

Por uma visão instrumental da sanção administrativa*

Toward an instrumental view of administrative sanctions

Alice Bernardo Voronoff*

Cesar Henrique Ferreira Lima***

RESUMO

Este artigo tem por objetivo estabelecer um comparativo entre duas visões da sanção administrativa: (i) a visão finalística, em que a punição é tida com um fim em si mesmo, *i.e.*, uma resposta automática a partir do descumprimento de normas; e (ii) a visão instrumental, em que é vista como meio a serviço de valores e objetivos caros à sociedade. Como se verá, a aceção compatível com o estado democrático de direito é aquela que enxerga a sanção administrativa como um instrumento, compreendendo-a como uma das respostas possíveis para o cometimento de uma infração, entre outras à disposição do gestor público.

* Artigo recebido em 29 de março de 2023 e aprovado em 23 de junho de 2023. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.89184>.

** Doutora e mestre em direito público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Diretora acadêmica do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (Idasan). Procuradora do estado. Advogada. E-mail: alice.voronoff@gbalaw.com.br.

*** Mestrando em direito público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduado em direito pela Uerj. Associado do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (Idasan). Advogado. E-mail: cesarhenriquefl@gmail.com.

PALAVRAS-CHAVE

direito administrativo sancionador — sanção administrativa — instrumentalidade — gestão pública — estado democrático de direito

ABSTRACT

The present article aims to establish a comparison between two views of administrative sanction: (i) the finalistic view, in which punishment is seen as an end in itself, i.e., an automatic response based on the breach of rules; and (ii) the instrumental view, in which it is seen as a means to serve values and objectives that are dear to society. As will be seen, the view compatible with the Democratic Rule of Law is the one that sees administrative sanction as an instrument, understanding it as one of the possible responses to the commission of an infraction, among others available to the public manager.

KEYWORDS

sancioning administrative law — administrative penalty — instrumentality — public management — rule of law

1. Introdução

O objetivo do presente trabalho é comparar duas visões acerca da sanção administrativa: a finalística e a instrumental, que serão expostas no item 2 deste artigo.

Defende-se que a aplicação de um olhar instrumental — e, mais do que isso, sua internalização — produz(em) efeitos teóricos e práticos importantes, sistematizados em dois eixos que compõem o item 3 do trabalho. Nele, serão apresentadas aplicações relevantes da perspectiva ora defendida, capazes de conferir racionalidade, eficiência e propósito ao direito administrativo sancionador. Mas sem qualquer pretensão exauriente.

O item 4 consolidará a ideia de que é o caráter instrumental quem confere substância à sanção administrativa — por mais paradoxal que a assertiva possa soar. Ele preenche de sentido e reconecta o instituto às missões do direito administrativo. Já o olhar finalístico tem se revelado perigoso e traiçoeiro: promove a cegueira institucional, a acomodação dos agentes públicos,

potencializa custos injustificados e dificulta, quando não bloqueia, a mutação das atividades administrativas, tão necessária para atender às demandas da sociedade atual.

2. Visões finalística e instrumental da sanção administrativa

O direito administrativo sancionador, como o direito em geral, é instrumento do estado democrático de direito a serviço de finalidades protegidas e previstas no ordenamento jurídico. Não se trata de fim em si mesmo.

Afirmar isso, contudo, não é óbvio nem irrelevante — ao menos no campo do direito administrativo sancionador. É que, na literatura especializada, embora não se negue expressamente esse caráter instrumental, ele é usualmente negligenciado em função de construções teóricas que sugerem ser a sanção administrativa uma espécie de poder-dever implícito extraído do conjunto de competências da administração; uma resposta automática do ordenamento jurídico ao cometimento de uma infração;¹ ou até uma decorrência do “princípio” da supremacia do interesse público sobre o privado.² Como se fosse um mal necessário.

O problema é que essa abordagem, para além de insuficiente e equivocada,³ compromete a legitimidade e a racionalidade da aplicação do direito sancionador. Afinal, se a sanção é tida como resposta indisponível do ordenamento jurídico ao cometimento de uma infração, perde o sentido indagar se ela atende a algum fim ou se tem cumprido algum papel. Pune-se exclusivamente porque o indivíduo descumpriu uma regra. E a punição se torna o próprio fim a ser seguido.

Eis o ajuste de perspectiva que precisa ser feito: a sanção administrativa não é uma simples consequência que possa ser tratada como uma finalidade em si, mas instrumento a serviço de valores e objetivos caros à sociedade. Tanto no direito penal como no administrativo. A ressalva a ser feita é que,

¹ Conforme, por exemplo, OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 45-46.

² Conforme, por exemplo, VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 112.

³ Sobre a necessidade de uma releitura do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, veja-se: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

embora seja instrumento em ambas as searas, essa condição não iguala as sanções penal e administrativa, a ponto de se afirmar que atuem da mesma forma e persigam as mesmas finalidades.⁴

Enquanto instrumento que opera de modo primariamente prospectivo, com vista a assegurar e promover a conformação da conduta dos particulares em prol da satisfação de interesses e necessidades sociais, a sanção administrativa é uma ferramenta *sui generis*. E é diferenciada precisamente por isso: ela só se justifica se tiver aptidão para produzir os resultados dela esperados, o que pressupõe um conjunto específico de incentivos necessários para direcionar a conduta dos particulares numa ou noutra direção.

Há subjacente aos modelos sancionatórios administrativos, portanto, uma complexa e específica *lógica de incentivos* que deve ser considerada e ajustada à luz do papel esperado da punição em cada contexto.⁵ Isto é, dentro de cada marco regulatório em que inserida, seja ele um estatuto de servidores públicos, uma ordenação de construções, a regulação do setor energético ou um sistema de normas anticorrupção. Como regra, o juízo a ser realizado não será, *e.g.*, se uma multa pecuniária é um mal justo e merecido pela concessionária de serviços ferroviários que deixou de capinar certo trecho da área a ela concedida, ou se um fornecedor de bens e serviços merece ser castigado com uma sanção maior ou menor. Ao contrário, o que se deve avaliar é se a sanção produz os incentivos corretos, adequados e necessários para dissuadir a empresa de cometer a infração, e com isso proporcionar os

⁴ A propósito da relação entre as sanções penais e administrativas, Daniel Ferreira, em sua obra *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*, se propõe a construir e analisar um conceito analítico e estratificado da infração administrativa a partir do instrumental da teoria geral do delito. A seu ver, a infração administrativa pode ser definida como: “[...] conduta (que é vidente e exige vontade), substancialmente típica (objetiva e subjetivamente — quando a lei excepcionalmente assim o exigir), antijurídica (quando ausentes causas de justificação — como a legítima defesa etc.) e administrativamente reprovável (quando não se tratar de erro invencível ou de inexigibilidade de conduta diversa)” (FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 21). Já a sanção (em sentido estrito) representa a consequência jurídica restritiva de direitos, de caráter repressivo, determinada em razão de um comportamento proibido com o objetivo de desestimular o infrator. Justamente por isso, a sanção propriamente dita não se confundiria com medidas repressivas coativas, voltadas a recompor a ordem jurídica (*o status quo ante*), nem com medidas preventivas (ou cautelares) coativas, voltadas a inibir uma conduta antinormativa mesmo antes de seu cometimento. (*ibid.*, p. 81-82).

⁵ O ponto foi destacado por Gustavo Binbenojm: “[...] mesmo as normas de comando e controle são *estruturas de incentivos*, sendo a sanção punitiva o meio de desestímulo às condutas socialmente indesejáveis”. BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 172. Grifos do original.

resultados esperados de adequação na prestação do serviço público ou regular a execução do contrato público.

Aplica-se, aqui, a perspectiva do direito administrativo como “caixa de ferramentas”, segundo a qual, na lição de Leonardo Coelho Ribeiro, é absolutamente impróprio analisar-se esse ramo do direito sob uma óptica apenas binária, adstrita à legalidade ou ilegalidade de seus institutos.⁶ De acordo com o autor, essa percepção instrumental do direito administrativo tem o mérito, entre outros, de colocar em evidência tanto uma preocupação diagnóstica, voltada ao mapeamento e identificação de problemas e fatores relevantes, quanto uma abordagem prognóstica, dirigida à previsão das possíveis consequências das medidas a serem adotadas. Cabe às autoridades, assim, um dever constante de análise retrospectiva da aptidão das ferramentas já empregadas para produzir os resultados esperados, bem como de definição, a partir desse diagnóstico e das alternativas institucionais disponíveis, dos caminhos mais propensos à produção de incentivos adequados, considerados os possíveis efeitos de cada uma das opções disponíveis.⁷

São lições que se aplicam com especial pertinência ao direito administrativo sancionador. Se a sanção administrativa é um meio por excelência de conformação de condutas, baseado em uma lógica coercitiva e nos incentivos a partir dela gerados, exsurge para o administrador o dever de verificação permanente da efetividade desse meio. Isto é, de sua real capacidade⁸ de gerar os incentivos corretos e os resultados esperados.⁹ Ela não se justifica como simples resposta a uma infração, mas como instrumento voltado à conformação de atividades e comportamentos. E sua legitimidade passa pela aptidão para produzir esses objetivos.

Veja-se que tal olhar não é só defensável de um ponto de vista teórico, como também foi posto em evidência pelas alterações inseridas na Lei

⁶ RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como “caixa de ferramentas”*: uma nova abordagem da ação pública, São Paulo: Malheiros, 2016. p. 112-113. Grifou-se.

⁷ *Ibid.*, p. 131.

⁸ Em sintonia, portanto, com o princípio da realidade que deve nortear a atuação da administração pública, como preconizado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 84).

⁹ Para uma análise das sanções administrativas aplicáveis pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) a partir de uma óptica econômica, *i.e.*, focada nos custos e benefícios sociais que as medidas podem produzir e sua adequação e necessidade em cada caso, especialmente naqueles de formação de cartel, v. BOSON, Daniel Silva. Sanções aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) a empresas no cartel do cimento: uma visão da análise econômica das penas. *Revista de Direito Administrativo — RDA*, v. 272, p. 119-144, maio/ago. 2016.

de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – “LINDB” (Decreto-Lei nº 4.657/1942). De acordo com o art. 20 acrescido à LINDB pela Lei nº 13.655/2018: “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. O parágrafo único do dispositivo estabelece, ainda, que “[a] motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta”, o que abre espaço a raciocínios e justificativas por parte dos administradores públicos que, tendo a punição como meio, e não fim, possam avaliar a aptidão das medidas coercitivas eleitas para conformar a conduta dos particulares sancionados.

Indo além, essa abordagem instrumental permite caracterizar a sanção administrativa também como *meio* ou *medida de gestão* (das atividades materiais a cargo da autoridade administrativa)¹⁰ e como *ferramenta institucional*, tal como explica Pablo Soto Delgado.¹¹

Sob essa ótica, torna-se necessário que a resposta do Estado considere não apenas a reação possível no comportamento dos particulares sujeito à atuação do poder público, mas também as complexidades do arranjo institucional em que inserida a autoridade administrativa e seu entorno. Em outras palavras, o direito administrativo sancionador deve ser *responsivo a esse arranjo*. Afinal, elementos como a relação específica do órgão público com os agentes regulados, as condições do entorno e os recursos à disposição da autoridade administrativa, entre outros, têm potencial para interferir com a funcionalidade da punição e seus efeitos. Daí sua importância para a definição de uma resposta que seja legítima, proporcional, efetiva e eficiente.

Também aqui, as disposições inseridas na LINDB pela Lei nº 13.655/2018 destacam o dever do gestor público de considerar as circunstâncias práticas e institucionais tanto do órgão competente para interpretar e aplicar a legislação de direito público quanto dos agentes privados a ela submetidos, inclusive quando da avaliação da regularidade ou irregularidade da conduta do administrado (art. 22, *caput* e § 1º). Já o § 2º do art. 22 foi ainda mais específico ao tratar da atividade sancionatória, dispondo que,

¹⁰ Como assevera Alejandro Nieto, “[...] a atuação repressiva [da Administração Pública] forma parte da gestão; à diferença do que ocorre com os juízes penais, que de nenhum modo podem intervir nas normas que estão manejando”. NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5 ed. Madri: Tecnos, 2012. p. 567. Tradução livre.

¹¹ DELGADO, Pablo Soto. Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Revista Ius et Praxis*, ano 22, n. 2, p. 195, 2016.

na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Em suma, é possível afirmar que: (a) o direito administrativo sancionador (como o direito em geral) e seus institutos são *instrumentos* a serviço de finalidades protegidas pelo ordenamento jurídico, e não fins em si mesmos. Por isso, cabe ao aplicador do direito de perquirir a efetiva capacidade de se alcançarem esses objetivos; (b) É preciso considerar, ainda, que o direito administrativo sancionador, como *instrumento, meio de gestão e ferramenta institucional*, não atua da mesma forma, nem busca os mesmos fins que o direito penal. Na seara administrativa, o viés conformativo e prospectivo da sanção, dissociado, como regra, de um juízo de reprovação moral, evidencia a importância da lógica de incentivos subjacente a esse ferramental e a necessidade de que seja responsivo às condições institucionais de seu entorno. É dizer: o direito administrativo sancionador e seus institutos devem ser aptos à produção de incentivos que, consideradas as peculiaridades de cada setor de sua aplicação, promovam a conformação das condutas esperadas e desejadas pelo ordenamento jurídico.

No item a seguir, será defendida a relevância desse giro de perspectiva, a partir da exposição de dois efeitos que ele promove no curso das atividades da administração pública sancionadora.

3. Aplicações da perspectiva instrumental da sanção administrativa

3.1. *Diversificação de respostas e ganhos de eficiência: consensualidade, economia comportamental, sanções premiais e ausência de regulação/desregulação*

Olhar para a sanção administrativa como *instrumento, ferramenta institucional* ou *meio de gestão* é também compreender que essa é uma das respostas possíveis da administração pública para o cometimento de uma infração, mas não a única; não presumidamente a melhor; nem necessariamente a mais apta e menos custosa para promover os incentivos esperados com vista à conformação da conduta dos agentes sancionados.

A sanção se insere em um ambiente usualmente complexo, de maior conotação técnica, dinamismo tecnológico e especialização, no qual diferentes ferramentas se entrecruzam e se combinam para proporcionar modelos regulatórios efetivos e eficientes. Assim, não há dúvida de que existem outras estratégias de que o Estado-administrador pode se valer que se revelem mais eficientes e inteligentes. E enxergar a sanção administrativa como fim em si, ou como uma espécie de efeito automático da infração, limita tal amplitude cognitiva, reduzindo a um — por vezes, de forma conveniente — os meios disponíveis a cargo do poder público para lidar com o ilícito administrativo, à revelia da complexidade ínsita às relações da contemporaneidade.

No lugar da sanção, a resposta ao ilícito cometido pode consistir na celebração de um acordo substitutivo da punição,¹² que tome do particular o compromisso firme de não apenas reparar danos que tenham sido gerados — tanto à administração quanto a interesses difusos e coletivos protegidos, a exemplo de direitos dos consumidores —, mas cessar a conduta irregular.

Trata-se de solução inserida no marco da consensualidade, que já vinha sendo praticada, com maior ou menor intensidade, em diversos setores regulados, com amparo em referências normativas esparsas.¹³ Hoje, o art. 26 da LINDB positivou cláusula geral que dá respaldo à substituição da estratégia de comando e controle por um compromisso orientado pela boa-fé das partes envolvidas e sua disposição para colaborar, o qual deve observar condições obrigatórias no *caput* e incisos do § 1º do referido dispositivo.¹⁴

Por evidente, a escolha pela via consensual não prescinde da devida motivação, nem poderá ter lugar em todo e qualquer caso. É recomendável (embora, a nosso ver, não imprescindível), *e.g.*, que as exigências para a celebração do termo de compromisso estejam previstas em regulamentação do órgão ou entidade competente, o que proporciona maior segurança

¹² PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 252 e ss.

¹³ A título de exemplo, na esfera de atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), existe, desde 2008, norma que disciplina a celebração de termos de ajustamento de conduta (Res. nº 987-Antaq/2008, que veio a ser substituída pela Res. nº 3.259-Antaq/2014. Mais recentemente, a norma de 2014 foi revogada em razão do advento da Res. Nº 92-Antaq/2022). No mesmo sentido, na esfera de atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), há, desde 2011, norma com esse mesmo propósito, qual seja, a Res. Anac nº 199/2011, substituída pela Res. Anac nº 472/2018.

¹⁴ GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo — RDA*, Rio de Janeiro, ed. esp.: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), p. 135-169, nov. 2018, p. 147.

jurídica, transparência e imparcialidade. Não de ser justificadas, em cada caso, as vantagens associadas ao ajuste firmado em detrimento da aplicação de penalidade, relacionadas com a perspectiva de atendimento mais amplo e efetivo dos interesses públicos protegidos. Também é fundamental que se estabeleçam rotinas e critérios para a fiscalização do cumprimento do acordo, sem o que o compromisso firmado poderá ter sido em vão.¹⁵

A despeito das exigências adicionais que recaem sobre a celebração de acordos (e que não raro assustam os gestores e desestimulam sua celebração), é inquestionável que soluções consensuais apresentam um conjunto importante de externalidades positivas e precisam ser levadas a sério como ferramentas que, longe de serem alternativas, são tão ou mais importantes do que a técnica sancionatória para criar incentivos adequados e eficientes à conformação de condutas dos particulares.

A propósito, a consensualidade não deve ser tomada como uma tendência de feição única, mas como um leque de possibilidades que se abre à administração pública na identificação de respostas inteligentes a descumprimentos verificados. Além dos acordos substitutivos de sanções, hoje já vêm sendo testadas outras iniciativas consensuais gestadas para tratar problemas internos e externos ínsitos às atividades administrativas. Podem-se mencionar os termos de ajustamento de conduta (TACs) celebrados entre a administração e seus servidores, para a resolução de infrações disciplinares leves;¹⁶ ou mediações celebradas para prevenir ou solucionar infrações atreladas quer ao dia a dia interno de órgãos ou entidades públicos, quer sob o prisma das relações travadas com o público externo, como usuários de serviços públicos. Outro setor em que a consensualidade tem sido aplicada com cada vez maior intensidade diz respeito aos contratos administrativos em geral, em que a previsão de *dispute boards* e comissões técnicas tende a evitar litígios altamente custosos e proporcionar condições mais eficientes e estáveis de atendimento ao objeto contratado pela administração.¹⁷

¹⁵ Sobre o tema, ver: BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro — PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, p. 1-7, set./dez. 2020.

¹⁶ É o que se extrai, por exemplo, da Portaria Normativa nº 27/2022, editada pela Controladoria-Geral da União (CGU), que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e viabiliza a celebração de termos de ajustamento de condutas nos casos de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo (art. 61 e ss.).

¹⁷ A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) prevê expressamente em seu art. 151 que nas contratações regidas pela norma “poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem”.

Para além das técnicas do comando e controle e da consensualidade, outra lente pela qual podem ser enxergados os desafios regulatórios do Estado contemporâneo remete à chamada economia comportamental. De acordo com estudiosos dessa seara, os indivíduos não agem sempre de modo racional, porque sua razão é limitada. Muitas vezes, atuam por impulso ou de forma automática, a partir de vieses cognitivos e atalhos mentais.¹⁸ Somos humanos, e não Econs.¹⁹ E ter consciência de tal limitação cognitiva é um passo importante para o desenho e implementação de modelos regulatórios efetivos.

Com efeito, quando se parte da condição humana de falibilidade e se conhecem exatamente quais os erros usualmente cometidos pelas pessoas, é possível cogitar de esquemas normativos menos interventivos e custosos — tanto para o Estado quanto para os agentes privados envolvidos —, bem como capazes de maximizar os índices de conformidade às regras estabelecidas. Afinal, se nem todos agem racionalmente diante de escolhas que tenham que ser feitas (como pagar ou não impostos), mesmo cientes da existência de consequências coercitivas que possam agravar sua situação (como a inscrição em dívida ativa, a aplicação de multas e até a penhora de bens), pode ser mais adequado estimular o comportamento humano por intermédio de incentivos de outra ordem (complementares ou substitutivos do comando e controle, conforme o caso), que atuem sobre padrões automáticos dos indivíduos²⁰ — como espécies de mensagens cifradas.

¹⁸ TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, New Series, v. 185, n. 4.157, p. 1.124-1.131, set. 1974. De forma resumida, veja-se a explicação de Marina Rodrigues Cyrino Baleroni: “De acordo com estudos da ciência comportamental, a grande maioria das decisões que tomamos em nosso dia a dia são automáticas. Não são decisões pensadas, agimos de maneira irracional e utilizamos atalhos mentais desenvolvidos ao longo da vida. Esses atalhos, ou como são chamados pelos pesquisadores, ‘heurísticas’, são processos de decisão predefinidos ou previamente avaliados em nossas mentes. Os mesmos atalhos costumam ser utilizados por pessoas de mesmos grupos sociais e culturas” (BALERONI, Marina Cyrino Rodrigues. Capítulo 19 — Nudge para alguns e *big stick* para outros. In: LEAL, Fernando; CARDOSO, Henrique Ribeiro (Coord.); VASCONCELOS, Agta Christie Nunes; FEITOSA NETO, Pedro Meneses (Org.). *Direito regulatório comportamental e consequencialismo: nudges e pragmatismo em temas de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 345).

¹⁹ THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass. *Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*. Tradução de Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019. Sobre o assunto, no Brasil, ver: QUIRINO, Carina de Castro. *Regulação comportamental: justificação, diagnósticos e aplicação em políticas públicas no Brasil*. Tese (doutorado em direito público) — Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

²⁰ Abordando a insuficiência da técnica do comando e controle na conjuntura atual, a partir da compreensão histórica das ferramentas a cargo do Estado ao longo da evolução de seu papel (desde o modelo liberal até o regulador, passando pelo Estado social), v. CARDOSO, Henrique Ribeiro; PIREZ, Pedro André Guimarães. Capítulo 1 — Direito regulatório comportamental:

Essa é a proposta de Cass Sunstein e Richard Thaler, que cunharam a palavra *nudges* (ou empurrõesinhos) para abarcar estratégias voltadas a induzir os indivíduos à eleição das melhores escolhas para suas vidas e/ou para a comunidade em geral, mas sem lhes suprimir a liberdade de optar por caminho diverso.²¹ Nisso se inseririam, por exemplo, a disposição de produtos em supermercados de modo que os mais saudáveis fiquem mais facilmente expostos ao consumidor, a discriminação nos rótulos de alimentos de seus nutrientes e a divulgação de frases e imagens de advertência em maços de cigarros. Em todos os casos, o Estado estaria sugerindo aos consumidores escolhas socialmente desejáveis, mas sem lhes retirar a pior opção (consumir *junk food* e gastar com cigarros). Um Estado, portanto, ao mesmo tempo paternalista e libertário.²²

Gustavo Feitosa e Antonia Camily da Cruz trataram do tema no campo específico das relações tributárias, em artigo que traz exemplos concretos e bastante interessantes quanto à potencialidade do uso de “*nudges* fiscais”.²³ Vale reproduzir:

O sistema de cobrança da dívida ativa é território promissor para a aplicação de *insights* fiscais [...]

Um exemplo viável de *nudge* fiscal é o lembrete encaminhado ao contribuinte informando sua inclusão em dívida ativa e todas as opções de regularização antes da adoção de medidas mais gravosas, que aumentam os encargos legais da dívida, como o protesto e o ajuizamento da respectiva execução fiscal.

Esse tipo de técnica pode ter efeito sobre grupo de devedores que se mantêm inertes diante da inadimplência, seja porque estavam mal informados sobre sua situação fiscal, seja porque sequer sabiam que eram devedores e quais as consequências da inadimplência.

Indo adiante, se o desafio é estimular a maior conformidade da conduta dos particulares, outra ferramenta que não pode ser desprezada pelo poder público diz respeito à criação de sanções premiais. Segundo Gustavo Binenbojm:

a sintonia fina entre Estado e cidadão. In: LEAL, Fernando; CARDOSO, Henrique Ribeiro (Coord.); VASCONCELOS, Agta Christie Nunes; FEITOSA NETO, Pedro Meneses (Org.). *Direito regulatório comportamental e consequencialismo: nudges e pragmatismo em temas de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 5-8.

²¹ Thaler e Sunstein, *Nudge*, *op. cit.*

²² *Ibid.*, p. 13-14.

²³ FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; CRUZ, Antonia Camily Gomes. Nudges fiscais: a economia comportamental e o aprimoramento da cobrança da dívida ativa. *Pensar — Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 24, n. 4, p. 1-16, out./dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3LBbmsL>. Acesso em: 19 mar. 2023.

As sanções premiaias são [...] posições de vantagem que o particular poderá galgar, desde que voluntariamente adapte a sua conduta às condições previstas na disciplina ordenadora. Enquanto as normas ordenadoras de comando e controle são estruturadas a partir do binômio prescrição-sanção, as normas de indução de comportamentos baseiam-se na atribuição de uma situação ampliativa de direitos a quem se dispuser a adotar previamente os comportamentos exigidos.²⁴

Por fim, a consciência de que a sanção é um dos meios possíveis para lidar com a infração, e não o único, aponta também para a possibilidade de não se fazer nada (ou se desfazer o que não funciona). Afinal, punir exige recursos de quem tenha a competência para fazê-lo (financeiros e humanos); capacidade de fiscalização e de aplicação das penalidades (para evitar o risco de que a impunidade esvazie a credibilidade do sistema sancionatório); aptidão efetiva para inibir comportamentos ilícitos; entre outras variáveis. Na prática, se atender a tais condições se revelar inviável — por faltarem recursos, *expertise* técnica dos agentes públicos, capacidade de fiscalização, grau de informação necessário sobre o setor regulado, credibilidade institucional, entre outros elementos —, deve-se avaliar se a criação ou a manutenção de um modelo inefetivo se justifica. Pode ser que não regular por comando e controle, ou simplesmente não regular, ainda que temporariamente, exsurja como a decisão mais racional.

Não à toa, manuais e guias produzidos para orientar gestores e instituições públicas na realização de análises de impacto regulatório (AIRs) indicam a não regulação como uma entre as opções a ser avaliada durante o procedimento.²⁵

Em suma, são enormes os potenciais ganhos de eficiência e racionalidade quando se adota a perspectiva instrumental da sanção administrativa. Ela não importa excluir o comando e controle como técnica social para lidar com a infração administrativa — que, inclusive, pode continuar sendo a principal —, mas permite combinar a essa estratégia outras mais adequadas, ou mesmo substituir esquemas sancionatórios por modelos não coercitivos quando estes se provem mais aptos a incentivar o maior cumprimento da regulação. A

²⁴ Binenbojm, *Poder de polícia, ordenação, regulação, op. cit.*, p. 107.

²⁵ É o que consta, por exemplo, do documento intitulado *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório — AIR*, produzido pelo Governo Federal. BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório — AIR*. Brasília: Presidência da República, 2018. p. 44-49. Disponível em: <https://bit.ly/40gTffN>. Acesso em: 19 mar. 2023.

título de exemplo, mencionaram-se anteriormente as vias da consensualidade, da economia comportamental, das sanções premiais e da não regulação (ou da desregulação, quando for o caso). Mas as hipóteses são apenas ilustrativas. Não deve haver limites *a priori* à criatividade na construção de técnicas sociais mais aptas e eficazes para incentivar comportamentos humanos, especialmente em um mundo dinâmico marcado pelo avanço de tecnologias, e desde que respeitadas as balizas do ordenamento jurídico-constitucional em vigor.

3.2. Preenchimento de lacunas

Se é papel do intérprete em geral preencher lacunas para solucionar problemas que não estejam clara e expressamente tratados na legislação, pode-se afirmar que, no direito administrativo sancionador, tal necessidade é ainda mais premente. As razões são várias.

Não há um código de direito administrativo, nem leis gerais que tratem especificamente de regras e princípios sancionatórios. O que existe são diplomas gerais de processo administrativo (com destaque para a Lei nº 9.784/1999) e estatutos normativos esparsos, legais e infralegais,²⁶ que disciplinam em alguns de seus dispositivos aspectos do poder punitivo estatal.

É verdade que a Constituição funciona como um norte, especialmente a partir de seu art. 37 e do extenso rol de direitos e garantias fundamentais consagrado no art. 5º. Ocorre que somente parte dessas garantias alude expressamente ao processo administrativo ou ao processo em geral.²⁷ Outro conjunto importante de cláusulas pétreas faz referência explícita apenas a institutos do direito penal.²⁸

Na literatura e na jurisprudência, há relativo consenso de que os vetores fundamentais do art. 5º se estendem à seara administrativa. A *ratio* é de

²⁶ A título de exemplo, mencione-se a Resolução CVM nº 45/2021, que “dispõe sobre o rito dos procedimentos relativos à atuação sancionadora no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários”. Além dela, há outras normas, como a Resolução ANP nº 805/2019 e a Resolução Anac nº 472/2018.

²⁷ Tais quais os incisos LIII, LIV, LV, LVI e LXXVIII, que tratam do “juiz” natural, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da inadmissibilidade de provas ilícitas e da razoável duração do processo.

²⁸ Como os incisos XXXIX, XLV, XLVI e LVII, que preveem as garantias da legalidade estrita e da tipicidade criminais, da irretroatividade, da pessoalidade e da individualização da pena, além da presunção de inocência na seara penal.

contenção do arbítrio estatal na aplicação de sanções de qualquer espécie, incluindo as administrativas, que podem ter efeitos tão ou mais graves do que as penais.²⁹ Não se poderia tolerar, *e.g.*, a imposição de multas ou a interdição de estabelecimentos comerciais sem a prévia definição das condutas ilícitas ensejadoras dessas punições; nem a aplicação retroativa de leis administrativas. E essa diretriz ganhou força no direito positivo brasileiro com a inserção pela Lei nº 14.230/2022 do § 4º ao art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), o qual passou a remeter expressamente aos “princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”.

De outro lado, também se comunga do entendimento de que tais garantias devem ser transpostas em graus, observadas as nuances próprias da atividade administrativa e de cada setor regulado. Mas é justamente a partir desse ponto que terminam os consensos e se impõe a atividade integradora do intérprete. Atividade essa que carrega o desafio de lidar com a existência de não apenas um, mas múltiplos direitos administrativos sancionadores: o direito disciplinar aplicável à pessoa física dos agentes públicos; o direito administrativo consumerista; as punições a infrações de trânsito; de vigilância sanitária; dos diversos campos da exploração de infraestruturas; ambientais; do mercado de valores mobiliários; da concorrência; entre outros.

Campos que são muito distintos entre si e que atraem lógicas regulatórias próprias. Não se trata de simplesmente transpor garantias do direito penal para o direito administrativo sancionador, mas de calibrar em cada setor fiscalizado pela administração a maneira de se atender a tais garantias. Isso deve ser feito, por exemplo, quanto ao veículo normativo (se lei ou regulamento) e à densidade normativa (regras, conceitos jurídicos determinados ou cláusulas ainda mais genéricas) suficientes e legítimos para cumprir as exigências de legalidade e tipicidade administrativas. Trata-se de elementos que tendem a variar de acordo com fatores como a maior ou menor especificidade da atividade regulada, ou o dinamismo das relações envolvidas.³⁰

²⁹ Gustavo Binenbojm explica que o direito administrativo foi e é oxigenado pelo constitucionalismo e por seu catálogo de direitos e garantias individuais e sociais, que servem de fundamento de legitimidade para o Estado Administrativo. Eis o chamado giro democrático-constitucional, que também assume importância destacada no que tange ao exercício do poder punitivo pela administração pública (Binenbojm, *A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais*, *op. cit.*, p. 37-52 e 52-64).

³⁰ VORONOFF, Alice. *Direito administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 227-239 e p. 252-256.

Em suma, razões como as mencionadas permitem afirmar que o direito administrativo sancionador consiste em um campo especialmente propício a raciocínios integradores. E é por isso que sobressai a importância de se adotar a perspectiva instrumental da sanção. Diante de um espaço de construção jurídica que é marcadamente amplo e que oferece ao intérprete liberdade tentadora para a construção de soluções distintas, a adoção de um olhar finalístico ou instrumental da punição tende a fazer uma enorme diferença. Um exemplo ilustra o argumento.

Por intermédio da Nota Técnica nº 949/2020/CGUNE/CRG,³¹ a CGU analisou a viabilidade da tese de extensão, por analogia, da sistemática de execução de penas utilizada no direito penal para o plano do direito administrativo sancionador. Eis a questão jurídica debatida: como se deve proceder à contagem de sanções de impedimento de licitar e de contratar com a administração pública impostas a uma mesma pessoa jurídica com base na legislação de contratações públicas, como as Lei nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011? Imagine-se, *e.g.*, que a empresa *A* tenha sido sancionada em 2020 por três órgãos e/ou entidades distintos vinculados ao sistema CJU-PJ.³² O prazo de tais penalidades deve ser contado de modo simultâneo, com o transcurso de todos de forma independente e paralela, ou cabe ao intérprete recorrer à analogia com a sistemática penal (art. 69, § 2º, c/c art. 75, §§ 1º e 2º, todos do Código Penal), procedendo a contagens sucessivas no tempo?

Para a Consultoria Jurídica do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT),³³ a melhor solução seria a segunda (analogia com o direito penal), pois a contagem sobreposta levaria a uma sensação de impunidade. As sanções administrativas haveriam de ser executadas concomitantemente apenas se compatíveis (a exemplo do pagamento de uma multa concomitantemente à deflagração do prazo de suspensão para licitar/contratar). Caso incompatíveis (como na hipótese de duas penalidades de suspensão), haveriam de ser “executadas sucessivamente, na ordem das respectivas decisões sancionatórias administrativas definitivas, observando-se o limite temporal que vier a ser estabelecido, como regra, do início do

³¹ Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45089>. Acesso em: 22 mar. 2023.

³² O CJU-PJ é um dos sistemas gerenciais da área correcional mantido pela CGU, responsável pela consolidação dos dados sobre o andamento dos processos administrativos disciplinares no Poder Executivo Federal voltados às pessoas jurídicas.

³³ Cf. Parecer nº 00190/2019-PFE-DNIT/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00917/2019/PFE-DNIT/PGF/AGU, de 27/3/2019.

cumprimento da primeira sanção da série”.³⁴ Ainda, “caso o agente cometa novo ilícito no curso da execução das sanções, a contagem do prazo máximo será reiniciada a partir da data do fato superveniente, desprezando-se, assim, o período de punição já cumprido”.³⁵

O raciocínio seguido pelo DNIT partiu de duas premissas. A primeira, de que, dada a inexistência de diferença ontológica entre as sanções penal e administrativa, as lacunas do regime jurídico administrativo — consistente, naquele caso, na definição de sistemática de aplicação das penalidades administrativas — podem ser preenchidas a partir da analogia com o direito penal, desde que o método não seja desfavorável ao transgressor. A segunda, de que a cada ilícito deve corresponder uma punição, e cada punição, tanto quanto possível, deve ser integralmente punida.³⁶ Assim, havendo mais de uma punição por ilícito diverso a ser cumprida, e sendo ambas restritivas de direito com a mesma natureza (razão pela qual sua execução concomitante seria incompatível), a aplicação analógica da sistemática de cumulação de sanções do direito penal evitaria o

inconveniente do cumprimento simultâneo, no qual um mesmo dia de punição é computado nas várias sanções que pesam contra o agente. E, pelas mesmas razões, deve igualmente ser evitada toda sistemática que acarrete, em termos práticos, esse mesmo inconveniente, de ineficácia de quaisquer das sanções aplicadas.³⁷

Foi outro, contudo, o entendimento da CGU, conforme a Nota Técnica nº 949/2020/CGUNE/CRG, aprovada em maio de 2020 pelo corregedor-geral da União. A fundamentação da Nota Técnica também se apoia na premissa de que as lacunas verificadas no direito administrativo sancionador devem ser suprimidas pela interpretação analógica; mas por analogia que busque resposta, primeira e precipuamente, na própria legislação de direito

³⁴ Por exemplo: se a empresa é punida com a sanção de suspensão do art. 87, III, da Lei nº 8.666/1993 (cujo limite temporal é de dois anos) pelo órgão X, em 1.1.21, por seis meses; e pelo órgão Y, em 2.1.21, por um ano e oito meses, a contagem da primeira sanção se iniciaria em 1.1.21 e terminaria em 1.6.21. Nesta data, se iniciaria, de forma sucessiva, a contagem da segunda sanção, que, contudo, estaria limitada a 1.1.23, para não se extrapolar o prazo limite de dois anos. Se a contagem da segunda penalidade tivesse se iniciado em 2.1.21, chegaria a termo em 2.9.22 (um ano e oito meses depois).

³⁵ Nota Técnica nº 949/2020/CGUNE/CRG, p. 1-2.

³⁶ “Isso porque se é certo que o mesmo agente não pode ser sancionado duas vezes pelo mesmo fato (*ne bis in idem*), é igualmente certo que não deve deixar de sofrer novas consequências oriundas da prática de condutas distintas” (*Ibid.*, p. 4).

³⁷ Nota Técnica nº 949/2020/CGUNE/CRG, p. 4.

administrativo, sem afastar o recurso a outros ramos do direito (incluindo o penal) se e quando necessário.

De início, a CGU registra que o raciocínio sugerido pelo DNIT, ao contrário da premissa adotada pelo próprio Departamento, permite agravar a situação do infrator, o que consistiria em analogia *in malam partem*, vedada pelo ordenamento jurídico-constitucional.³⁸ Mas vai além. O raciocínio evolui a partir da óptica, no campo da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, da “expectativa de eficácia e do devido efeito preventivo e repressivo necessários às sanções legais aplicadas”,³⁹ com a finalidade de “promover um comportamento moral, ético e lícito por parte dos referidos entes nas suas relações com a Administração Pública Federal”.⁴⁰

Nesse sentido, é destacada a importância de se considerar o destinatário da sanção em cada um dos campos do direito: no penal, a pessoa física, que recebe a penalidade em caráter *intuito personae*, não transcendente; e no administrativo, a pessoa jurídica, abstrata, que detém capacidade de transcendência. Isto é: pode ser dissolvida e reconstituída com nova identidade, ludibriando o poder público e esvaziando a efetividade da punição.

Ademais, punições aplicadas a pessoas jurídicas devem considerar

o efeito dissipado da aplicação de sanção de impedimento a uma empresa, que atinge não somente a entidade privada e suas autoridades máximas (donos e sócios), mas terceiros (empregados ou dependentes diretos das atividades da empresa), que, apesar de não terem nenhuma responsabilidade pela fraude, podem sofrer com os efeitos da interdição negocial dos atos de contratação com a Administração.⁴¹

Devem, ainda, ter em conta o bom ou mau comportamento da empresa, a fim de definirem respostas aptas à criação de incentivos adequados — como uma reprimenda exemplar no caso de infratores reiterados, capaz de sinalizar ao mercado o custo da ilicitude; mas um ajustamento atrativo quando se trate de pessoas jurídicas comprometidas com o saneamento de suas fragilidades e conformação de suas condutas.

³⁸ “Destarte, de modo mais específico, resta claro que o uso da analogia em razão da não especificação em lei do *modus operandi* de execução das sanções deve ser considerado como ato de efeito prejudicial à parte, uma vez que, por outro lado, o cumprimento simultâneo de penalidades sem que se proceda a unificação das mesmas, ainda que injusto, apresenta-se como situação extremamente favorável ao infrator” (*Ibid.*, p. 10).

³⁹ Nota Técnica nº 949/2020/CGUNE/CRG, p. 8.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 12-13.

A primeira solução aventada, do DNIT, reflete a perspectiva *finalística* da sanção administrativa. Analisou-se a penalidade sob a ótica dela própria. Para tanto, buscou-se raciocínio voltado a incrementar o tempo de restrição de direitos imposto às pessoas jurídicas, ao argumento de combate à impunidade. Defendeu-se, assim, que atribuir a cada infração o tempo integral de sua penalidade, ou o máximo admitido pelas normas, equivaleria à solução justa acolhida pelo ordenamento jurídico, apta a integrar a lacuna do regime administrativo.

Já o entendimento prevalecente na Nota Técnica nº 949/2020/CGUNE/CRG examinou a viabilidade jurídica da interpretação analógica sugerida pelo DNIT sob uma ótica *instrumental*. A sanção administrativa, como ferramenta a serviço dos objetivos de interesses públicos acolhidos no ordenamento jurídico, deve ser apta a realizá-los. Consignou-se que a punição em si não se legitima quando tenha aptidão para violar garantias fundamentais do estado democrático de direito — como sua eventual aplicação em desfavor do administrado mediante analogia que não estava expressa na lei, nem poderia ser objetivamente esperada pelo particular. De mais a mais, a fórmula emprestada do direito penal — adaptada à realidade de pessoas físicas — poderia sequer ser efetiva para a finalidade de um maior rigor nas punições (dada a transcendência das pessoas abstratas), além de desconsiderar os efeitos potencialmente prejudiciais a toda a teia de pessoas físicas e jurídicas enlaçadas na força produtiva da pessoa jurídica — incluindo o Estado, que é receptor de tributos.

4. Conclusão

De todo o exposto, o que se observa é que, em rigor, quem confere substância à sanção administrativa é seu caráter instrumental, e não o olhar finalístico. É aquele que, ao desmistificar a sanção administrativa, a retira do pedestal, exorciza heranças autoritárias e permite enxergar o instituto como ferramenta (uma das) a serviço do cidadão, comprometida com o estado democrático de direito.

Sob a ótica da *perspectiva instrumental* destacada ao longo do presente trabalho, o Estado-administrador, diante do cometimento de infrações administrativas, pode se valer de diferentes estratégias que podem se revelar mais eficientes e inteligentes do que a aplicação pura e simples da sanção administrativa, que incluem a celebração de acordos substitutivos

de penalidades administrativas, o manejo de instrumentos advindos da economia comportamental, a adoção de sanções premiaias e mesmo a ausência de regulação/desregulação.

A perspectiva instrumental das sanções administrativas também abre caminho para a adoção de soluções integradoras que respeitem garantias fundamentais do estado democrático de direito. No caso narrado, o entendimento prevalecente na Nota Técnica nº 949/2020/CGUNE/CRG, que adota a *perspectiva instrumental* da sanção administrativa, obstou a aplicação de punição em desfavor do administrado mediante analogia que não estava expressa na lei, nem poderia ser objetivamente esperada pelo particular, em franco contraponto à solução aventada pelo DNIT, que reflete a perspectiva *finalística* da sanção administrativa.

A mudança de perspectiva a respeito das sanções administrativas pode parecer tênue. Mas seus resultados são acachapantes e merecem ser valorizados.

Referências

BALERONI, Marina Cyrino Rodrigues. Capítulo 19 — *Nudge* para alguns e *big stick* para outros. In: LEAL, Fernando; CARDOSO, Henrique Ribeiro (Coord.); VASCONCELOS, Agtta Christie Nunes; FEITOSA NETO, Pedro Meneses (Org.). *Direito regulatório comportamental e consequencialismo: nudges e pragmatismo em temas de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 345-360.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro — PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, p. 1-7, set./dez. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BOSON, Daniel Silva. Sanções aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) a empresas no cartel do cimento: uma visão da análise econômica das penas. *Revista de Direito Administrativo — RDA*, v. 272, p. 119-144, maio/ago. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/40gTffN>. Acesso em: 19 mar. 2023.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; PIRES, Pedro André Guimarães. Capítulo 1 — Direito regulatório comportamental: a sintonia fina entre Estado e cidadão. In: LEAL, Fernando; CARDOSO, Henrique Ribeiro (Coord.); VASCONCELOS, Agta Christie Nunes; FEITOSA NETO, Pedro Meneses (Org.). *Direito regulatório comportamental e consequencialismo: nudges e pragmatismo em temas de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 3-24.

DELGADO, Pablo Soto. Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Revista Ius et Praxis*, ano 22, n. 2, p. 189-226, 2016.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; CRUZ, Antonia Camilly Gomes. Nudges fiscais: a economia comportamental e o aprimoramento da cobrança da dívida ativa. *Pensar — Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 24, n. 4, p. 1-16, out./dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3LBbmsL>. Acesso em: 19 mar. 2023.

FERRARA, Francesco. *Interpretação e aplicação das leis*. 2. ed. Tradução de Manuel A. Domingues de Andrade, Coimbra: Arménio Amado, editor, sucessor, 1963.

FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a administração pública. *Revista de Direito Administrativo — RDA*, Rio de Janeiro, ed. esp.: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), p. 135-169, nov. 2018.

GUNNINGHAM, Neil. *Compliance, enforcement, and regulatory excellence*. Regulatory Institutions Network, Australian National University, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3FA5TOY>. Acesso em: 19 mar. 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5. ed. Madri: Tecnos, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

QUIRINO, Carina de Castro. *Regulação comportamental: justificação, diagnósticos e aplicação em políticas públicas no Brasil*. Tese (doutorado em direito público) — Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como “caixa de ferramentas”*: uma nova abordagem da ação pública. São Paulo: Malheiros, 2016.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. A instrumentalidade do direito administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 61-82.

SARMENTO, Daniel. (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass. *Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*. Tradução de Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, New Series, v. 185, n. 4.157, p. 1.124-1.131, set. 1974.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

VORONOFF, Alice. *Direito administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.