dúvida razoável sobre a responsabilidade do administrado<sup>73</sup>.

Os julgados das Cortes Internacionais importam em importante marco interpretativo da questão debatida. Sendo a presunção de inocência um direito fundamental, aplicável ao processo penal, não há dúvidas de que deve ser aplicado no processo administrativo que tenha natureza sancionatória. Nesse sentido a presunção de verdade dos atos administrativos é um mecanismo de autotutela prévia ou provisória que presume sua validade. Se esta não for destruída por um meio impugnatório; a impugnação poderá basear-se, inclusive, que a Administração não tenha alcançado, com suas provas, destruir a presunção de inocência do particular<sup>74</sup>. Seria inimaginável impor a alguém a carga de provar sua inocência, o que normalmente equivale a uma prova diabólica. Toda sanção deve se apoiar numa atividade probatória de encargo ou demonstração da realidade da infração que se reprime, sem a qual a repressão não é possível<sup>75</sup>.

No mesmo sentido, Fábio Medina Osório, ao comentar o Princípio da Culpabilidade, que decorre da ideia de presunção de inocência, afirma que este não tem natureza essencialmente penal, mas constitucional, portanto, teria o condão de limitar o Direito Punitivo como um todo, inclusive na seara administrativa. Assim, “a presunção de inocência é uma garantia plenamente vigente no processo sancionador”<sup>76</sup>. Aragão vai ainda mais adiante ao afirmar que o “Princípio da Veracidade dos Fatos invocados pela administração pública na edição dos seus atos [...] deve ser considerado como não recebido pela Constituição redemocrati-

2016. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_311\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf). Acesso em: 15 out. 2022. p. 24, par. 61.

<sup>70</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso López Mendoza v. Venezuela*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Disponível em: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>71</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Baena Ricardo y otros v. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>72</sup> SANABRIA PEDRAZA, Arturo Heriberto. Presunción de inocencia en materia de procedimiento administrativo sancionador: matices y modulaciones. *Derecho Global Estudios Sobre Derecho y Justicia*, Guadalajara, v. 4, n. 10, p. 51-76, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-51362018000300102&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-51362018000300102&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 16 out. 2022.

<sup>73</sup> SANABRIA PEDRAZA, Arturo Heriberto. Presunción de inocencia en materia de procedimiento administrativo sancionador: matices y modulaciones. *Derecho Global Estudios Sobre Derecho y Justicia*, Guadalajara, v. 4, n. 10, p. 51-76, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-51362018000300102&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-51362018000300102&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 16 out. 2022.

<sup>74</sup> GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Tomo II. 13. ed. Madrid: Civitas, 2013. p. 188-189.

<sup>75</sup> GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Tomo II. 13. ed. Madrid: Civitas, 2013. p. 188-189.

<sup>76</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 396.

zadora de 1988”, tendo em vista a incidência dos princípios da motivação das decisões judiciais e presunção de inocência<sup>77</sup>.

Essas conclusões apontam, portanto, no sentido de que a jurisprudência brasileira ainda adota um posicionamento autoritário, muitas vezes ostentando a presunção de veracidade e legalidade dos atos administrativos como ponto argumentativo central, exigindo do cidadão que faça prova de fato negativo para desconstituí-la. Foi observado que esse tipo de situação ainda é bastante comum em processos envolvendo sanções de trânsito e tributárias, quando muitas vezes não se observa nem a presunção de inocência, nem a própria culpabilidade exigida para a aplicação da sanção. A orientação que deve ser seguida pela jurisprudência deve ser a mesma que ocorreu no MS 23.262, caso paradigmático do STF, que afastou qualquer sombra de dúvidas sobre a aplicabilidade do princípio da presunção de inocência relacionados a Processos Administrativos Disciplinares. Nesse contexto, nada mais adequado do que sua aplicação nos demais casos que resultem em atos administrativos sancionadores, ainda que com certas restrições e adaptações.

## 6 Considerações finais

No início da pesquisa, a problemática de investigação proposta foi averiguar a aplicação do princípio da presunção de inocência no processo administrativo sancionador. Para atingir esse objetivo, inicialmente, se mostrou necessário analisar a presunção de inocência como direito fundamental e direito humano, restando demonstrado que, por estar previsto em diversas cartas de direitos humanos internacionais e na própria Constituição Federal de 1988, não há dúvidas de que todo o cidadão tem essa prerrogativa. Apesar de o texto expresso da constituição restringir sua aplicação ao processo penal, pela natureza do processo administrativo sancionatório, se concluiu que não há como se afastar sua aplicação.

Apesar desse entendimento dogmático, obtido por meio de uma interpretação literal e sistemática dos textos convencionais e constitucional, a análise empírica demonstrou que esse entendimento, ainda, não está absolutamente consolidado na jurisprudência pátria, especialmente em casos envolvendo a aplicação de multas de trânsito e sanções tributárias, quando o cidadão tem atribuído a si o ônus de provar sua inocência.

A pesquisa empírica, que somente se ateve a processos judiciais, denota a importância do tema, tendo em vista que diversos acórdãos recentes demonstram que a Administração Pública, nas suas diversas formas de aplicação do poder sancionador, acaba por desprestigiar a presunção de inocência, obrigando o particular a ajuizar uma demanda judicial para desconstituir o ato administrativo que lhe aplicou sanção. Talvez se os órgãos da Administração Pública observassem, com mais frequência, a presunção de inocência, poder-se-iam evitar processos judiciais em várias situações, inclusive com uma maior contribuição para a segurança jurídica e pacificação social nas relações dos particulares com a Administração.

Essa contribuição empírica que permitiu a realização de uma sistematização para averiguar tais casos, provavelmente, se configura como o grande mérito do presente artigo, onde reside sua originalidade, tendo em vista que, apesar dos artigos anteriormente escritos sobre o tema trazerem uma ou outra decisão jurisprudencial, não houve uma análise qualitativa e sistemática de seu conteúdo, como foi realizada aqui. Com isso se demonstrou empiricamente uma relativa falta de prestígio na aplicação do princípio da presunção de inocência no processo administrativo sancionador.

A presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo, ao revés, se mostram bastante prestigiadas nos julgados analisados. Com isso, a relevância da pesquisa se ressalta na argumentação da 4ª seção deste artigo, onde se contrastam os possíveis conflitos da presunção de veracidade e legitimidade com a pre-

<sup>77</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Algumas notas críticas sobre o princípio da presunção de veracidade dos atos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 73-87, jan./abr. 2012. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v259.2012.8630>. p. 85.

sanção de inocência, conflito empiricamente demonstrado no tópico anterior. Essa argumentação, seguindo orientação de doutrina e jurisprudência comparada, encaminha o entendimento de que, diante da natureza do processo saneador e da importância da presunção de inocência, é necessário que a presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo seja mitigada, inclusive nos casos em que a “prova” produzida pela autoridade administrativa seja insuficiente para comprovar a culpabilidade do cidadão. Jamais se poderia, portanto, aceitar a ideia de que o cidadão deve provar sua inocência no processo administrativo sancionador.

Por outro lado, as Cortes Internacionais, apesar de reafirmarem o Princípio da Presunção de Inocência a ser aplicado no processo administrativo sancionador, traz algumas ressalvas a sua aplicação se comparada ao direito penal. Em primeiro lugar, deve-se analisar a classificação do ato segundo o ordenamento jurídico para verificar se tal ato realmente se trata de um ato decorrente do poder administrativo sancionador. Em seguida, deve-se analisar a natureza material da infração, isto é, se ela poderia ser considerada ou comparada a um ato reprimido pelo direito penal. Por fim, deve-se analisar a gravidade da conduta e da sanção aplicada. Mais ainda, em relação à prova, a literatura traz o entendimento de que o Princípio da Presunção de Inocência não deve ser aplicado de forma irrestrita, pois a exigência da culpabilidade, além da dúvida razoável, não seria compatível com a aplicação da sanção administrativa, como no caso, por exemplo de uma multa de trânsito. Nesse caso, a autoridade administrativa deve reunir uma prova prevalente, isto é, uma prova razoavelmente convincente da prática do ato passível de sanção administrativa.

A análise empírica levada a cabo nesta pesquisa, de certa forma, denota que a jurisprudência brasileira adota o critério da gravidade da pena para aplicar ou não o Princípio da Presunção de Inocência, o que, ao menos, dá certa previsibilidade ao cidadão. Esta é uma contribuição palpável da pesquisa, conforme tabela 2, que trata da sistematização da aplicação do Princípio da Presunção de Inocência nas temáticas encontradas na jurisprudência da Justiça Federal brasileira.

Essa pesquisa, por derradeiro, abre ainda novas linhas de investigação, como a análise empírica e mais aprofundada dos casos específicos que foram divididos em Unidades Temáticas, analisando os fundamentos e argumentações geralmente utilizados em cada caso e propondo soluções mais específicas do que a constatação geral de uma possível violação ao direito fundamental debatido.

Dessa forma, a pesquisa contribuiu para o aprofundamento do já existente debate sobre a aplicação da presunção de inocência no processo administrativo de cunho sancionador, todavia sob um prisma original, que a literatura ainda não havia abordado, a análise qualitativa que gerou uma sistematização em casos, seguida da análise da aplicação ou não do direito fundamental em cada um desses casos, conforme o padrão decisório observado. Nunca é demais lembrar que as garantias processuais que representam direitos fundamentais dos cidadãos não podem ser jamais objeto de retrocessos, sob pena de nos aproximarmos de modelos administrativos autoritários indesejados.

## Referências

AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2000.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Algumas notas críticas sobre o princípio da presunção de veracidade dos atos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 73-87, jan./abr. 2012. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v259.2012.8630>.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 9, n. 37, p. 11-55, 2009.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 5.

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel. Realidad y constitucionalidad en el derecho administrativo sancionador (segunda parte). *Revista Jurídica de Castilla La Mancha*, p. 27-28, 2006.
- BINENBOJM, Gustavo. O Direito Administrativo Sancionador e o Estatuto Constitucional do Poder Punitive Estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, v. 11, p. 11-35, ago. 2014.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, [1988].
- BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, [1992].
- BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, [1999].
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (3. Seção). Mandado de Segurança 7.415 2001.00.27249-5. Ministro: Og Fernandes. *DJE*: 25 set. 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 23.262. Relator: Ministro Dias Toffoli. *DJU*: 23 abr. 2014.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (1. Turma). Apelação Cível. AC 0026854-34.2008.4.01.3800. Relator(a): Desembargador Federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira. *E-DJF1*: 23 nov. 2020.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (1. Turma). Apelação Cível. AC 0003618-60.2006.4.01.3400. Relator(a): Juiz Federal Ciro José De Andrade Arapiraca. *E-DJF1*: 20 jun. 2018.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (3. Seção). Embargos Infringentes na Apelação Cível. 0089228-89.1998.4.01.0000. Relator(a): Juiz Alexandre Machado Vasconcelos (Conv.). *DJ*: 10 jan. 2002.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (3. Turma). Apelação Cível. AC 0006411-36.2011.4.01.3904. Relator(a): Desembargador Federal Ney Bello. *E-DJF1*: 19 fev. 2018.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento 0044586-74.2011.4.01.0000. Relator(a): Juiz Federal Pablo Zuniga Dourado (Conv.). *E-DJF1*: 24 ago. 2018.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento 0025076-36.2015.4.01.0000. Relator(a): Desembargador Federal João Batista Moreira. *DJE*: 11 nov. 2015.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível. AC 2009.34.00.039088-7/DF. Relator(a): Desembargador Jirair Aram Meguerian. *DJU*: 19 dez. 2016.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (5. Turma). Apelação APELREEX 0000120-25.2010.4.02.5101. Relator(a): Alcides Martins. *DJE*: 20 fev. 2018.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Agravo de Instrumento 0008115-61.2013.4.02.0000. Relator(a): Luiz Paulo Da Silva Araujo Filho. *DJE*: 21 ago. 2014.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (2. Seção Turma Suplementar). Apelação Cível. AC 0017906-96.1996.4.03.9999. *DJU*: 06 dez. 2007.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (3. Turma). Apelação Cível. AC 5001583-71.2018.4.03.6114. [Intimação via sistema], 28 ago. 2019.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (6. Turma). Apelação Cível. AP 2262388 0000235-86.2016.4.03.6110. Relator(a): Desembargadora Federal Consuelo Yoshida, 14 de dezembro de 2017. *E-DJF3*: Judicial 1, 21 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Agravo de Instrumento 5000022-55.2017.4.03.0000. Relator(a): Des. Andre Nabarrete Neto. *E-DJF3*: Judicial 1, 04 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (6. Turma). Apelação Cível. AC 5046346-62.2016.4.04.7000. *E-DJF3*: Judicial, 18 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (2. Turma). Apelação Cível. AC 573379 0001770-33.2013.4.05.8201. Relator(a): Desembargador Federal Vladimir Carvalho. *DJE*: 11 maio 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (4. Turma). Apelação Cível. AC 375547 2004.83.00.017616-8. Relator(a): Desembargadora Federal Margarida Cantarelli. *DJ*: 30 mar. 2006.

CAGNAZZO, Alessandra. *La sanzione amministrativa: principi generali*. Torino: G. Giappichelli, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Baena Ricardo y otros v. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso López Mendoza v. Venezuela*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Disponível em: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Maldonado Ordoñez v. Guatemala*. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_311\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

DE ROLT, Amanda Pauli *et al.* *Ônus da prova no processo administrativo sancionador*. 2016. TCC (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. França, 26 de agosto de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 26 fev. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*: Tomo II. 13. ed. Madrid: Civitas, 2013.

GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 2014.

JUNOY, Joan Picó I. *Las garantías constitucionales del proceso*. Barcelona: Jose Maria Bosch, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAYO, M. C. de S. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. *Revista Pesquisa Qualitativa*, v. 5, n. 7, p. 1–12, 2017. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/82>. Acesso em: 15 out. 2022.

MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat, baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Brasília: UnB, 1995. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues.

OLIVEIRA, Ana Carolina C. de. *Hassemer e o direito penal brasileiro: direito de intervenção, sanção penal e administrativa*. São Paulo: IBCCRIM, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Genebra, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 26 fev. 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANABRIA PEDRAZA, Arturo Heriberto. Presunción de inocencia en materia de procedimiento administrativo sancionador: matices y modulaciones. *Derecho Global Estudios Sobre Derecho y Justicia*, Guadalajara, v. 4, n. 10, p. 51-76, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-51362018000300102&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-51362018000300102&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 16 out. 2022.

SILVA, Marcelo Luis Abreu e. *O ônus da prova no processo administrativo sancionador*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Lisboa: Almedina, 2003.

VARGAS LÓPEZ, Karen. Principios del procedimiento administrativo sancionador. *Revista Rjss Jurídica*, 2014. Disponível em: <https://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.