

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE DIREITO

ALEXANDRE FERRARI AUGUSTO

**LIMITAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PUNITIVOS PELOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS**

PIRACICABA - SP

2013

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE DIREITO

ALEXANDRE FERRARI AUGUSTO

**LIMITAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PUNITIVOS PELOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito – UNIMEP, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direitos Fundamentais Coletivos e Difusos.

Linha de Pesquisa: Fundamentação dos Direitos Coletivos e Difusos.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros.

PIRACICABA - SP

2013

Augusto, Alexandre Ferrari.

Limitação dos atos administrativos punitivos pelos direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos / Alexandre Ferrari Augusto – Piracicaba, 2013.

200 f.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas / Programa de Pós-Graduação em Direito - Universidade Metodista de Piracicaba.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros.

I. Administração Pública. 2. Limitação da Administração. 3. Atos administrativos punitivos. 4. Direito fundamentais. 5. Direitos Coletivos e Difusos. I. Barros, Sérgio Resende de. II. Título.

CDU: 342.71

**LIMITAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PUNITIVOS PELOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS**

ALEXANDRE FERRARI AUGUSTO

BANCA EXAMINADORA

.....
Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros
UNIMEP

.....
Prof. Dr. Luiz Henrique Boselli de Souza
MACKENZIE

.....
Prof. Dr. José Antonio Remédio
UNIMEP

Dissertação apresentada e aprovada em 26 de junho de 2013.

À minha *Bárbara*, prazer dessa vida, pela exímia dedicação e amor.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, sem os quais não teria nada.

Ao meu estimado orientador, Professor Doutor Sérgio Resende de Barros, que me deu esta oportunidade, retirando-me a venda do aprendizado acrítico para alcançar os primeiros passos ao conhecimento científico e dialético, nesses anos de convívio não me foram somente ministradas aulas de direito, ciência e história, mas aulas de vida.

Aos ilustres Professores Doutores José Antonio Remédio e Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez, que tanto me ajudaram e ensinaram nessa empreitada.

Às funcionárias Sra. Dulce Helena dos Santos e Sra. Sueli Catarina Verdicchio Quilles, pelo comprometimento, dedicação com os alunos e ao propósito da instituição.

Aos meus leais amigos.

À grande e intensa família.

Dubio, cogito, ergo sum.

René Descartes (1596-1650)

AUGUSTO, Alexandre Ferrari. *Limitação dos atos administrativos punitivos pelos direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba-SP, 2013.

RESUMO

Na evolução histórica do Estado Liberal para o Estado Social *intervencionista*, houve um significativo aumento da intervenção estatal na infraestrutura social, especialmente pela ineficácia das liberdades públicas individuais, conquistadas pelo *liberalismo*. Os direitos evoluíram de uma ótica essencialmente individualista para uma ótica cada vez mais coletivista, com o reconhecimento de direitos sociais. Esses direitos têm o objetivo de reduzir as diferenças materiais do *capitalismo*, o que força o Estado a uma maior interferência nas relações sociais pelo *poder de polícia*, cada vez mais abrangente, impulsionado pela necessidade imperiosa de proteção desses novos direitos (*direito à saúde, ao trabalho, ao meio ambiente, do consumidor etc.*). A Administração Pública, por meio desse *poder*, é responsável pelo controle da ordem social, sobretudo pelo dever de coerção contra condutas consideradas lesivas a esses novos direitos tutelados. A principal forma de controle, repressão e prevenção, é a imposição de sanções legalmente instituídas e materializadas através de *atos punitivos*, com fulcro no *ius puniendi* estatal. Contudo, essa ação não é incondicionada, pois a efetivação do *Estado de Direito* está vinculada a sua capacidade de *autolimitação*, ou seja, é o próprio Estado quem deve reconhecer e possuir mecanismos para se autolimitar, de forma espontânea (divisão dos poderes, instituições autônomas, órgãos de controle etc.), ou por provocação de qualquer indivíduo, grupo ou categoria. Para tanto, ínsito na relação sancionadora da Administração Pública com o administrado está o dever de sopesamento entre “intervenção” e “limitação”. Nesse contexto, o estudo isolado da sanção administrativa em abstrato é insuficiente para compreender toda limitação que pode sofrer quando da materialização na forma de ato administrativo, considerando o complexo regramento do Direito Administrativo, assim como pelas limitações materiais impostas pelos direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos.

Palavras-chave: Administração Pública; ato administrativo; limitação; sanção; direito fundamental, coletivo e difuso; infração; princípio.

AUGUSTO, Alexandre Ferrari. *Limitation of punitive administrative actions by individual fundamental rights, collective and diffuse*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba-SP, 2013.

ABSTRACT

In the historical evolution of the Liberal State to State Social *interventionist*, there was a significant increase in state intervention in social infrastructure, especially the ineffectiveness of individual civil liberties, won by *liberalism*. Rights have evolved an essentially individualistic perspective for an increasingly collectivist perspective, with the recognition of social rights. These rights aims to reduce the material differences of *capitalism*, which forces the State to greater interference in social relations by *police power*, increasingly comprehensive, driven by the urgent need to protect these new rights (*the right to health, the labor, the environment, consumer* etc.). The Public Administration, through this *power*, is responsible for control of the social order, especially the duty of coercion against actions deemed detrimental to these new rights protected. The main form of control, repression and prevention, is the imposition of sanctions legally imposed materialized through *punitive acts*, with the fulcrum *ius puniendi* state. However, this action is not unconditional, because the realization of the rule of law is linked to its ability to *self-limitation*, or is, it is the State who should recognize and have mechanisms to self-limit spontaneously (division of powers, autonomous institutions, oversight bodies etc.), or provocation of any individual, group or category. Therefore, inherent in the relationship sanctioning of Public Administration is administered with the duty of consider between "speech" and "limited." In this context, the isolated study of the administrative penalty in the abstract is not enough to understand any limitations that may suffer when the materialization in the form of an administrative act, considering the complex regulation Administrative Law, as well as by material constraints imposed by the fundamental rights of individuals, collectives and diffuse.

Keywords: Public Administration; administrative act; limitation; sanction; fundamental right, collective and diffuse; violation; principle.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I – TEORIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	14
1.1. Administração Pública.....	14
1.2. Atos Jurídicos Administrativos. Limitações Formais.....	18
1.3. Poder de Polícia. Limitação em face do Estado de Direito.....	37
CAPÍTULO II – ATOS PUNITIVOS. LIMITAÇÕES MATERIAIS.....	68
2.1. Genealogia e Desígnio dos Atos Administrativos Punitivos.....	68
2.2. Limitação dos Atos Administrativos Punitivos pelo Direito.....	84
2.3. Limitação dos Atos Punitivos pelos Direitos Fundamentais.....	116
CAPÍTULO III – LIMITAÇÃO DOS ATOS PUNITIVOS PELO DEVIDO PROCESSO LEGAL.....	157
3.1. Procedimento e Processo Administrativo. Modalidades.....	157
3.2. Finalidade e Fases do Devido Processo Administrativo.....	164
3.3. Limitação dos Atos Punitivos pelos Direitos Processuais.....	168
CAPÍTULO IV – LIMITAÇÃO DOS ATOS PUNITIVOS PELOS DIREITOS COLETIVOS E DIFUSOS.....	176
4.1. Origem dos Direitos Metaindividuais.....	176
4.2. Direitos Coletivos, Difusos e Coletivos <i>stricto senso</i>	188
4.3. Limitação dos Atos Punitivos pelos Direitos Coletivos e Difusos.....	193
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	209
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	215