

OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS
ACORDOS SUBSTITUTIVOS DE PROCEDIMENTOS E SANÇÕES
ADMINISTRATIVAS

CONSTITUCIONAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE
SUBSTITUTIVE AGREEMENTS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND
SANCTIONS

Francisco Augusto Zardo Guedes¹

Resumo

O presente trabalho avalia o cabimento da substituição dos procedimentos e das sanções administrativas por acordos, nos quais se estabeleça a reparação dos danos, a alteração do comportamento faltoso e/ou a adoção de medidas compensatórias. A finalidade da sanção administrativa é a prevenção de ilícitos e a consecução do interesse público, não um fim em si mesmo. Trata-se, portanto, de medida instrumental. Nesse sentido, a celebração de acordos substitutivos pode ser uma via eficiente e eficaz para o atingimento dos fins a que se destina a atividade administrativa. Entretanto, para que sejam realizados, tais acordos devem estar previstos em lei, no regulamento ou no contrato.

Palavras-Chave: Sanções Administrativas, Princípio da Eficiência, Legalidade, Consensualidade, Acordos substitutivos.

Abstract

The present study evaluates the appropriateness of the substitution of procedures and administrative penalties for agreements in which the remediation of damages, the changing of the wrongful conduct and/or compensatory measures are adopted. The purpose of the administrative penalty is to prevent illicit conducts and to pursue the public interest, but not as an end in itself. It is, therefore, an instrumental expedient. In this manner, the establishment of substitutive agreements can be an efficient and effective way to the achievement of the purposes intended by the administrative activity. However, to be performed, such agreements shall be set forth through law, ordinance or contract.

Key-words: Administrative Sanctions, Principle of Efficiency, Legality, Consensuality, Substitutive Agreements.

¹ Advogado, Pós-graduado em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar, Mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná.

Introdução

A despeito do progressivo crescimento da população carcerária, aos olhos da população o Direito Penal não tem sido um instrumento eficaz de punição dos infratores. A sensação de impunidade, presente nos crimes contra a vida e o patrimônio, é mais acentuada nos chamados crimes do colarinho branco, aí abrangidos os crimes contra a ordem econômica, o sistema financeiro, a administração pública e os crimes ambientais.

A consequência disso tem sido o endurecimento das sanções administrativas. A justificativa é a atuação mais célere e eficaz da Administração pública, o que muitas vezes é alcançado mediante o sacrifício de garantias do acusado.

A esse respeito, confira-se a Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional por ocasião do envio do Projeto de Lei 6.826/2010 (BRASIL, 2010), que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”:

Observe-se que o presente projeto optou pela responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica, porque o Direito Penal não oferece mecanismos efetivos ou céleres para punir as sociedades empresárias, muitas vezes as reais interessadas ou beneficiadas pelos atos de corrupção (BRASIL, 2010).

Tal projeto, que tramita em regime de prioridade na Câmara dos Deputados, contém dispositivos polêmicos como, por exemplo, o que estabelece que:

A pessoa jurídica responderá objetivamente pelos ilícitos praticados em seu benefício ou interesse por qualquer de seus agentes, ainda que tenham agido sem poderes de representação ou sem autorização superior, mesmo que o ato praticado não proporcione a ela vantagem efetiva ou que eventual vantagem não a beneficie direta ou exclusivamente (BRASIL, 2010, art. 3º, §2º).

A justificativa, segundo a mensagem do Presidente da República, é que

isso afasta a discussão sobre a culpa do agente na prática da infração. A pessoa jurídica será responsabilizada uma vez comprovados o fato, o resultado e onexo causal entre eles. Evita-se, assim, a dificuldade probatória de elementos subjetivos, como a vontade de causar um dano, muito comum na sistemática geral e subjetiva de responsabilização de pessoas naturais (BRASIL, 2010).

O resultado desse endurecimento é que, na prática, a aplicação da sanção abstratamente prevista na regra pode se revelar injusta e até mesmo contrária aos interesses tutelados pelo Estado.

O objetivo do presente estudo, nesse contexto, é demonstrar o cabimento da substituição dos procedimentos e das sanções administrativas por acordos, nos quais se estabeleça a reparação dos danos, a alteração do comportamento faltoso e/ou a adoção de

medidas compensatórias, tendo em vista as exigências contemporâneas de uma atuação mais consensual e paritária da Administração em relação aos administrados. Com efeito, como ensina Barroso (2011), com o advento do constitucionalismo e da consequente “centralidade da dignidade humana e da preservação dos direitos fundamentais, alterou-se a qualidade das relações entre Administração e administrados, com a superação ou reformulação de paradigmas tradicionais” (BARROSO, 2011, p.398-9).

Para a consecução desse intento, será utilizado o método científico dedutivo, pois a conclusão derivará logicamente dos princípios e leis que regem a matéria.

1 A finalidade da sanção administrativa

Segundo Nieto (2006, p.85), “a potestade assim como a potestade penal dos Juízes e Tribunais, é parte de um genérico ‘ius puniendi’ do Estado, que é único até que logo se subdivide nestas duas dessas manifestações”.²

Entretanto, por ter se desenvolvido antes, doutrinária e legalmente, “O direito penal tem já consolidados os seus princípios fundamentais, o que não acontece com o Direito Administrativo Sancionador” (NIETO, 2006, p.168).³ Assim, o professor espanhol conclui ser “lógico que o segundo se aproveite das experiências do primeiro” (NIETO, 2006, p.168).⁴

Embora se discorde da afirmação de que o Direito Administrativo Sancionador não tem consolidados os seus princípios fundamentais, entende-se que a utilização das experiências do Direito Penal é bastante enriquecedora, o que se fará, aqui, no tocante aos fins da pena.

ROXIN (1997) ensina que, desde a antiguidade, três teorias disputam sobre os fins da pena: a) a teoria da retribuição; b) a teoria da prevenção especial; c) a teoria da prevenção geral.

1.1 A Teoria da retribuição

Segundo a teoria da retribuição, a pena não perseguiria nenhum fim socialmente útil. A pena seria um mal mediante o qual merecidamente se retribui o autor o mal cometido. Kant intentou, na sua *Metafísica dos Costumes*, fundamentar as ideias de retribuição e justiça como leis universalmente válidas (ROXIN, 1997, p.82). Segundo Roxin (1997, p.83), Hegel estava

² Tradução nossa.

³ Tradução nossa.

⁴ Tradução nossa.

de acordo com Kant ao não reconhecer metas preventivas como os fins da pena. Atualmente, contudo, tais teorias não são aceitas na maioria dos países civilizados.

Para Nino (2010), a dificuldade em aceitar o retribucionismo é que ele “requer de nós uma intuição ética compartilhada por muito poucos: que a soma de dois males dá como resultado um bem” (p.506). Opinião partilhada por Roxin (1997):

Pois se, como foi manifestado nos parágrafos acima, a finalidade do direito penal é a proteção de direitos legais, então, para o cumprimento desta tarefa, não é permitido fazer uso de uma vergonha que tão Expressa dispensar todos fins sociais. A ideia de remuneração requer também uma vergonha lá, onde na base da proteção dos interesses jurídicos não seria necessário, mas então a pena não serve mais a lei cometeu crime e perde a sua legitimidade social. Dito de outra forma: o Estado como seu humano instituição, não é capaz de executar a idéia metafísica de justiça ou o direito de fazê-lo. Os voluntários de cidadãos exige-la para garantir a coexistência do homem em paz e liberdade, está limitado à tarefa de proteção. A idéia de que poderia compensar ou eliminar um (crime) mal outra ruim causando adicional (o sofrimento dele), ele só é capaz de uma crença ou fé, em que o Estado não pode obrigar ninguém a partir do momento na medida em que não recebem seus poderes de Deus, mas do povo⁵ (ROXIN, 1997, p.84).

Como se vê, a teoria da retribuição não é, hoje, cientificamente aceitável.

1.2 A Teoria da prevenção especial

A teoria da prevenção especial sustenta que a missão da pena é fazer o autor individual desistir da prática de novos delitos. Segundo a concepção de Litz, citado por Roxin (1997) como portavoiz dessa teoria, “a prevenção especial pode atuar de três formas: protegendo a comunidade ante os delinquentes, mediante o encarceramento destes; intimidando o autor, pela pena, para que não cometa futuros delitos; e preservando-lhe da reincidência mediante sua recuperação”⁶ (ROXIN, 1997, p.85-6).

1.3 A Teoria da prevenção geral

Por fim, para a teoria da prevenção geral a finalidade da pena é: a) instruir a comunidade sobre as proibições legais, de modo a evitar sua violação; b) reforçar a confiança da população no Direito e tranquilizar a consciência jurídica geral, o que ocorre quando o cidadão percebe que o Direito se aplica, “sob pena, sobre a violação da lei e considerado resolvido o conflito com o autor”⁷ (ROXIN, 1997, p.92).

⁵ Tradução nossa.

⁶ Tradução nossa.

⁷ Tradução nossa.

1.4 Teorias unificadoras

Roxin (1997) unifica as teorias da prevenção especial e geral, e conclui: “a pena serve para os fins de prevenção especial e geral” (ROXIN, 1997, p.103). Manifestando o mesmo pensamento, Dias (2007, p.84) resume assim sua posição:

(1) Toda a pena serve finalidades exclusivas de prevenção, geral e especial; (2) A pena concreta é limitada, no seu máximo inultrapassável, pela medida da culpa; (3) Dentro deste limite máximo ela é determinada no interior de uma moldura de prevenção geral de integração, cujo limite superior é oferecido pelo ponto ótimo de tutela dos bens jurídicos e cujo limite inferior é constituído pelas exigências mínimas de defesa do ordenamento jurídico; (4) Dentro desta moldura de prevenção geral de integração a medida da pena é encontrada em função de exigências de prevenção especial, em regra positiva ou de socialização, excepcionalmente negativa, de intimidação ou de seguranças individuais (DIAS, 2007.p.84).

A finalidade de prevenção também é compartilhada por Nino (2010), para quem é condição de legitimidade de toda pena que ela seja “o meio mais eficaz para evitar prejuízos sociais maiores que os que ela implica” (p.508).

A doutrina de Direito Administrativo sufraga esta orientação no tocante aos fins das sanções administrativas. Cite-se, por todos, o magistério de Mello (2004):

Quando uma sanção é aplicada, o que se pretende com isto é tanto despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida, quanto cumprir uma função exemplar para a sociedade. Não se trata, portanto, de causar uma aflição, um ‘mal’, objetivando castigar o sujeito, levá-lo à expiação pela nocividade de sua conduta. O Direito tem como finalidade unicamente a disciplina da vida social, a conveniente organização dela, para o bom convívio de todos e bom sucesso do todo social, nisto se esgotando seu objeto” (MELLO, 2004, p.745).

Especificamente sobre os contratos administrativos, Estorninho (2003) assevera:

A função principal da sanção nos contratos administrativos não é, nem a de reprimir as violações contratuais nem a de compensar a Administração pelos prejuízos sofridos, mas sim a de obrigar o particular a cumprir a prestação a que está adstrito e, dessa forma, assegurar a prossecução do interesse público subjacente ao contrato (p.128).

Pode-se, portanto, afirmar que tanto para o Direito Penal e para a Teoria Geral do Direito quanto para o Direito Administrativo a finalidade da pena é de prevenção. Trata-se de medida instrumental que visa assegurar o cumprimento da lei, a consecução do interesse público e a paz social.

2 Sanção administrativa: vinculação ou discricionariedade?

Concluído o estudo sobre a finalidade das sanções administrativas, o passo seguinte rumo à verificação da possibilidade de celebração de acordos substitutivos é a análise do regime jurídico do ato sancionador. O sancionamento administrativo é atividade vinculada ou discricionária?

Segundo a concepção clássica, ato administrativo vinculado é aquele no qual o agente “deve se cingir a estritas determinações legais” (MELLO, 2007, p.484). Diversamente, nos atos discricionários pode-se “apreciar a conveniência ou oportunidade dentro das soluções legais admitidas de forma indeterminada” (MELLO, 2007, p.484).

Atualmente, porém, entende-se que a atividade administrativa deve se orientar não apenas ao cumprimento da legalidade estrita, mas de todo o direito. O princípio da legalidade cede espaço ao princípio da juridicidade, pois:

A administração não age apenas de acordo com a lei; subordina-se ao que se pode chamar de bloco de legalidade. Não basta a existência de autorização legal: necessário atentar à moralidade administrativa, à boa-fé, à igualdade, à boa administração, à razoabilidade, à proporcionalidade – enfim, aos princípios que adensam o conteúdo das imposições legais (SUNDFELD, 2003, p.32).

A consequência disso é a atenuação do distanciamento entre os atos administrativos discricionários e vinculados. À medida em que toda atividade administrativa deve reverência aos princípios constitucionais, nem se admite a observância da legalidade estrita, alheia, por exemplo, à eficiência, nem a simples atuação por conveniência sem respeito à moralidade.

Nesse sentido, veja-se a lição de Binenbojm (2008):

A emergência da noção de juridicidade administrativa, com a vinculação direta da Administração à Constituição, não mais permite falar, tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, mas, isto sim, em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade. A discricionariedade não é, destarte, nem uma liberdade decisória externa ao direito, nem um campo imune ao controle jurisdicional (p. 208).

Com indesejada frequência, o legislador se utiliza de conceitos indeterminados para tipificar as infrações administrativas. A Lei 10.520/2002 prevê o impedimento de licitar e contratar para aquele que “comportar-se de modo inidôneo” (BRASIL, 2002, art. 7).

Para Mello (2003), ao avaliar o cometimento da infração nessa hipótese o agente público estará exercendo atividade discricionária, decorrente “do modo impreciso com que a lei haja descrito a situação fática (motivo), isto é, o acontecimento do mundo empírico que fará deflagrar o comando da norma, ou da omissão em descrevê-lo” (p.19).

Já segundo Grau (2003), nessa hipótese a autoridade exercerá um juízo de legalidade, consistente na interpretação de um conceito (noção) indeterminado. Isso porque:

a discricionariedade é essencialmente uma liberdade de eleição entre alternativas igualmente justas ou entre indiferentes jurídicos – porque a decisão se fundamenta em critérios extrajurídicos (de oportunidade, econômicos etc.), não incluídos na lei e remetidos ao juízo subjetivo da Administração -, ao passo que a aplicação de conceitos indeterminados é um caso de aplicação da lei (p. 203-4).

Embora a concepção de Grau (2003) pareça-nos mais precisa, na prática ambas conduzem ao mesmo resultado. A partir do acontecimento no mundo empírico, cabe ao administrador avaliar se está presente a hipótese prevista no tipo. Sendo motivada e razoável a conclusão, deve-se respeitá-la, quer porque decorrente do juízo interpretativo, quer porque fruto do juízo discricionário do agente.

Portanto, em relação a caracterização da infração, não é possível afirmar a priori se tal atividade é discricionária ou vinculada. Pode-se, sim, dizer que a liberdade do aplicador é proporcional à abertura do tipo.

Porém, uma vez definida a infração, não há discricionariedade na escolha da correspondente sanção. Como ensina Dias (1997), “somente as infrações previstas como tais pela lei e as sanções nesta expressamente cominadas é que podem ser aplicadas pelo administrador” (p.69). É o que preceitua a regra prevista no art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal, segundo a qual não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

É certo que o objeto do estudo de Dias (1997, p.69) é a Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), cujo art. 87 não estabelece o binômio ilícito/sanção. Menciona-se apenas que “pela inexecução total ou parcial do contrato” (BRASIL, 1993, art. 87) a Administração poderá aplicar quaisquer das quatro sanções especificadas, sendo que algumas delas podem ser cumuladas. De todo modo, é extrema de dúvida que nenhuma sanção diversa destas poderá ser imposta.

Por fim, a questão mais tormentosa é saber se, constatada a infração e identificada a sanção correspondente, pode a autoridade competente deixar de aplicá-la. O professor Mello (2003) sustenta que não. Para ele, “há um dever de sancionar, e não uma possibilidade discricionária de praticar ou não tal ato” (p.19). Acompanham este entendimento Dias (1997), Vitta (2003) e Ferreira (2009), para quem “a omissão bem poderá ser tomada como condescendência criminosa ou ato de improbidade administrativa” (p.333).

Entretanto, doutrinadores respeitáveis tem sustentado a possibilidade de substituição das sanções mediante a adoção de mecanismos consensuais.

3 A consensualidade na administração

De acordo com a concepção clássica, administração é a “atividade do que não é senhor absoluto” (LIMA, 2007, p.37). E como o administrador não é o senhor, nenhuma margem de negociação seria admissível. Administrar seria “aplicar a lei de ofício” (FAGUNDES, 2005, p.03). Logo, caberia ao administrador, mediante um ato unilateral e impositivo, dar estrito cumprimento ao comando legal.

Conforme observa Moreira (2008):

Nada mais clássico em Direito Público do que o ato administrativo – e nada mais desigual em Direito do que esse mesmo ato, concebido secamente como a ‘decisão que executa a lei’, numa manifestação unilateral que permite à Administração impor os seus próprios desígnios, sem qualquer participação das pessoas privadas” (p.216).

Atualmente, porém, a lei, que é fruto de um demorado processo legislativo, já não pode fazer frente à variedade e à complexidade das atribuições postas sob a tutela do Estado. “Daí o movimento, tanto da Constituição quanto do próprio legislador, no sentido de estabelecer novas esferas de normatização dotadas da devida celeridade” (BINENBOJM, 2008, p.132).

Associado a isso, há a compreensão, própria dos Estados Democráticos, de que a atuação impositiva é pouco eficiente na consecução dos objetivos almejados. Para Oliveira e Schwanka (2008), esse cenário aponta “para o surgimento de uma Administração pública dialógica, a qual contrastaria com a Administração pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade” (p.276).

E é desejável que isso ocorra, porque a implementação dos objetivos fundamentais da República não é tarefa exclusiva do Estado ou dos governantes. A sociedade pode e deve contribuir. Para isso, precisa ser ouvida em condições de igualdade. Como observa Justen Filho (2008), “O ser humano não é um sujeito de segunda categoria. O agente estatal não é um sujeito de primeira categoria. Não cabe diferenciar os seres humanos em categorias distintas, conforme estejam ou não investidos em cargos e funções públicas” (p.78).

Tamanho é o impacto da consensualidade sobre as concepções tradicionais que se recorre a termos aparentemente paradoxais como ato administrativo bilateral para explicar a atuação administrativa. Como ensina Alfonso (2003):

Estes últimos atos, que representam, como digo, uma rigorosa e em princípio positiva novidade, referem-se à atividade unilateral pelo regime de produção (no contexto de um procedimento que igualmente poderia ser concluído mediante um ato unilateral), sendo atribuíveis à bilateralidade ou multilateralidade pelo seu resultado, que, definitivamente, é um acordo, convênio ou contrato⁸ (p.1).

Se a influência da consensualidade é marcante sobre os atos administrativos, nos contratos administrativos, naturalmente mais receptivos ao diálogo, ela é ainda mais acentuada, provocando profundas alterações sobre a compreensão desse instituto. Essa posição é compartilhada por Marques Neto (2010):

Se a consensualidade toma lugar da imperatividade mesmo nas funções típicas de autoridade, mais razão ainda há para que no âmbito da atividade contratual da Administração tenhamos a redução do caráter assimétrico e imperativo das posições do poder em detrimento do particular.

4.0 Os contratos administrativos e a administração consensual

O professor Mello (2008), que por sua obra prestou (e presta) notável contribuição para a efetiva publicização da atividade administrativa brasileira, sequer admite a utilização do termo contrato para denominar as avenças travadas entre a Administração e terceiros. Segundo ele, “os poderes reconhecidos à Administração nestes ‘contratos administrativos’ nada têm de contratuais. São poderes relativos à prática de atos unilaterais, inerentes às competências públicas incidentes sobre aqueles objetos” (p.609).

Apesar disso, o próprio professor Mello (2008) reconhece que a utilização do conceito está sedimentado na jurisprudência e na doutrina, que, porém, reconhece à Administração poderes exorbitantes, que a colocam “em posição de supremacia sobre o contratado” (p.609). Dentre esses poderes, Di Pietro (2008) destaca: a faculdade de exigir garantias contratuais, a alteração unilateral do objeto e das quantidades, a rescisão unilateral, a fiscalização, a aplicação de penalidades, a anulação, a retomada do objeto e a restrição ao uso da exceção do contrato não cumprido (p.249-256).

Conquanto a finalidade dessas cláusulas exorbitantes seja proteger o interesse público, atualmente sua eficácia tem sido posta em xeque. Observando a prática brasileira, Almeida (2008) tem vislumbrado o regime de prerrogativas especiais nos contratos administrativos como instrumento:

a) de estímulo à ineficiência da Administração, muitas vezes acomodada, v.g., na facilidade de poder alterar ou rescindir unilateralmente os contratos – o que pode induzir a celebração de contratos insuficientemente planejados [...];

⁸ Tradução nossa

- b) de geração de contratos mais onerosos para a Administração, pois evidentemente nos preços das contratações estatais está incluído o custo adicional decorrente da incerteza gerada pelas cláusulas exorbitantes;
- c) de legitimação de práticas autoritárias dos governantes, incompatíveis com o Estado de Direito; tais práticas podem se caracterizar tanto pelo uso das medidas unilaterais – de índole autoritária, ainda que fundamentada na lei -, ou, pior ainda, na coação moral decorrente da ameaça do uso de tais medidas;
- d) de facilitação de desvios em relação à probidade administrativa, no curso da execução dos contratos, posto que ao administrador resta aberta a possibilidade de, por exemplo, alterar ou não certas cláusulas contratuais; nesse caso, o agente ímprobo tanto pode receber certas vantagens indevidas para não o fazer, como para fazê-lo, atendendo exclusivamente ao interesse do particular contratado, em detrimento do interesse público” (p.344).

Assim, acredita-se que o uso moderado das prerrogativas especiais da Administração, privilegiando-se sempre que possível a via consensual, será mais vantajoso ao próprio interesse público. Nesse sentido, Schirato e Palma (2009) assinalam que é:

Mais eficaz e mais necessária a adoção de mecanismos consensuais pela Administração Pública na realização de suas atividades, com a finalidade de se garantir maior eficácia às relações jurídico-administrativas, uma vez que decisões formadas por consenso tendem a ser menos desrespeitadas do que decisões impostas unilateralmente (p.71).

5 Sanção administrativas e consensualidade

Os processos administrativos sancionadores também podem ser um campo propício à consensualidade, “que se manifesta com a aceitação pelo administrado da proposta feita pela Administração Pública” (SCHIRATO e PALMA, 2009, p.71) No entanto, a questão é bastante controvertida na doutrina e as posições são diametralmente opostas. Há os que veem nisso uma manifestação de boa governança pública (OLIVEIRA, 2008, p.137-144) e, outros, “condescendência criminosa ou ato de improbidade administrativa” (FERREIRA, 2009, p.333).

5.1 A posição de Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara

O raciocínio desenvolvido por Sundfeld e Câmara (2011) é bastante interessante. Para eles, os acordos substitutivos, celebrados entre o Poder Público e os particulares com efeito impeditivo ou extintivo de processo sancionador, “são inviáveis nos casos de sistemas normativos fechados, que imponham rigidamente certa sanção administrativa como única reação possível à ocorrência de certo fato por ele mesmo definido em suas especificações (infração)” (SUNDFELD e CÂMARA, 2011, p.9). Cabe ao Estado decidir se houve a infração e, em caso positivo, aplicar a sanção.

Mas há os sistemas normativos abertos, em que se confere a autoridade a prerrogativa de negociar com acusado. “O poder de negociar envolve o de modular em concreto a aplicação das normas gerais definidoras de deveres, proibições, infrações ou sanções” (SUNDFELD e CÂMARA, 2011, p.9). Segundo Sundfeld e Câmara (2011), a atribuição desse poder deve advir de norma de hierarquia igual ou superior àquela estabelece os deveres, proibições ou infrações.

Portanto, se uma lei estabelece minuciosamente um dever, somente uma lei pode estabelecer sua modulação. Se, porém, a concretização desse dever advém de um regulamento, também nesse plano normativo se pode modular o dever. Embora os autores não mencionem, entende-se que o raciocínio se estende também aos contratos administrativos.

Tomando como exemplo o caso das telecomunicações, Sundfeld e Câmara (2011) mencionam que a Lei 9.472/97 (BRASIL, 1997), conhecida como a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), estabelecem as diretrizes gerais sobre a atividade sancionadora da Anatel, mas não trata de acordos substitutivos, o que para eles não é empecilho. A falta de autorização não deve ser tomada como uma proibição.

A LGT é uma lei-quadro (BRASIL, 1997). Em relação às sanções, ela preceitua:

Art. 173. A infração desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - suspensão temporária;
- IV - caducidade;
- V - declaração de inidoneidade.

Como se vê:

não se encontram nela própria as normas especificadoras de deveres e obrigações (seus conteúdos, seus condicionamentos, seus prazos, seus sujeitos), das medidas administrativas de acompanhamento e cobrança (registros, constatações, notificações, ordens, ajustes, etc.), das infrações (condições de ocorrência, causas excludentes, classificação), e da imposição de sanções (determinação da específica sanção que pode ser imposta a que específica infração, das causas excludentes, atenuantes, agravantes, etc.). Tudo isso ficou para ser definido em plano infralegal pela Anatel (LGT, art. 19, entre outros dispositivos), a partir da norma legal (SUNDFELD e CÂMARA, 2011, p.12).

Assim, caberia ao regulamento ou ao contrato estabelecer quais condutas caracterizam infrações, quais são as respectivas sanções, quais são as infrações suscetíveis de

serem superadas mediante acordo e quais são as condições para que determinado acordo possa levar à superação de uma sanção.

Conforme a consistente doutrina em análise, “não há qualquer fundamento jurídico para supor que uma pena seja consequência necessária e inevitável de qualquer falta. Há faltas irrelevantes, faltas escusáveis, faltas sanáveis, faltas superáveis, faltas compensáveis, etc., segundo o que dispuserem as normas” (SUNDFELD e CÂMARA, 2011, p.12). “É também natural – inclusive desejável – que a regulamentação preveja a celebração de acordos substitutivos com o objetivo de obter a superação de infrações” (SUNDFELD e CÂMARA, 2011, p.9).

Conquanto não se discorde da afirmação de que a própria Anatel, em seus regulamentos, pode normatizar tais acordos substitutivos, é questionável a compreensão de que “a ampla autorização da Lei n. 7.347, de 1985, também pode servir como fundamento alternativo dos acordos substitutivos no setor” (SUNDFELD e CÂMARA, 2011, p.13). A Lei 7.347/85 (BRASIL, 1985) rege a ação civil pública:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:
I - ao meio-ambiente;
II - ao consumidor;
III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.
V - por infração da ordem econômica e da economia popular;
VI - à ordem urbanística.

Os acordos substitutivos seriam autorizados pelo parágrafo 6º, do art. 5º:

Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
[...]
§6º. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial (BRASIL, 1985, Art. 5º).

Entretanto, o dispositivo não pode ser desvinculado do seu contexto. O compromisso de ajustamento de conduta a que ele se refere serve como substitutivo da ação civil pública. A Anatel prescinde do ajuizamento dessa ação para que as sanções do art. 173 da LGT (BRASIL, 1997) possam ser executadas. Aliás, tais sanções podem ser executadas sem o recurso ao Poder Judiciário, sendo irrelevante dotar-lhe da eficácia de título executivo extrajudicial, já que tal eficácia lhe é inerente. Portanto, não se pode extrair do art. 5º, parágrafo 6º, da Lei de Ação Civil Pública (BRASIL, 1985), o fundamento genérico para que a Administração pública direta e indireta celebre acordos substitutivos de sanções.

Para Sundfeld e Câmara (2011), existem três tipos possíveis de fundamento normativo para a celebração de acordos substitutivos:

a) um de caráter geral, na Lei de Ação Civil Pública; b) outro, de caráter setorial, nos casos em que o legislador, tendo editado ele próprio uma legislação substantiva, houve por bem autorizar de modo expresse sua modulação pela autoridade administrativa; e c) por fim, os regulamentos administrativos editados pelos reguladores setoriais, que autorizem a negociação caso a caso para superar infrações definidas no plano infralegal, evitando com isso a aplicação ou execução das sanções (SUNDFELD e CÂMARA, 2011, p.17).

Pelas razões já expostas, discorda-se do primeiro fundamento, mas adere-se aos demais.

5.2 A Posição de Floriano de Azevedo Marques Neto

Marques Neto (2000) sustenta posição mais avançada. Para ele, aparentemente a possibilidade de celebração de acordos substitutivos de sanções emanaria diretamente dos princípios da Administração, especialmente o de proporcionalidade e finalidade. Portanto, independente de previsão legal, regulamentar ou contratual.

Em Parecer sobre os Aspectos Jurídicos do Exercício do Poder de Sanção por Órgão Regulador do Setor de Energia Elétrica, Floriano parte da premissa, já abordada no início da presente exposição, de que “as penas nunca são um fim em si mesmo, mas um instrumento de que se utiliza o ente estatal para obrigar aos particulares condutas desejadas” (MARQUES NETO, 2000, P.357).

Em seguida, assevera que a função sancionadora é discricionária, porque

o automatismo sancionador, a prescrição de normas penais de aplicação automática, o cartesianismo penal, são írritos ao ordenamento jurídico, pois pressupõem abdicar dos deveres de proporcionalidade e finalidade. (...) sempre haverá, independente da prescrição administrativa, o poder-dever do agente público de sopesar a pena, exercitando a margem de discricionariedade intrínseca à função sancionadora (MARQUES NETO, 2000, p. 359).

Por fim, o autor discorre sobre os instrumentos de transação e alternatividade no direito penal, especialmente a suspensão condicional do processo e a pena alternativa, para então concluir que, à luz da legislação aplicável, pode-se “substituir a aplicação de penalidades previstas no contrato pela assunção pelo concessionário de compromissos onerosos de atendimento de metas de qualidade ou de benefícios ao usuário relacionados com a falta supostamente cometida” (MARQUES NETO, 2000, p. 370). Isso porque “não é função primaz do órgão regulador sancionar por sancionar. Muito mais aderente ao interesse público

do que arrecadar multas é compelir a concessionária a melhorar a qualidade do serviço prestado, inclusive antes e para além do previsto no contrato” (MARQUES NETO, 2000, p. 370).

Em artigo mais recente, escrito em coautoria com Cymbalista, o Professor Marques Neto realiza estudo mais aprofundado sobre os acordos substitutivos do procedimento sancionatório e da sanção (MARQUES NETO e CYMBALISTA, 2010, p.51-68). Nele, menciona que tais acordos são uma prática no ordenamento brasileiro, destacando os exemplos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Enfatiza que o órgão regulador é regido pelos princípios da eficiência e economicidade, que o processo sancionador tem caráter instrumental e que, portanto, não haveria óbice em sua “terminação abreviada por meio de soluções que, ademais, representam ganhos de qualidade e de aderência dos envolvidos” (MARQUES NETO e CYMBALISTA, 2010, p.62).

Quanto ao abandono da sanção, Marques Neto e Cymbalista (2010) acentuam que a sanção não é inafastável e que o seu abandono não pode ser confundido com a “mera arbitrariedade em abandonar ou descuidar do poder-dever de sancionar” (MARQUES NETO e CYMBALISTA, 2010, p.63). “Eis porque o abandono da aplicação da sanção deve ser necessariamente precedido do sopesamento das diversas alternativas colocadas à disposição do regulador para executar plenamente suas competências” (MARQUES NETO e CYMBALISTA, 2010, p.63).

Concluem, então, que:

Os acordos substitutivos são uma via eficaz para atingir as finalidades dissuasivas e reparatórias usualmente identificadas com a sanção administrativa. Deverão, portanto, ser considerados pela Agência, uma vez que (i) são prática corrente na vida cotidiana dos órgãos reguladores, o que demonstra a sua compatibilidade com o ordenamento brasileiro de maneira geral; (ii) encontram-se em plena aderência com os preceitos constitucionais, legais e infra-legais aplicáveis à atividade regulatória da Agência e (iii) poderão representar ganho de eficiência e economia de recursos para ambas as partes envolvidas (MARQUES NETO e CYMBALISTA, 2010, p.68).

De fato, a celebração de acordos substitutivos pode ser uma via eficiente e eficaz para o atingimento dos fins a que se destina a atividade administrativa. Entretanto, para que sejam realizados, devem estar previstos em lei, no regulamento ou no contrato. No CADE, na ANEEL, na ANS, na ANTT e na ANTAQ eles são frequentemente realizados porque estão contemplados no ordenamento. Não é porque são uma prática comum nessas instituições,

fruto de previsão normativa, que eles poderão ser realizados indiscriminadamente em outros âmbitos.

Primeiro, porque o abandono de expressa previsão legal a partir de fundamentos exclusivamente principiológicos pode redundar num decisionismo que, em âmbito judicial, tem provocado insegurança jurídica e ofensa à isonomia.

Segundo, porque sob a perspectiva do princípio da eficiência, uma sanção de advertência jamais seria aplicada. Quase qualquer coisa é mais eficiente do que ela. Qualquer contrapartida oferecida pelo acusado propiciará melhores resultados ao interesse público do que a aplicação dessa pena. Porém, levado esse raciocínio ao paroxismo, corre-se o risco de retirar a eficácia da própria previsão da sanção como instrumento destinado a prevenir a violação da norma e incentivar o seu cumprimento.

5.3 A posição de Daniel Ferreira

A defesa dessa posição não implica adesão ao entendimento de Ferreira (2009), segundo o qual: “não há escolha entre processar ou não processar, entre sancionar ou não sancionar, salvo quando a lei dispuser em contrário, mesmo porque é desnecessário frisar tal obviedade – a de que ato de hierarquia inferio não pode liberalizar o que o estado de legalidade obriga” (p.333).

E prossegue:

À vista do exposto, pois, simplesmente todos os Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmados com a ANEEL, impondo obrigações como supostamente hábeis substitutas à típica sanção administrativa, são nulos e de pleno direito, não havendo como sanar vício desta ordem porque ausente prévia lei formalmente autorizadora.

[...].

Assim, e muito infelizmente, resta mais do que plausível cogitar de responsabilidade administrativo-funcional, criminal e mesmo por ato de improbidade administrativa no caso, bastando apurar em face de quem (FERREIRA, 2009, p.354).

A esse respeito, entende-se, assim como Aragão (2006), “que as leis não são as únicas fontes de direitos e de obrigações. O ordenamento jurídico deixa espaço livre de autonomia para os sujeitos jurídicos estabelecerem voluntariamente vínculos entre si, com obrigações oriundas, não da lei, mas do acordo de vontades” (p.168).

Partilha-se, ainda, da opinião de Sundfeld e Câmara (2011) segundo a qual os acordos substitutivos podem ser contemplados em lei, em regulamento ou até em contrato. Caso contrário, não poderão ser celebrados.

A exigência de lei em sentido estrito só pode ser admitida quando a própria lei tipificar as infrações, como ocorre, por exemplo, com a Lei 8.884/94 (BRASIL, 1994) do CADE. Quando esta tipificação competir ao regulamento ou ao contrato, tais instrumentos podem estabelecer as respectivas sanções ou sua substituição, conforme fundamentação acima exposta.

6 Acordos Substitutivos das Sanções da Lei N° 8.666/93

Tal como a LGT, entende-se que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por também ser uma lei-quadro, é campo propício para a previsão de acordos substitutivos de sanções.

Dispõe a Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993):

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:
I - advertência;
II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

De acordo com Justen Filho (2009), como a lei criou um sistema aberto, para que fosse atendido o princípio da especificação seria necessário que, “por meio de ato regulamentar ou no corpo do próprio edital, fossem estabelecidos pressupostos básicos do sancionamento” (p. 849). Por pressupostos básicos entenda-se: a especificação dos deveres, das infrações e da sanção correspondente.

Por exemplo, numa licitação para obras e serviços de engenharia, o edital pode estabelecer que a execução deverá obedecer determinadas especificações técnicas. Supondo-se que isso não tenha sido observado, seguindo a literalidade do art. 87 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993, art. 87) poder-se-ia cogitar de inexecução parcial. Entretanto, o edital e o contrato podem estabelecer que, nessa hipótese, a Administração poderá conceder prazo para que o contratado ajuste o serviço às especificações técnicas, hipótese em que não será instaurado processo sancionador.

Numa licitação para operação do serviço de central de atendimento, visando a prestação de informações para a população, o edital pode prever que o prazo de resposta é, por exemplo, de cinco minutos e que se esse prazo for extrapolado a contratada se sujeitará a

multa. Entretanto, sem que se cogite ofensa ao art. 87 (BRASIL, 1993), pode o contrato estabelecer que se a contratada aceitar reduzir o prazo de atendimento das ligações futuras de cinco para quatro minutos, sem acréscimo no valor do contrato, a sanção não será aplicada.

Essas singelas ilustrações evidenciam a procedência da argumentação já explicitada, segundo a qual “não há qualquer fundamento jurídico para supor que uma pena seja consequência necessária e inevitável de qualquer falta” (SUNDFELD e CÂMARA, 2011, p.12).

6.1 Algumas vantagens da celebração de acordos substitutivos

Saliente-se que são diversas as vantagens da adoção de acordos substitutivos de procedimentos e sanções.

Primeiro, tais acordos não caracterizam o abandono das metas contratuais. Ao revés, prestam-se a dar-lhe efetivo cumprimento, por meio de formas alternativas.

Em segundo lugar, a solução consensual dispensa destinação de pessoal e de estrutura, geralmente escassos, para a instrução e decisão do processo.

Em terceiro lugar, a celebração do acordo evita o possível deslocamento da discussão para a via judicial, onde a vontade da Administração pode não prevalecer.

Em quarto lugar, os acordos substitutivos, porque consentidos, “são, em regra, mais eficientes e menos sujeitos a transgressões por parte de seus destinatários” (SCHIRATO e PALMA, 2009, p. 73).

É certo que há o risco dos mecanismos consensuais serem utilizados como subterfúgio para a prática de atos ímprobos. Mas isso tem ocorrido mesmo quando há vinculação absoluta ao texto legal. Por isso, como afirma Almeida (2008), “a Administração consensual, notadamente por suas virtudes democráticas, pode até mesmo exercer uma função de recuperação de valores cívicos e da dimensão coletiva da ação dos indivíduos em sociedade, melhor os envolvendo nos assuntos da Administração e do Estado” (ALMEIDA, 2008, p.349).

7 Conclusões

O presente ensaio pretendeu investigar o cabimento da substituição dos procedimentos e das sanções administrativas por acordos, nos quais se estabeleça a reparação dos danos, a alteração do comportamento faltoso e/ou a adoção de medidas compensatórias. A partir das considerações acima expostas, conclui-se que:

a) a sanção administrativa não é um castigo. Sua finalidade não é a de retribuir um mal com outro mal, mas sim de prevenção. Trata-se de medida instrumental que visa assegurar o cumprimento da lei, a consecução do interesse público e a paz social;

b) em relação a caracterização da infração administrativa, não é possível afirmar a priori se tal atividade é discricionária ou vinculada. Pode-se, sim, dizer que a liberdade do aplicador é proporcional à abertura do tipo;

c) uma vez definida a infração, não há discricionariedade na escolha da correspondente sanção;

d) o procedimento sancionador e a sanção podem ser substituídos por acordos, desde que estes estejam contemplados em norma com a mesma hierarquia das que estabelecem as infrações e as sanções. E, ainda, desde que sejam de interesse público. Caso contrário, não poderão ser celebrados;

e) a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por ser uma lei-quadro, é campo propício para a previsão de acordos substitutivos de sanções, desde que tais acordos estejam previstos em regulamento ou em edital e no respectivo contrato.

8 Referências

ALFONSO, L. P. Los actos administrativos consensuales en el Derecho Español. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 1, n. 13, p. 11-43, 2003.

ALMEIDA, F. D. M. Mecanismo de consenso no Direito Administrativo. In: ARAGÃO, A. S.de; MARQUES NETO, F.de A. (Coordenador.). Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ARAGÃO, A. de S. A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. Revista de Direito do Estado, ano 1, n. 1, p. 155-173, jan/março, 2006.

BARROSO, L.R. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BINENBOJM, G. Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2^a. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 6.826/2010, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>. Acesso em 22 Ago. 2012.

BRASIL. Presidência da Republica. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.520, de 17 de Julho de 2002. Brasília; 181º da Independência e 114º da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 20 Ago. 2012.

BRASIL. Presidência da Republica. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, Brasília, 172º da Independência e 105º da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 20 Ago. 2012.

BRASIL. Presidência da Republica. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.472, de 16 de Julho de 1997. Brasília; 176º da Independência e 109º da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm. Acesso em: 20 Ago. 2012.

BRASIL. Presidência da Republica. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 7.347, de 24 de Julho De 1985. Brasília, 164º da Independência e 97º da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 20 Ago. 2012.

BRASIL. Presidência da Republica. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.884, de 11 de Junho de 1994, Brasília; 173º da Independência e 106º da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm. Acesso em: 20 Ago 2012.

DIAS, J. de F. Direito Penal, Tomo I: Questões Fundamentais. A doutrina geral do crime. 2ª. ed. Coimbra Editora: Coimbra, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 20ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ESTORNINHO, M. J. Requiem pelo Contrato Administrativo. Almedina: Coimbra, 2003.

FAGUNDES, M. S. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005

FERREIRA, D. Teoria Geral da Infração Administrativa a partir da Constituição Federal de 1988. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERREIRA, D. Sanções Administrativas. São Paulo: Malheiros, 2001.

GRAU, E. R. O direito posto e o direito pressuposto. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

JUSTEN FILHO, M.. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009.

LIMA, R. C. Princípios de Direito Administrativo. 7ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARQUES NETO, F. de A.; CYMBALISTA, T. M.. Os acordos substitutivos do procedimento sancionatório e da sanção. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, out/dez. p. 51/68, 2010.

MARQUES NETO, F. de A. Do contrato administrativo à administração contratual. Governet. Boletim de Licitações e Contratos, v. 64, 2010.

MARQUES NETO, F. de A. Poder de Sanção - Órgão Regulador - Aneel. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 221, jul/set. p. 353/370, 2000.

MELLO, C. A. B. de. Curso de Direito Administrativo. 17^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. de. Curso de Direito Administrativo. 25^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, C. A. B. de. Discricionariedade e Controle Judicial. 2^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, O. A. B. de. Princípios Gerais de Direito Administrativo, Vol I: Introdução. 3^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, R. M. de. Princípios Constitucional de Direito Administrativo Sancionador: As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

MOREIRA, E. B.. Desenvolvimento Econômico, Políticas Públicas e Pessoas privadas (Passado, presente e futuro de uma perene transformação). Revista de Direito do Estado, ano 3, n. 10, abril/junho, p. 195/222, 2008.

NIETO, A. Derecho Administrativo Sancionador. 4^a. ed. Tecnos: Madrid, 2006.

NINO, C. S. Introdução à análise do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

OLIVEIRA, G. J. Governança Pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out/dez. p. 137/144, 2008.

OLIVEIRA, G. J.;SCHWANKA, C.. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: Fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. Revista de Direito do Estado, ano 3, n. 10, abril/junho, p. 271/288, 2008.

ROXIN, C. Derecho Penal. Parte General, Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoria del delito. 2^a. ed. Civitas: Madrid, 1997.

SCHIRATO, V. R.; PALMA, J. B. de. Consenso e legalidade. Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte, ano 7, n. 27, out/dez. p. 67/93, 2009.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. Revista Brasileira de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 9, n. 33, jan/mar. p. 9/26, 2011.

VITTA, H. G.. A sanção no direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003.