



MARÍLIA BARROS XAVIER

## O MODELO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Do processo civil sancionador  
ao *ne bis in idem*

*Prefácios*

Marcelo Navarro Ribeiro Dantas  
Eduardo Arruda Alvim

*Apresentação*

Márcio Cammarosano

**Área específica da obra**  
Direito Administrativo

**Áreas afins do livro**  
Direito Processual Civil. Direito Penal. Direito Processual Penal.

### **Palavras-chave**

Direito Administrativo; Direito Penal; Direito Constitucional; Direito Processual; Direito Processual Civil; Direito Processual Penal; Processo Civil; Processo Penal; Direito Administrativo Sancionador; Processo Administrativo Sancionador; Sanção Administrativa; Pena Administrativa; Dupla Sanção; Cúmulo; *Ne bis in idem*; *Non bis in idem*; *Double Jeopardy Clause*; Técnica de desconto; Desconto; Compensação; Lei de Improbidade Administrativa; Processo Civil Sancionador; Processo Coletivo; Alejandro Nieto; Fábio Medina Osório; Lei nº 8.429/1992; Lei nº 14.230/2021; Lei nº 9.784/1999; Projeto de Lei nº 2.481/2022; Tribunal Europeu de Direitos Humanos; Tribunal de Justiça da União Europeia; Direito Comparado; Direito Comunitário Europeu; Portugal; Espanha; *Ius Puniendi*; *Jus Puniendi*; Poder de Punir; Constituição Federal.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm  
CÓDIGO: 10003435

A autora, especialmente vocacionada para as letras jurídicas, chamou a si a responsabilidade de enfrentar tema dos mais relevantes do Direito Público, mais especificamente do denominado Direito Administrativo Sancionador, de indiscutível atualidade.

E o fez com invejável proficiência, considerando inclusive as novas disposições da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 14.230/2021 – e a técnica do desconto. Tratando de matéria sancionatória, elegeu como ponto central de suas investigações questão inçada de dificuldades, qual seja, o princípio indissociável do regime democrático, uma das projeções da dignidade humana, que se traduz na impossibilidade de alguém ser sancionado mais de uma vez pelo mesmo ilícito.

Sem embargo, referido princípio jurídico, para fins de sua adequada compreensão e observância, demanda considerações variadas, que aos estudiosos da matéria não podem passar despercebidas. Enfrentando o tema, a autora vai descortinando os variados aspectos que comporta com determinação e segurança.

Mais não é preciso dizer para recomendar a todos os estudiosos e operadores do Direito, com especial interesse no tema versado, a leitura atenta deste livro.

**Márcio Cammarosano**

Disse eu há pouco tempo, em posfácio à nova edição da monografia do colega e amigo Rogerio Schietti, a respeito desse princípio:

“sempre achei a matéria muito interessante, até porque desafia nossa cultura jurídica que, tradicionalmente, prega uma independência entre instâncias de modo tão absoluto que permite diversas punições ao autor de um mesmo fato, e isso já não mais condiz com certas garantias constitucionais, especialmente na esfera estrita do processo penal.”

Mas a autora dá um passo novo. Retira a questão do contexto processual criminal e a insere na processualística sancionadora em geral, mormente no âmbito administrativo, com ousadia de fazê-lo num terreno em que ainda não estão tão firmes muitas convicções pela novidade de inúmeros institutos.

Fico feliz em poder dizer que o faz com desassombro, mas calçada em seguros fundamentos. (...) O trabalho, como se pode perceber, é de fôlego, bem escrito e escorado em grandes referenciais doutrinários nacionais e estrangeiros.

Mais não posso falar, sem atrapalhar ainda mais quem tem o livro em mãos e está interessado no muito que ele tem a dizer sobre assunto tão interessante e atual para o nosso ordenamento jurídico. Só uma coisa me resta fazer: dar meus parabéns a Marília e a você, leitor.

**Marcelo Navarro Ribeiro Dantas**

A obra abrange todas as principais questões que carecem de serem avaliadas ao se tratar do modelo brasileiro de direito administrativo sancionador, sendo leitura de grande valia e recomendada aos estudantes e profissionais do Direito, seguindo estritamente a diretriz, que, a despeito de conhecida, nem sempre se faz respeitada, de que não se interpreta o Direito em tiras, de sorte que o tema foi abordado à luz do ordenamento jurídico em sua inteireza.

**Eduardo Arruda Alvim**

X3m

Xavier, Marília Barros

O modelo brasileiro de Direito Administrativo Sancionador: do processo civil sancionador ao *ne bis in idem* / Marília Barros Xavier. – Belo Horizonte : Fórum, 2023.

278 p. ; 14,5cm x 21,5cm

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5518-471-6

1. *Ne bis in idem*. 2. *Non bis in idem*. 3. Direito Administrativo Sancionador. 4. Improbidade administrativa. 5 Direito Processual Civil. 6. Direito Processual. 7. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. I. Título.

2022-2626

CDD 341.3

CDU 342.9

Elaborado por Odilio Hilario Moreira Junior – CRB-8/9949

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

XAVIER, Marília Barros. *O modelo brasileiro de Direito Administrativo Sancionador: do processo civil sancionador ao ne bis in idem*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 278 p. ISBN 978-65-5518-471-6.

## Marília Barros Xavier

Doutora em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Autora do livro *Direito Administrativo Sancionador Tributário* (Editora Fórum, 2021). Diretora de Relações Institucionais do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN). Integrou a Equipe de Pesquisa dos Professores Arruda Alvim e Thereza Alvim. É professora e advogada.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO	
<b>Marcelo Navarro Ribeiro Dantas</b> .....	15
PREFÁCIO	
<b>Eduardo Arruda Alvim</b> .....	19
APRESENTAÇÃO	
<b>Márcio Cammarosano</b> .....	23
INTRODUÇÃO .....	25

### PARTE I FUNDAMENTOS DE PARTIDA

CAPÍTULO 1	
SOBRE RAZÃO, CULTURA, HISTÓRIA E LIBERDADE .....	33
1.1 Racionalidade, dignidade e cultura no Direito .....	33
1.2 História e outros aspectos para o <i>ne bis in idem</i> .....	43
1.3 A liberdade do legislador e o exemplo do sistema norte-americano .....	49

### PARTE II RAZÕES PARA NOVOS CONCEITOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

CAPÍTULO 2	
SOBRE O CÚMULO DE SANÇÕES.....	59
2.1 Penas e sanções .....	59
2.2 Problemas e solução no cúmulo de sanções.....	62
2.3 A sanção acessória.....	66
2.4 A “sanção acessória” no Brasil .....	68

CAPÍTULO 3	
SOBRE O CÚMULO DE PROCESSOS SANCIONADORES .....	75
3.1 Sentido funcional do processo sancionador .....	75
3.2 Justificações, funções e motivações: por que punir? .....	80
3.3 Processos materialmente penais .....	83

### PARTE III PROCESSO CIVIL SANCIONADOR

CAPÍTULO 4	
PROCESSO CIVIL SANCIONADOR: O MODELO BRASILEIRO NO PROCESSO .....	91
4.1 O conceito de sanção administrativa de Fábio Medina Osório .....	91
4.2 Sanção administrativa e processo civil.....	95
a) Processo civil coletivo?.....	99
4.3 Processo civil sancionador .....	104
a) A decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1.199 .....	115
4.4 <i>Civil forfeiture</i> e <i>Double Jeopardy Clause</i> no sistema norte-americano: uma distinção necessária .....	119

PARTE IV  
NE BIS IN IDEM

CAPÍTULO 5

NE BIS IN IDEM EM PORTUGAL E ESPANHA: PAÍSES DE HISTÓRICA INFLUÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO .....	127
5.1 Comparações do sistema brasileiro com o sistema português .....	127
5.2 Comparações do sistema brasileiro com o sistema espanhol .....	135

CAPÍTULO 6

NE BIS IN IDEM NO DIREITO COMUNITÁRIO EUROPEU: UMA SAGA QUE DEVEMOS CONHECER.....	145
6.1 Tribunal Europeu de Direitos Humanos e Tribunal de Justiça da União Europeia: “o movimento necessário das coisas” .....	145
6.2 Atual posição do Tribunal Europeu de Direitos Humanos .....	149
6.3 Breve comparação entre sistemas nacionais europeus .....	159

CAPÍTULO 7

NE BIS IN IDEM NO BRASIL: INTERPRETAÇÕES PARA O PROCESSO CIVIL E PARA O PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	163
7.1 Coisa julgada e relacionamento entre processos .....	163
7.2 Publicismo e questões prejudiciais no processo civil.....	167
7.3 Processo administrativo sancionador e <i>reformatio in pejus</i> .....	181
7.4 A decisão do Supremo Tribunal Federal na Rcl nº 41.557 e outras decisões sobre o <i>ne bis in idem</i> .....	187

PARTE V  
DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

CAPÍTULO 8

DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: DO MODELO BRASILEIRO PARA O NE BIS IN IDEM.....	199
8.1 A influência de Alejandro Nieto em nossa interpretação.....	199
8.2 A cultura jurídica brasileira .....	205
8.3 O modelo brasileiro de Direito Administrativo Sancionador.....	209
a) A decisão do legislador constituinte no art. 37, §4º, da Constituição Federal.....	209
b) A decisão do legislador infraconstitucional para o processo civil sancionador .....	213
c) O modelo constitucional brasileiro para o <i>ne bis in idem</i> .....	216
8.4 Pluralidade de processos administrativos sancionadores.....	218
a) Reforma da Lei do Processo Administrativo Federal (Nacional).....	227

CAPÍTULO 9

NOVOS CONCEITOS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	233
9.1 Técnica de desconto: o intangível do <i>ne bis in idem</i> .....	233
9.2 Sanção de natureza administrativa.....	237
9.3 Função concreta da sanção e do processo sancionador.....	242

CAPÍTULO 10

TÉCNICA DE DESCONTO E ESCOLHAS DO LEGISLADOR BRASILEIRO.....	249
10.1 O art. 22, §3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.....	249
10.2 A Lei de Improbidade Administrativa.....	253
a) Brevemente: aspectos gerais .....	253
b) <i>Ne bis in idem</i> .....	257

CONCLUSÃO.....	265
----------------	-----

REFERÊNCIAS.....	271
------------------	-----