CAUÊ VECCHIA LUZIA

**O Dever de Proporcionalidade na Aplicação de Sanções
Administrativas no Regime de Contratações Públicas**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Doutor Gustavo Henrique Justino de Oliveira

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2020

CAUÊ VECCHIA LUZIA

**O Dever de Proporcionalidade na Aplicação de Sanções
Administrativas no Regime de Contratações Públicas**

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Gustavo Henrique Justino de Oliveira.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2020

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

VECCHIA LUZIA, Cauê

O dever de proporcionalidade na aplicação de sanções administrativas no regime de contratações públicas ; Cauê VECCHIA LUZIA ; orientador Gustavo Henrique Justino de Oliveira -- São Paulo, 2020.

241 f.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Sanções em Contratos Administrativos. 2. Dever de Proporcionalidade. 3. Direito Administrativo Sancionador. I. Justino de Oliveira, Gustavo Henrique, orient. II. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

Nome: LUZIA, Cauê Vecchia.

Título: O dever de proporcionalidade na aplicação de sanções administrativas no regime de contratações públicas.

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Gustavo Henrique Justino de Oliveira.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____
Prof. Dr. _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____
Prof. Dr. _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____
Prof. Dr. _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____
Prof. Dr. _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

*Aos laços entre Pais e Filhos,
afeto incondicional e inesgotável.*

Resumo

VECCHIA LUZIA, Cauê. **O dever de proporcionalidade na aplicação de sanções administrativas no regime de contratações públicas**. 2020. 241 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

A presente pesquisa busca compreender a sanção em contratos administrativos sob o prisma da incidência do dever de proporcionalidade em sua feição de conformação de finalidade. E, em relação à sua contribuição original às ciências jurídicas, dedica esforços para a designação de um modelo funcional da atividade sancionatória em contratações públicas. O problema das sanções contratuais está marcado por uma prevalente lógica de autoridade, derivada das noções fundantes do critério do contrato administrativo que se ancoram nas cláusulas exorbitantes e seu excesso de discricionariedade. Esse contexto se agrava pelas tensões decorrentes do confronto entre os anseios de eficiência da atividade administrativa contrastados com os valores garantidos pelo ordenamento constitucional, resultando num dilema, que aqui se designa, de cooperação. Em enfrentamentos aos temas, a pesquisa prospecta duas bases teóricas que se comunicam. A primeira, ambientada no Direito Administrativo Sancionador que orienta, a partir de teorias comportamentais e econômicas do Direito, em sentido à construção de um modelo, aqui designado, funcional da atividade administrativa centrado em três pilares: a sanção deve possuir um caráter instrumental aos fins coletivos; a capacidade punitiva pode ser elevada a categoria material de realização de agendas e políticas públicas; e, a administração pública detém o encargo de ponderar os valores e medidas concretas à melhor solução. A segunda premissa teórica refere-se à incidência do dever de proporcionalidade no campo de ação da administração pública, aqui designada de ganho qualitativo, significando a vocação do instituto para condicionar a percepção da administração pública em relação aos instrumentos de sua atividade. Ante estes aportes teóricos, defende-se que os contratos administrativos estão intimamente relacionados com finalidades prestacionais da administração pública, motivo pelo qual as imposições deles derivadas – dentre as quais as próprias sanções administrativas – podem, e devem, adotar como finalidade a funcionalização de finalidades públicas e garantias fundamentais. No âmbito dos contratos administrativos, propõe-se a ressignificação do conceito de sanção administrativa no que toca sua finalidade.

Palavras-chave: Sanções em Contratos Administrativos. Dever de Proporcionalidade. Direito Administrativo Sancionador.

Resumen

VECCHIA, LUZIA, Cauê. **El deber de proporcionalidad en la aplicación de sanciones administrativas en el régimen de contrataciones públicas**. 2020. 241 h. Tesis (Doctorado en Derecho de Estado) - Facultad de Derecho, Universidad de São Paulo, 2020.

La presente investigación busca comprender la sanción en contratos administrativos desde el punto de vista de la incidencia del deber de proporcionalidad en su carácter de conformación de finalidad. Y, en relación con su contribución original las ciencias jurídicas, se esfuerza en designar un modelo funcional de la actividad sancionatoria en contrataciones públicas. El problema de las sanciones contractuales está marcado por una lógica preponderante de autoridad, derivada de las nociones fundacionales del criterio del contrato administrativo que se basan en las cláusulas exorbitantes y su exceso de discrecionalidad. Ese contexto se agrava por las tensiones recurrentes del enfrentamiento entre los deseos de la eficiencia de la actividad administrativa contrastados por los valores garantizados por el orden constitucional, resultando así un dilema, denominado aquí, de cooperación. En enfrentamiento con los temas, la investigación presenta dos bases teóricas que se comunican. La primera, ambientada en Derecho Administrativo Sancionador que orienta, a partir de las teorías de comportamientos y económicas de Derecho, en un sentido la construcción de un modelo, aquí designado, funcional de la actividad administrativa centrado en tres pilares: la sanción debe poseer un carácter instrumental a los fines colectivos, la capacidad punitiva puede ser elevada a la categoría material de las realización de agendas y políticas públicas; y, la administración pública tiene la tarea de considerar los valores y medidas concretas para una mejor solución. La segunda premisa teórica se refiere a la incidencia del deber de proporcionalidad en el campo de acción de la administración pública, aquí designada de ganancia cualitativa, significando la vocación del instituto para condicionar la percepción de la administración pública con relación a sus instrumentos de actividad. Ante estos aportes teóricos, se defiende que los contratos administrativos están íntimamente relacionados con finalidades de prestaciones de la administración pública, motivo por el cual las imposiciones de ellas derivadas – entre las cuales las propias sanciones administrativas – pueden, y deben, adoptar el funcionamiento de finalidades públicas y garantías fundamentales. En el ámbito de los contratos administrativos, se propone una redefinición del concepto de sanciones administrativas con respecto a su finalidad.

Palabras claves: Sanciones en Contratos Administrativos. Deber de Proporcionalidad. Derecho Administrativo Sancionador.

Résumé

VECCHIA LUZIA, Cauê. **Le devoir de proportionnalité dans l'application des sanctions administratives dans le régime des contrats administratifs**. 2020. 241 f. Thèse (Doctorat en Droit de l'État) – Faculté de Droit, Université de São Paulo, 2020.

Cette recherche cherche à comprendre la sanction dans les contrats administratifs du point de vue de l'incidence du devoir de proportionnalité, en tant que devoir de conformation de la sanction à son but. Par rapport à sa contribution originale aux sciences juridiques, elle consacre des efforts à la définition d'un modèle fonctionnel d'application des sanctions administratives dans les contrats administratifs. Le problème des sanctions contractuelles est marqué par une logique autoritaire, dérivée des notions fondatrices du critère du contrat administratif qui reposent sur des prérogatives de puissance publique excessivement discrétionnaires. Ce contexte est aggravé par les tensions résultant de la confrontation entre les aspirations d'efficacité de l'action administrative contrastées avec les valeurs de l'ordre constitutionnel, aboutissant à un dilemme, que l'on appelle ici de coopération. Face aux thématiques, la recherche prospecte deux bases théoriques qui se communiquent. La première, inscrite dans le Droit des Sanctions Administratives, qui guide, compte tenu des théories comportementales et économiques du droit, vers la construction d'un modèle, ici désigné, de fonctionnelle orienté vers une action administrative centrée sur trois piliers: la sanction doit être instrumentale à des fins collectives; le pouvoir punitive peut être élevée à la catégorie matérielle d'élaboration de l'agenda et de politique publique; et l'administration publique a la charge de peser les valeurs et les mesures concrètes pour la meilleure solution. La seconde prémisse théorique renvoie à l'incidence du devoir de proportionnalité dans le champ d'action de l'administration publique, ici appelé gain qualitatif, signifiant la vocation de l'institut à conditionner la perception de l'administration publique par rapport aux instruments de son activité. Compte tenu de ces contributions théoriques, il est avancé que les contrats administratifs sont étroitement liés aux objectifs de performance de l'administration publique, c'est pourquoi les impositions qui en découlent - parmi lesquelles les sanctions administratives elles-mêmes - peuvent et doivent viser, en tant qu'objectif principal, la réalisation des fins publiques et des garanties fondamentales. Dans le contexte des contrats administratifs, il est proposé de redéfinir le concept de sanction administrative en fonction de sa finalité.

Mots-clé: Sanctions en Contrats Administratifs. Devoir de Proportionnalité. Droit des Sanctions Administratives.

Sommario

VECCHIA LUZIA, Cauê. **Il dovere di proporzionalità nell'applicazione delle sanzioni amministrative nel regime dei contratti pubblici**. 2020. 241 f. Tesi (Dottorato in diritto statale) - Scuola di giurisprudenza, Università di São Paulo, 2020.

Questa ricerca mira a comprendere la sanzione nei contratti amministrativi dal punto di vista dell'incidenza del dovere di proporzionalità nel raggiungimento del suo fine. E dal punto di vista del suo ruolo originale di dare un contributo alle scienze giuridiche, si sforza di trovare un modello funzionale per l'attività sanzionatoria negli appalti pubblici. Il problema delle sanzioni contrattuali è caratterizzato da una prevalente logica di autorità, derivata dalle nozioni fondanti del criterio del contratto amministrativo che sono strettamente collegate a clausole esorbitanti e dal loro eccesso di discrezionalità. Questo contesto è aggravato dalle tensioni derivanti dal confronto tra le aspirazioni di efficienza dell'attività amministrativa in contrasto con i valori garantiti dall'ordine costituzionale, risultante in un dilemma, che qui viene chiamato cooperazione. Di fronte ai temi, la ricerca prospetta due basi teoriche comunicanti tra di loro. La prima, inserita nel Diritto Amministrativo Sanzionatorio, guida, dalle teorie comportamentali ed economiche del diritto, alla costruzione di un modello funzionale, qui designato, dell'attività amministrativa incentrato su tre pilastri: la sanzione deve avere un carattere strumentale ai fini collettivi; la capacità punitiva può essere elevata alla categoria materiale di ordine del giorno e politica pubblica; e la pubblica amministrazione ha l'onere di valutare i valori e le misure concrete al fine di trovare la migliore soluzione. La seconda premessa teorica si riferisce all'incidenza del dovere di proporzionalità nel campo di azione dell'amministrazione pubblica, qui definito guadagno qualitativo, che significa la vocazione dell'istituto a condizionare la percezione della amministrazione pubblica in relazione agli strumenti della sua attività. Alla luce di questi contributi teorici, si sostiene che i contratti amministrativi sono strettamente correlati alle finalità esecutive dell'amministrazione pubblica, motivo per cui le imposizioni derivanti da esse - tra cui le sanzioni amministrative stesse - possono e dovrebbero adottare come finalità la funzionalità degli scopi di garanzie pubbliche e fondamentali. Nel contesto dei contratti amministrativi, si propone di ridefinire il concetto di sanzione amministrativa in termini di finalità.

Parole chiave: Sanzioni nei Contratti Amministrativi. Dovere di Proporzionalità. Diritto Amministrativo Sanzionatorio.

Lista de Quadros

Quadro 1: Penalidades Aplicadas por Ano (CEIS-Dezembro/2018)	118
Quadro 2: Projeção da Vigência das Sanções Aplicadas (CEIS-Dezembro/2018)	119
Quadro 3: Estratificação da Vigência das Sanções Aplicadas (CEIS- Dezembro/2018)	120
Quadro 4: Tendências na Dosimetria da Suspensão de Direitos (CEIS- Dezembro/2018)	120
Quadro 5: Tendências na Dosimetria do Impedimento em Contratar (CEIS- Dezembro/2018)	121
Quadro 6: Tendências na Dosimetria da Declaração de Inidoneidade (CEIS- Dezembro/2018)	121

Sumário

INTRODUÇÃO.....	13
------------------------	-----------

Capítulo 1: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PODER SANCIONADOR E SUA INCIDÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	20
--	-----------

1.1. Notas Essenciais em Torno da Natureza e Características das Contratações Públicas.....	25
1.1.1. Recepção da matriz francesa do critério do contrato administrativo e radicalização do conceito de prerrogativas exorbitantes	25
1.1.2. Uma definição de contrato administrativo e a disciplina de prerrogativas exorbitantes	31
1.1.3. Defasagem do critério da autoridade e os impulsos por novos sentidos teóricos do contrato administrativo	37
1.1.4. Apesar de sua defasagem, a lógica da autoridade se mantém no exercício da prerrogativa sancionatória no contrato administrativo	44
1.2. Dimensão Sancionatória da Administração Pública e sua Interseção com o Contrato Administrativo	53
1.2.1. O problema da justificação da atividade sancionatória da administração pública	54
1.2.2. A resposta do Direito Administrativo Sancionador.....	58
1.2.3. Construindo um modelo funcional da atividade sancionatória da administração pública	65
a) Teorias responsivas	65
b) Teorias de identificação de riscos	69
c) Contribuições extraídas das teorias em sentido a um modelo funcional da atividade sancionatória da administração pública.....	71
1.3. Síntese Parcial do Capítulo	75

Capítulo 2: REFLEXÕES SOBRE O REGIME JURÍDICO BRASILEIRO DAS SANÇÕES CONTRATUAIS E SEUS FUNDAMENTOS NORMATIVOS	76
---	-----------

2.1. Considerações sobre o Regime Constitucional das Contratações Públicas e sua Disciplina Sancionatória.....	78
2.1.1. O perfil constitucional das contratações públicas	79
2.1.2. Moldura constitucional da atividade sancionatória da administração pública.....	86
2.1.3. Competência legislativa e profusão de normas infraconstitucionais	91
2.2. A Disciplina Jurídico-Normativa da Atividade Sancionatória nas Contratações Públicas	100
2.2.1. Revisitação aos critérios jurídico-normativos da atividade sancionatória	101
a) Na Lei Geral de Licitação e Contrato Administrativo.....	101
b) Na Lei do Pregão.....	106
c) Nas leis que regulam outras hipóteses específicas de contratações públicas.....	110
d) No Projeto de Lei em trâmite no Congresso Nacional	112
2.2.2. Qual a extensão atual do problema em relação aos contratos administrativos?.....	116
2.2.3. Análise crítica dos critérios legais das infrações e sanções contratuais	122
a) Os tipos infracionais	122
b) As sanções	126
c) Aspectos processuais	135
2.3. Síntese Parcial do Capítulo	137

Capítulo 3: O DEVER DE PROPORCIONALIDADE DA ATIVIDADE SANCIONATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... 139

3.1. O Desafio da Legitimação das Atividades Administrativas e sua Particular Relevância no Contexto Brasileiro 141

3.2. O Dever de Proporcionalidade como Diretriz e Fonte de Legitimação da Administração Pública..... 148

3.2.1. Considerações sobre a trajetória de expansão do dever de proporcionalidade no contexto europeu..... 149

3.2.2. Um conceito e a estrutura do dever de proporcionalidade como fonte de legitimação da atividade administrativa 154

3.2.3. O ganho qualitativo a partir da Carta de Direitos Fundamentais 158

3.3. O Dever de Proporcionalidade no Contexto Brasileiro e sua Centralidade como Vetor da Atividade Sancionatória da Administração Pública..... 163

3.3.1. A incidência do dever de proporcionalidade no sancionamento em contratos administrativos 164

3.3.2. O desafio de legitimação é atenuado quando o ambiente contratual da administração pública é permeado pelas diretrizes de proporcionalidade 168

3.3. Síntese Parcial do Capítulo 176

Capítulo 4: PROPOSIÇÕES DE UM MODELO FUNCIONAL-PEDAGÓGICO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS..... 177

4.1. O Dilema da Cooperação Contratual: Tensão entre Eficientismo e Garantismo nas Sanções do Contrato Administrativo 179

4.2. Em Continuidade: Construção de um Modelo Funcional de Sanções Contratuais..... 189

4.2.1. Ressignificação do sentido finalístico da sanção administrativa 189

4.2.2. Principais implicações do conceito de sanção funcional-pedagógica na disciplina das sanções contratuais 196

a) Aproximação da sanção contratual ao conteúdo do contrato administrativo 196

b) A noção funcional atenua o desafio de caracterização da conduta infracional e delimitação da sanção aplicável 199

4.3. Apontamentos sobre o Processo Sancionatório Frente às Garantias de Contraditório e Ampla Defesa 204

4.4. Síntese Parcial do Capítulo 211

CONCLUSÕES 213

REFERÊNCIAS 218

INTRODUÇÃO

O tema sanções em contratações públicas representa ponto de acentuada tensão nos espaços de interação público-privado. Se por um lado o monopólio do poder sancionatório é confiado ao Estado desde a remota formação da sociedade, por seu turno os direitos e garantias individuais devem ser sacramente protegidos como forma de assegurar um ambiente indisponível de civilidade. Infrações devem ser punidas, mas liberdades também necessitam ser asseguradas. Tudo, em justa medida, pois a prevalência de um aspecto sobre outro revela injustiça. O uso de força descomedida expõe arbitrariedades, assim como o emprego de privilégios excessivos descortina impunidades.

Os contratos administrativos são celebrados sob a perspectiva de apropriação, pela administração pública, da eficiência inata da iniciativa privada na solução de demandas públicas. Nessa linha, os contratos administrativos possuem conteúdo íntimo e essencialmente atrelado a deveres prestacionais do Estado para com a sociedade, ainda que com maior ou menor intensidade. Através da execução contratual são garantidas à sociedade, direta ou indiretamente, uma plêiade de utilidades e serviços devidos pelo Estado.

Logo, nesse contexto de relevância para as finalidades públicas, o cometimento de uma infração é conduta significativamente indesejável, constitui uma severa arritmia no pulso normal da relação contratual, reivindicando resposta pelo Estado. No entanto, o ordenamento jurídico não provê diretrizes suficientemente claras, objetivas e sistematizadas para que a administração pública desencadeie e ultime um processo sancionador¹. Além disso, o tema não tem sido objeto de aprofundamento na doutrina, conforme aponta Marçal JUSTEN FILHO (2002, p. 495) anotando que “o tema das sanções no âmbito da Lei nº 8.666/93 não propiciou debates mais aprofundados na doutrina [...] os autores mais abalizados costumam passar sobre a matéria num voo de pássaro”.

¹ Francisco ZARDO (2014, pp. 26-27) anota que: “Entretanto, esse otimismo não pode ser estendido à disciplina das sanções administrativas em licitações e contratos, cujo laconismo é incompatível com a gravidade das penas. Apenas três artigos da lei de licitações são dedicados ao assunto, os quais estabelecem genericamente as infrações, as sanções e o prazo de defesa. Não se faz a necessária correlação entre as infrações e as sanções”.

Para suprir essa escassez do regime jurídico relativo ao tema, a doutrina tem se apropriado de teorizações e formulações das ciências criminais, com esforços destinados a adequar e moldar os conceitos transpostos para a realidade da administração pública. Estes impulsos se revelam nas teorias do Direito Administrativo Sancionador, cuja essência repousa na noção de que as infrações e sanções, penais ou administrativas, seriam ontologicamente idênticas sob o ponto de vista de sua conceituação jurídica.

Nesse contexto, são dois os problemas principais que atraíram o interesse da presente pesquisa. O primeiro relativo ao enfrentamento dado ao tema, tradicionalmente fitado como uma situação afeta à legalidade e cuja solução seria a ampliação do quadro normativo. Essa perspectiva, repetida em décadas, não reverberou efeitos práticos e se revela com sinais de esgotamento, o que indica uma necessária inovação do meio de aproximação ao assunto. O segundo problema, mais específico, consiste na adoção de um fundo conceitual para as sanções administrativas transplantadas do Direito Penal sem maiores ressalvas, porque o conceito emprestado decorre de premissas e valores próprios das ciências criminais e distintos dos primados administrativistas. Esta circunstância denota uma necessidade de ressignificação conceitual da sanção administrativa, para que ela informe melhor os desígnios próprios da administração pública.

Anote-se, ainda, que as relações contratuais formam ambiente de trânsito de interesses diversos, por vezes até mesmo antagônicos, e sujeito a pressões externas impostas a partir de anseios sociais e, também, órgãos de controle e fiscalização. Sua própria formalização já deriva de rito bastante complexo. Em essencial síntese, o processo de contratação pública comporta duas fases distintas e relativamente autônomas. Tem início em etapa interna, promovida exclusivamente pelo ente público e segue com etapa dedicada à escolha do contratado. O marco inicial é a verificação, por parte da administração pública, da necessidade e conveniência da contratação e detalhamento do objeto capaz de suprir a demanda. Em continuidade, dá-se a etapa de eleição do particular apto a satisfazer a contratação, que pode ocorrer em processo licitatório público ou, em casos específicos, por contratações diretas. Tais procedimentos resultam no contrato, que passa a ser executado em ambiente de íntima relação entre particular e administração pública frente aos anseios coletivos.

Nesse ambiente, o ordenamento confere uma posição de prevalência ao Estado, a chamada condição exorbitante que coloca a administração pública em disposição vertical sobre os particulares. Tal condição encontra amparo no raciocínio de que administração pública possui o dever de tutelar o interesse público de forma permanente e, para que possa assim realizar, dispõe do poder de mando na relação vigente no contrato para, por exemplo, modificar, ampliar, reduzir ou mesmo extinguir a contratação.

Dentre as prerrogativas exorbitantes, o regime jurídico desenha uma disciplina sancionatória atribuindo um arsenal de penalidades que podem ser aplicadas e dosadas em razão de critérios não previamente definidos de escolha. As penalidades envolvem simples advertências, multas, suspensão do direito de licitar e contratar com a administração pública e declaração de inidoneidade. Todavia, os agentes públicos dispõem de margem de discricionariedade para suas decisões, podendo adotar as soluções que julgarem oportunas e convenientes ao caso concreto. Noutras palavras, tem-se que a execução de contrato administrativo deve ser, sempre, presidida pelo interesse público, e, em caso de eventuais desvios de rota, o ordenamento jurídico concede arsenal de medidas punitivas a serem impostas pela administração pública ao particular contratado. Sucede que as sanções administrativas transitam em espaços de exorbitância e discricionariedade da administração pública, o que implica em inúmeros desafios.

Como regra, há previsão legal para a tomada de decisões sancionatórias ou absolutórias. Porém, tais previsões remetem à motivação e avaliação interna da administração pública. O ordenamento jurídico não estabelece diretrizes precisas para balizar a tomada de decisão pela administração pública, criando margem de excessiva discricionariedade capaz de permitir a prevalência de uma lógica de autoridade na relação contratual.

O ponto de desconforto nessas situações é que, de um lado, o particular contratado se encontra dependente de uma escolha do agente administrativo e com poucas prerrogativas que lhe assistem; e, noutra margem, os agentes administrativos não dispõem de subsídios específicos para orientarem suas decisões.

Além disso, o particular contratado – ainda que infrator – é titular de direitos e garantias fundamentais, esculpidas no altiplano da Constituição Federal e que

devem valer em face de qualquer intervenção estatal que lhes implique restrições ou reduções. Então, é de interesse do contratado que suas garantias de propriedade e livre iniciativa não sejam restringidas injustamente por sanções administrativas.

O ambiente das contratações públicas é, conceitualmente, espaço de disputa entre interesses contrapostos. Grosso modo, de um lado a administração pública tem em perspectiva a concretização do objeto contratado nas melhores e mais eficientes condições possíveis; noutro extremo, o particular contratado busca obter proveitos da relação firmada, via de regra, de ordem econômica, o que lhe é legítimo. Daí que a cooperação entre as partes repousa sobre um delicado equilíbrio de todos os interesses, forças e pressões incidentes sobre a relação contratual.

Dada sua posição de prevalência e presidência nos contratos administrativos, confia-se à administração pública o encargo de orquestrar o fino equilíbrio da relação público-privado. Daí a incidência, com ênfase, do dever de proporcionalidade como vetor central da atividade sancionatória, não somente como técnica hermenêutica de motivação, mas, sobretudo, como diretriz axiológica destinada a condicionar a própria percepção que a administração pública faz recair sobre os instrumentos de sua atividade.

Então, mais do que em qualquer outra atividade estatal, o poder sancionador não deve ser desempenhado na base do imprevisto ou do acaso. Mas, ao contrário, tal atividade demanda criteriosas reflexões e ponderações acerca da extensão de seus efeitos, porque intimamente relacionada à intervenção em esferas jurídicas distintas. Sem diretrizes fortes, o exercício das prerrogativas do poder sancionatório tenderá a escolhas díspares e pautadas em critérios muito diferentes. Tudo isto revela indiscutíveis fragilidades no regime sancionatórios de contratações públicas. Estas circunstâncias desaguam um desafio, ou mesmo déficit, de legitimação na dimensão sancionatória dos contratos administrativos. Compreender com maior profundidade estas fraquezas e institucionalizar mecanismos que as supram parece ser o esforço necessário para assegurar um ganho qualitativo ao tema.

Com essas ponderações, a escolha do tema é justificada na necessidade e oportunidade de se desenvolver pesquisa sobre aspecto reputado de essencial interesse ao bom desenvolvimento da atividade sancionatória do Estado.

Reclama-se um atualizado enfrentamento ao regime sancionatório e uma ressignificação dos institutos incidentes sobre as contratações públicas, visando conferir conteúdo apto a privilegiar a adequação, necessidade e ponderação na aplicação de penalidades em face de condutas írritas. Além disso, nos últimos anos se vê uma escalada do número de sanções aplicadas no ambiente das contratações públicas². Portanto, vive-se momento favorável à estruturação e valorização do controvertido assunto, permitindo a proposição de fundamentos teóricos destinados a conferir maior densidade ao tema.

Nesse contexto e tendo como pano de fundo a noção do dever de proporcionalidade na atuação administrativa, a presente pesquisa tem como principal objetivo investigar se a sanção administrativa pode ser alçada a meio instrumental de realização dos fins prestacionais subjacentes à relação contratual, que, a um só tempo, assegure balizas mais densas à atividade administrativa e garanta a realização dos valores coletivos essenciais, dentre os quais os direitos e garantias fundamentais. Objetiva-se, assim, avaliar o dever de proporcionalidade como vetor central de legitimação da atividade sancionatória, de modo a garantir parâmetros jurídicos necessários a justificar a aplicação de sanções administrativas no âmbito das contratações públicas.

A atividade sancionatória refere-se a, conforme lembra Juliana BONACORSI DE PALMA (2015, p. 55), “todo o ciclo regulatório sancionador”, abrangendo desde os regramentos das infrações e sanções administrativas, a fiscalização dos contratos, a apuração da conduta infracional e o sancionamento em espécie. O recorte metodológico desta pesquisa orienta-se, porém, em relação a este último componente, o da sanção propriamente dita. A opção pela investigação mais detida deste componente decorre da percepção de que o problema do sancionamento refere-se a uma zona de penumbra acerca da legitimação da imposição estatal restritiva à esfera de direitos do particular. Com efeito, opta-se por não aprofundar debates acerca da caracterização e estrutura das infrações propriamente ditas, senão apenas como pressuposto necessário à incidência das sanções administrativas. Portanto, considerando as sanções como

² Nesse sentido, Fábio Mauro MEDEIROS (2012) anota que, “a partir de 2011, com o novo entendimento do TCU, verifica-se uma reação ao contexto de abuso de direito de entidades privadas em desfavor da Administração, logo, reação contrária também ao administrado afetado pela inadimplência”. Assim, percebe uma progressiva intensificação de um contexto sancionatório.

elemento nuclear da atividade sancionatória em que a administração pública externa efeitos concretos sobre a esfera de direitos do particular, justifica-se a investigação focada na prerrogativa de imposições de sanções administrativas.

A hipótese central para o enfrentamento desse contexto é que os contratos administrativos corporificam desígnios prestacionais do Estado, que prevalecem como valor jurídico central da relação celebrada entre administração pública e particular frente à sociedade. Quando esta atuação material afeita à satisfação de interesses coletivos é atacada por uma conduta infracional, então os esforços da administração pública devem priorizar o restabelecimento e readequação da utilidade prestação atrelado ao conteúdo do contrato administrativo. O contrato administrativo e seu conteúdo devem ser o ponto de partida e, principalmente, o objetivo de chegada de toda e qualquer imposição feita pela administração pública, inclusive eventuais sanções administrativas.

Um pressuposto desse raciocínio é que o Direito Administrativo é, historicamente, ramo de constante interlocução com teorizações e formulação de outras áreas do Direito, das quais se apropria de institutos e conceitos jurídicos específicos. Não raras vezes, estes instrumentos exigem adaptações e revisões de seus paradigmas para que melhor atendam às necessidades coletivas que lhe são contemporâneas. É o que se sucedeu em relação ao próprio contrato administrativo desde sua incorporação a partir do Direito Civil e seu processo de autonomização. É o que se vê, atualmente, em relação à atividade sancionatória da administração pública, cujo substrato decorre da influência e empréstimo das teorias criminais e que demandam ressignificação.

Para a investigação que se propõe, a presente pesquisa é inaugurada com capítulo dedicado a avaliar a amplitude e intersecção de dois problemas: de um lado o ambiente das contratações públicas fundado em prerrogativas exorbitantes, que lhe impõem uma lógica de excessiva discricionariedade, bem como os impulsos em sentido ao reposicionamento teórico do regime jurídico das contratações públicas; noutra esquina, os debates e construções teóricas ambientados no Direito Administrativo Sancionador, centrados na preocupação de autonomização da disciplina sancionatória da administração pública. Neste capítulo são expostos conceitos e fundamentos construídos em perspectiva de centralidade dos direitos e garantias fundamentais que decorrem do Constitucionalismo Garantista.

Em continuidade ao tema proposto, o segundo capítulo procura avaliar a incidência da problemática da atividade sancionatória em contrato administrativo no cenário específico do Direito brasileiro. Parte-se de uma melhor compreensão acerca do regime jurídico das contratações públicas no ordenamento brasileiro, percorrendo análise sobre o perfil constitucional e o ambiente regulamentar do instituto. Segue-se com uma revisão crítica das diretrizes e critérios normativos pertinentes às infrações e sanções em contratações públicas, o que se faz por investigação acerca da disciplina jurídico-positiva da dimensão sancionatória dos contratos administrativos.

Essas anotações situam-se sobre a percepção de um ambiente jurídico-normativo poroso de rarefeito, destituído de elementos suficientes a justificar e legitimar de maneira desejável a atividade sancionatória. Este problema é enfrentado no terceiro capítulo da pesquisa, dedicando esforços para compreender os desafios de legitimação da atividade administrativa e suas particularidades no cenário brasileiro. Segue-se com a revisitação ao instituto da proporcionalidade enquanto instrumento de justificação e condicionamento da administração pública, avaliando em que medida a incidência do referido dever é capaz de atenuar o déficit de legitimação das sanções administrativas. Com esta avaliação, busca-se chamar a atenção para a necessidade de qualificação do discurso do dever de proporcionalidade no seu campo de aplicação prática.

O quarto e último capítulo inicia-se com esforços para compreensão acerca do ambiente de tensão gerado a partir do antagonismo existente entre o eficientismo administrativo e o garantismo jurídico. Esta análise tem foco no aprofundamento da percepção sobre os impactos gerados a partir daqueles impulsos conflitantes na atmosfera dos contratos administrativo, sob o recorte de sua dimensão sancionatória. Segue-se no capítulo com proposição específica buscando a construção de um modelo funcional de atividade sancionatória, onde, como contribuição original à ciência jurídica, propõe a ressignificação do sentido finalístico da sanção contratual. Por fim, dedica alguns apontamentos acerca da densificação do dever de proporcionalidade dos processos de formação do juízo de pertinência do sancionamento.

CONCLUSÕES

A atividade sancionatória em contratos administrativos originou-se e mantém-se sobre os pilares de poderes exorbitantes, atribuídos à administração pública como instrumento da noção de supremacia do interesse público. Nesse contexto, a administração pública utiliza em larga escala de sanções na gestão de seus contratos administrativos.

No entanto, tem ganhado força a percepção de que a qualificação do contrato administrativo como instrumento dotado de cláusulas exorbitantes está em processo de esgotamento, senão já falido, dada sua insuficiência para fundamentar a noção contemporânea de contratualização pública²³⁰. As críticas são centradas na percepção de que o regime jurídico acerca dos contratos administrativos não provê respostas condizentes com as demandas atuais, o que gera um quadro de insegurança jurídica latente²³¹.

I. O contrato administrativo transborda uma lógica de autoridade, o que é extremamente prejudicial para a constituição de um ambiente de legítima colaboração. O ponto é que as prerrogativas exorbitantes pressupõem campo de ampla discricionariedade administrativa, sem que existam parâmetros mínimos capazes de balizar o exercício de tais poderes. Se por um lado os gestores públicos se ressentem de diretrizes claras de como procederem, noutro ângulo os particulares contratados, em condição de subserviência, acumulam incertezas acerca da natureza e dimensão de eventuais decisões impostas pela administração contratante.

A capacidade de aplicar penalidades é uma das principais prerrogativas da administração pública, porque imprime gravames ao patrimônio e esfera jurídica dos particulares. Tal competência é pronunciada na relação contratual a partir de um contexto mais amplo de um poder sancionador geral atribuído ao Estado. As doutrinas do Direito Administrativo Sancionador buscam construir um referencial

²³⁰ Nesse sentido, ver Gustavo Henrique JUSTINO DE OLIVEIRA (2008, pp. 43-44).

²³¹ Joel de MENEZES NIEBUHR (2018) adverte que “não há apenas um culpado, são vários os fatores que se somam para o ocaso das contratações públicas, a maioria deles relacionada à insegurança jurídica, que remete, por sua vez, à própria gênese do Contrato Administrativo brasileiro, caracterizado pelas chamadas cláusulas exorbitantes”

teórico centrado na qualificação da atividade sancionatória da administração pública como instrumento a serviço dos interesses públicos e vocacionado à concretização das garantias e direitos fundamentais.

II. O poder sancionatório do Estado deve ser incorporado, conforme tendência das teorias do Direito Administrativo Sancionador, como instrumento de gestão pública, deixando de lado suas características puramente repressivas e retroativas. O poder de sancionar deve ser guiado por uma perspectiva de prevenção de riscos, antes buscando o condicionamento e conformação de comportamentos. Os instrumentos de coerção podem ser colocados à disposição de políticas e agendas públicas, tornando-se ferramentas para a consecução de finalidades legítimas. O regime de sancionamento pode ser plural e adaptável às particularidades que permeiam os heterogêneos quadrantes de atuação da administração pública.

As teorias em torno do *ius puniende* têm contribuído para a construção de uma racionalidade atualizada acerca do exercício de prerrogativas sancionatórias pela administração pública. A atividade sancionatória da administração pública deve estar atrelada aos valores próprios do Direito Administrativo, o que implica, a um só tempo, a tendência de superar o estigma da sanção apoiada sobre uma lógica de autoridade para, assim, conectá-la à função de instrumentalidade em prol da gestão pública e das liberdades fundamentais²³².

Essa construção teórica apoia-se em concepções responsivas e de prevenção de riscos. Os fundamentos responsivos preditam que as respostas punitivas do Estado possam variar de acordo com seu entorno e aspectos comportamentais dos atores envolvidos, pressupondo, assim, uma racionalização dos instrumentos empregados pela administração pública. Os fundamentos de identificação e prevenção de riscos abordam um modelo normativo flexível de sancionamento, escalando o grau de severidade de seus instrumentos em razão da estatura dos riscos projetos das atividades.

III. O exercício das prerrogativas sancionatórias pela administração pública pode ser pautado por premissas de um modelo, que aqui denomina-se, funcional.

²³² Para Floriano de Azevedo MARQUES NETO e Rafael Vêras de FREITAS (2018), o Direito Administrativo Sancionador atual “é predador de uma interpretação que seja consentânea com quadrantes de uma administração pública responsiva, que processualiza, por intermédio do consenso e de um viés pragmático (e prospectivo), os múltiplos interesses enredados no procedimento administrativo sancionador”.

O modelo funcional apoia-se em três premissas principais: (a) prescreve à sanção um caráter instrumental submetido aos fins de interesse público e às garantias e liberdades individuais; (b) sujeita a atividade punitiva à concretização de políticas e agendas públicas; e, (c) confia à administração pública a responsabilidade de ponderar com viés pragmático a solução, em relação à extensão e eficácia da sanção, mais adequada e compatível aos valores jurídicos consagrados pelo ordenamento constitucional.

Nesse contexto, o problema da atividade sancionatória ganha complexidade quando inserido no cenário de tensão existente entre as concepções do garantismo e do eficientismo. Se por um lado, a ideia de eficiência ancora-se na premissa de que a obtenção de resultados poderia justificar a aceleração dos meios de sua realização, noutra esquina, o garantismo busca assegurar maior grau de proteção às garantias individuais e liberdades públicas, balanceando-as em critérios de proporcionalidade e vedação a excessos. O ponto é que as distintas perspectivas de cada uma destas teorias, dadas as feições antagônicas de seus substratos, moldam diferentes respostas estatais.

IV. No contexto brasileiro, o regime jurídico das sanções contratuais é rarefeito e poroso, o que aumenta drasticamente a exposição da relação público-privado às tensões derivadas do contraste entre os anseios de eficiência e os valores das garantias fundamentais. Além da escassez e imprecisão legislativa, a doutrina não tem dedicado esforços de estruturação sobre o tema, reiterando, no entanto, críticas no plano da legalidade no sentido de impulsionar uma ampliação do quadro normativo.

Percebe-se que este ambiente, de risco exponencial e insuficiência regulatória, impacta significativamente no desafio de legitimação das sanções administrativas em contratações públicas. Assim porque a atividade sancionatória recai em uma zona de penumbra, da qual decorre o receio da prevalência da lógica da autoridade resultando no uso desmedido da força em seara de ampla discricionariedade, a das sanções contratuais.

V. O déficit de legitimação das medidas públicas é significativamente mais profundo em relação aos contratos administrativos no Brasil, porque estes são alvo de grande desconfiança de ordem ética. As denúncias de esquemas corruptivos dos últimos anos vêm aguçando as suspeitas acerca da verdadeira conexão dos contratos administrativos com fins públicos.

A disciplina das sanções contratuais compartilha o mesmo rigor de legitimação, dado que incidente em situações de anomalia derivadas de condutas ilícitas. Esse contexto exige da administração pública precauções redobradas em relação ao sancionamento, que observe maior grau de retidão de suas práticas com os valores jurídicos consagrados, e, que procure maior coerência em suas medidas frente aos desígnios coletivos.

VI. O dever de proporcionalidade constitui valor propenso a assegurar o equilíbrio das forças que concorrem nas relações contratuais e, em consequência, atenuar o déficit de legitimação das sanções administrativas. Em sua trajetória de expansão, a proporcionalidade migrou de método de controle para instrumento de significação e aplicação prática no campo de ação da administração pública, o que foi acompanhado pela sofisticação de seu conteúdo e sua incidência.

O contexto atual de incidência do dever de proporcionalidade advém da ampliação do âmbito de proteção dos bens, valores e interesses constitucionais, extravasando os limites do controle meramente negativo para adentrar ao campo dos deveres de ação positiva e prospectiva do Estado. Este movimento, emblematicamente representado pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, implicou um ganho qualitativo na doutrina da proporcionalidade, conferindo-lhe uma dupla feição: conformadora prévia da percepção sobre as atividades da administração pública; e, diretriz metodológica de determinação em concreto da adequação, necessidade e ponderação das medidas impostas frente às garantias fundamentais.

VII. O dever de proporcionalidade, enquanto vetor de conformação do fim, prospecta o condicionamento da percepção da administração pública sobre o conceito dos instrumentos empregados em sua atividade. Esta feição tem como principal virtude permitir a pré-estruturação dos significados operativos de forma a dar-lhes a propensão de melhor atendimento aos critérios de vedação a excessos e dever de proteção suficiente na medida concreta.

A ideia de conformação ao fim – apoiada na noção de proporcionalidade como instrumento – mostra-se apta a conferir o conteúdo valorativo para o esforço de aproximação do Direito Administrativo Sancionador aos primados administrativistas. Porque dela decorre a orientação no sentido de incutir na gênese das sanções administrativas um significado propenso a coibir excessos e assegurar proteção aos direitos fundamentais.

VIII. Os contratos administrativos estão intimamente relacionados aos deveres prestacionais do Estado, assim também constituem instrumentos essenciais na consecução das agendas e políticas públicas. A vinculação do conteúdo do contrato administrativo com o respectivo dever prestacional designa sua finalidade precípua, de modo a tornar relevante que as intervenções e medidas impostas à relação contratual tenha propósito instrumental àquela finalidade.

IX. As sanções administrativas, porque representativas de intervenções à esfera do contratado capazes de desestabilizar a cooperação contratual, integram o conjunto de medidas que podem, e devem, assumir um significado positivo e prospectivo da atividade administrativa. Daí dizer que as sanções devem priorizar a valorização dos fins prestacionais do contrato como seu principal desígnio.

X. Propõem-se uma ressignificação do conceito de sanção nos contratos administrativos, entendendo-a como instrumento de resposta ao cometimento de infração, vocacionada primordialmente a funcionalizar finalidades coletivas – tanto o interesse público como a preservação dos direitos e garantias fundamentais – e subsidiariamente a efeitos pedagógicos, sempre sob os valores da proporcionalidade.

A atualização conceitual proposta estriba-se no impulso teórico de reaproximação das atividades administrativas com o núcleo de primados do Direito Administrativo; ainda, orienta-se pelos valores do dever de proporcionalidade, sob o ponto de vista da confirmação ao fim, relativos à vedação a excessos e garantia de proteção suficiente.

XI. O conceito de sanção funcional-pedagógica pretende priorizar como ordem de valores a primazia das finalidades prestacionais do contrato administrativa, sem descurar de seus desígnios preventivos.

XII. Implicação relevante da atualização conceitual sobre o tema resulta no abrandamento do desafio de legitimação da atividade sancionatória, porque aproxima a sanção do conteúdo do contrato e atenua as dificuldades de caracterização da infração e determinação da sanção. Além disso, contribui para a constituição do processo administrativo sancionador como meio de obtenção da decisão de melhor qualidade e justa.

∴

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **The New Separation of Powers**. Harvard Law Review Journal, v. 113, n. 3, jan. 2000, pp. 633-725. Cambridge: Harvard Law Review Association, 2000.

ALEXY, Robert. **A Theory of Constitutional Rights**. Tradução para o inglês de Julian Rivers. Oxford: Oxford University, 2002.

_____. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução para o português de Luís Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALCES, Jonas Figueiredo. **A Teoria do Adimplemento Substancial (Substancial Performance) do Negócio Jurídico**. In: FARIAS, Cristiano Chaves de. Leituras complementares de direito civil. Salvador: Jus Podivum, 2.ed. 2009

ALMEIDA COSTA, Mário Júlio de. **Direito das Obrigações**. 4^a Ed. Coimbra: Coimbra, 1984.

ALVEZ, Jonas Figueiredo. **A Teoria do Adimplemento Substancial (“Substancial Performance”) do Negócio Jurídico como Elemento Impediente ao Direito de Resolução do Contrato**. In: DELGADO, Mário Luiz; ALVEZ, Jonas Figueiredo (coord.). Questões Controvertidas no Novo Código Civil. São Paulo: Método, 2005, volume 4.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **O princípio da eficiência no direito administrativo**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador: Centro de Atualização Jurídica, n. 14, jun./ago. 2002. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 09 de março de 2019.

ANTUNES, Luíz Filipe Colaço. **Interesse Público, Proporcionalidade e Mérito: relevância e autonomia processual do princípio da proporcionalidade**. In:

Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço. Coimbra: Almedina, 2002, pp. 539-575.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Contrato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg de. **Parcerias Empresariais Público-Privadas: as parcerias e outras formas associativas em oportunidades de negócio na Lei das Estatais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **A Distinção entre Princípios e Regras e a Redefinição do Dever de proporcionalidade**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 215, jan./mar. 1999, pp. 151-179.

_____. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2013

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation: transcending the deregulation debate**. Nova Iorque: Oxford University, 1992.

BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. **Really Responsive Regulation**. LSE Legal Studies Working Paper, n. 15, dez. 2007, 48 p. Londres: London School of Economics and Political Science. Disponível em <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1033322>. Acesso em 02 abr. 2019.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding Regulation: theory, strategy, and practice**. 2ª ed. Nova Iorque: Oxford University, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Relatividade da Competência Discricionária**. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, n. 8, 2004, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 17-26.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARAK, Aharon. **Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations**. Cambridge: Cambridge University, 2012

BARROSO, Luiz Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito. (O Triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil)**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, mar./abr./mai. 2007, 41 p. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 05/12/2018.

BAZILLI, Roberto Ribeiro. **Contratos Administrativos**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BEATTY, David. **The Ultimate Rule of Law**. Oxford: Oxford University, 2004.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Tradução para o português de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2007.

BETTER REGULATION TASK FORCE. **Less is More: reducing burdens, improving outcomes**. Londres, 2005, 69 p. Disponível em: <https://www.regulation.org.uk/library/2005_less_is_more.pdf>. Acesso em 25 mar. 2019.

BIANCHINI, Alice. **Pressupostos materiais mínimos da tutela penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador: IBDP, n. 13, mar./abr./mai., 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=262>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

_____. **Poder de Polícia, Ordenação e Regulação**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BONACORSI DE PALMA, Juliana. **Sanção e Acordo na Administração Pública**, São Paulo: Malheiros, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOROWSKI, Martin. **La Estructura de los Derechos Fundamentales**. Tradução para o espanhol de Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sanções Administrativas: diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf>>. Acesso em 08 fev. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato : entenda o caso**. Disponível em : <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em 29 abr. 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. **Perfil Constitucional da Licitação**. Curitiba: Zênite, 1997.

BROWN, Richard. **Theory and Practice of Regulatory Enforcement: occupational health and safety regulation in British Columbia**. Law & Policy, v. 16, n. 1, jan. 1994. Denver: Wiley Blackwell, pp. 63-91.

BUSSATTA, Eduardo Luiz. **Resolução dos Contratos e Teoria do Adimplemento Substancial**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CANAS, Vitalino José Ferreira Prova. **O Princípio da Proibição de Excesso: em especial, na conformação e no controlo de atos legislativos**. 2016. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal.

CANDIDO, Daniele Chamma. **Competência Sancionatória nos Contratos Administrativos**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **A Concretização da Constituição pelo Legislador e pelo Tribunal Constitucional**. In: MIRANDA, Jorge (coord.) *Nos Dez Anos da Constituição*. Lisboa: IN-CM, 1986.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CASTILHO, Paulo César de Baria. **Confisco Tributário**. Editora Revista do Tribunais, 2002.

CERVEIRA, Fernanda Pessoa. **Fundamentos do Poder Administrativo Sancionador: O exame da culpabilidade na infração administrativa**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

COELHO, Sacha Calmon de Navarro. **Teoria e prática das multas tributárias**. São Paulo: Forense, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. **Juízo de Constitucionalidade das Políticas Públicas**. In: *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997, volume 2.

CORREIA, Jorge André de Carvalho Barreira Alves. **Contrato e Poder Público Administrativo: sobre a compatibilidade entre contrato e autoridade no Direito Administrativo**. 2015. Tese (Doutorado em Direito Público). Universidade de Coimbra.

COSTA, Yahn Rainer Gnecco Marinho da. **Delineamentos Sobre a Responsabilidade Objetiva das Pessoas Jurídicas por Atos de Corrupção no Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo.

CRETELLA JÚNUIR, José. **O Desvio de Poder na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O Estado Democrático de Direito como Princípio Constitucional Estruturante do Direito Administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da administração pública democrática**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, Curitiba: Index Law Journals, v. 2, n. 2, jul./dez. 2016, pp. 145-167.

_____. **A Teoria da Ponderação de Princípios na Encruzilhada do Decisionismo Judicial: limita-me ou te devoro!**. Revista Sequência, Florianópolis: UFSC, n. 75, abr. 2017. pp. 219-242.

CUNHA, Bruno. **Aplicabilidade da Lei Federal n. 9.784/99**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 6 Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ Sérgio. **Processo Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Do Direito Privado na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. **Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Parcerias na Administração Pública**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

_____. **Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discrecionalidade administrativa**. Revista Atualidades Jurídicas, Belo Horizonte: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ano 2, n. 2, jan./jun. 2012, pp. 83-106.

DIAS, Eduardo Rocha. **Sanções Administrativas Aplicáveis a Licitantes e Contratados**. São Paulo: Dialética, 1997.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito Penal: parte geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, tomo I.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

_____. **Sistema y Valores Administrativos**. 1ª ed. Madrid: Ciudad Argentina, 2003.

DUARTE, David. **A Norma de Legalidade Procedimental Administrativa: a teoria da norma e a criação de normas de decisão na discrecionalidade instrutória**. Coimbra: Almedina, 2006.

DUFAU, Valérie. **Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif: l'administration sous la contrainte**. Paris: L'Harmattan, 2000.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. São Paulo: Expressão popular, 2007.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. 15ª ed. Madrid: Thomson Reuters, 2011, volume 1.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. Tradução para o português de José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, volume 1.

ESTORNINHO, Maria João. **Requiem Pelo Contrato Administrativo**. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **A Fuga para o Direito Privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública**. Coimbra: Almedina, 2009.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1977, vs. 1 e 2.

FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito das Obrigações**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo Garantista e Neoconstitucionalismo**. *In*: ABDCONST. Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional. Curitiba: ABDConst, 2011, pp. 95-113.

_____. **Constitucionalismo Principialista e Constitucionalismo Garantista**. *In*: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André

Karam (coord.). *Garantismo, Hermenêutica e (Neo)Constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. pp. 13-56.

FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

_____. **Sanções Administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal**. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba: Unibrasil, v. 12, n. 12, jul./dez. 2012, pp 167-185.

_____. **Infrações e Sanções Administrativas**. In: NUNES JUNIOR, Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC/SP: Tomo Direito Administrativo e Constitucional*. 1ª Ed. São Paulo: PUC/SP, 2017, 34 p. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/infracoes-e-sancoes-administrativas_58edbe4358454.pdf>. Acesso em 02 abr. 2019.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5 Ed. São Paulo, Malheiros, 2001.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal**. 16 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FRANÇA. Conseil D'Etat. **Les décisions les plus importantes du Conseil d'État**. Disponível em: <<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat>>. Acesso em 08 fev. 2018.

FRANÇA. Tribunal des Conflits. **Quelques grands arrêts du Tribunal des Conflits**. Disponível em: <<http://www.tribunal-conflits.fr/decisions-quelques-grands-arrets.html>>. Acesso em 08 fev. 2018.

FREITAS, Izaías Dantas. **A Finalidade da Pena no Direito Administrativo Disciplinar**. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, a. 36, n. 141, jan./mar. 1999, pp. 119-128.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diogenes. **Princípios e Normas Gerais**. In: Atas do II Seminário de Direito Administrativo: Licitações e Contratos – Direito Aplicado; 14 a 18 jun. 2004, São Paulo: TCM/SP. Disponível em: <https://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/14a18_06_04/diogenes_gasparini1.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

Anais do II Seminário de Boa Governança no Sistema Financeiro Nacional; 4 e 5 set. 2008, São Paulo. Porto Alegre: IIEDE, 2012. Disponível em: <<http://www.iiede.org.br/uploads/paginas/file/sistemaadministrativosancionadoreidireitosfundamentais2.pdf>>. Acesso em 08 fev. 2018.

GAUDEMET, Yves. **Traité de Droit Administratif: droit administratif général, l'administration, la juridiction administrative, les actes administratifs, les régimes administratifs**. 16^a ed. Paris: LGDJ, 2001, tomo 1.

GUIMARÃES, Edgar; MENEZES NIEBUHR, Joel de. **Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**. Tradução para o inglês de William Rehg. Cambridge: MIT, 1996.

HACHEM, Daniel Wunder. **A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba: UniBrasil, v. 13, n. 13, jan./jun. 2013, pp. 340-399. Disponível em:

<http://www.ninc.com.br/img/artigos/arquivo_20150816115912_194.pdf>. Acesso em 12 jun. 2018.

HAMPTON, Philip. **Reducing Administrative Burdens: effective inspection and enforcement**. Londres, mar. 2005, 147 p. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf>. Acesso em 15 abr. 2019.

HUNGRIA, Nelson. **Ilícito administrativo e ilícito penal**. Revista de Direito Administrativo: Seleção Histórica. Rio de Janeiro: Renovar.

JACOBS, Francis G. **Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law'**. In: ELLIS, Evelyn. *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Oxford: Hart Legal, 1999, pp. 1-22.

JOHNSTONE, Richard. **Putting the Regulated Back into Regulation**. *Journal of Law and Society*, v. 36, n. 3, set. 1999, pp. 378-390. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1410751>. Acesso em 11 abr. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de Serviços Públicos e as Multas por Inadimplemento do Concessionário**. *Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, n. 100, jun. 2002. Curitiba: Zênite, pp. 492-503.

_____. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 5º ed. São Paulo: Dialética, 2009.

_____. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **Corrupção e Contratação Administrativa: a necessidade de reformulação do modelo jurídico brasileiro**. *Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, n. 258, ago. 2015. Curitiba: Zênite, pp. 721-723

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo Henrique. **Estado Contratual, Direito ao Desenvolvimento e Parceria Público-Privada**. In: JUSTEN, Monica Spezia; TALAMINI, Eduardo (coord.). *Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, pp. 83-119.

_____. **Contrato de Gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Administração Pública Democrática e a Efetivação dos Direitos Fundamentais**. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, v. 5, n. 1, jan./jun. 2008, pp. 83-105.

_____. **Hiperativismo do Controle Versus Inércia Administrativa**. JOTA, 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/hiperativismo-do-controle-versus-inercia-administrativa-18042018>>. Acesso em 14 fev. 2019.

_____. SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Justa Causa e Juízo de Prelibação (Admissibilidade) na Ação de Improbidade Administrativa: proteção e preservação dos direitos e garantias dos requeridos frente à busca de maior eficiência judicial no combate à corrupção na era da Operação Lava Jato**. *Revista Síntese de Direito Administrativo*, São Paulo: Síntese, v. 12, n. 141, set. 2017, pp. 311-326.

KUMM, Mattias. **Constitutional Rights as Principles: on the structure and domain of constitutional justice**. *International Journal of Constitutional Law*, v. 2, n. 3, jul. 2004, Nova Iorque: Oxford University, pp. 574-596.

LASO, Enrique Sayagues. **Tratado de Derecho Administrativo**. 3 Ed. Montevidéo: FCU, 2010, volume 1.

LONG, Marceau; WEIL, Prosper; BRAIBANT, Guy; DELVOLVÉ, Pierre; GENEVOIS, Bruno. **Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative**. 19^a ed. Paris: Dalloz, 2013.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 11^a ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Devido processo legal substancial**. Revista de Doutrina da 4^o Região, n. 15, nov. 2006, 24 p. Disponível em <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/60849/devido_processo_legal_substancial.pdf>. Acesso em 15 abr. 2019.

LUZ, Egberto Maia. **Direito Administrativo Disciplinar: teoria e prática**. 3^a Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MACRORY, Richard. **Regulatory Justice: sanctioning in a post-Hampton World**. Londres, mai. 2006, 109 p. Disponível em <<https://restorativejustice.org.uk/sites/default/files/resources/files/Regulatory%20Justice%20Sanctioning%20in%20a%20post-Hampton%20World%201.pdf>>. Aceso em 15 abr. 2019.

MARINS, Vinícius. **Transformações do Direito Administrativo Contemporâneo: reflexos sobre a contratualidade pública nos ordenamentos jurídicos italiano e brasileiro**. Revista Jurídica da Presidência, Brasília: Presidência da República, v. 7, n. 74, ago./set. 2005, pp. 64-84.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Do contrato administrativo à administração contratual**. Revista do Advogado, São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, n. 107, dez. 2009, pp. 74-82.

_____; FREITAS, Rafael Vêras de. **O Artigo 22 da LINDB e os Novos Contornos do Direito Administrativo Sancionador**. Consultor Jurídico, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-25/opiniao-artigo-22-lindb-direito-administrativo-sancionador#_ftn6>. Acesso em 12 abr. 2019.

MARRARA, Thiago. **As cláusulas exorbitantes diante da contratualização administrativa**. Revista de Contratos Públicos, Belo Horizonte: Forum, ano 3, n. 3, mar./ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97114>>. Acesso em 10 mai. 2018.

_____. **Licitações na União Europeia (I): panorama das reformas e aplicabilidade do direito comunitário**. Colunistas de Direito do Estado, n. 74, fev. 2016. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/licitacoes-na-uniao-europeia-i-panorama-das-reformas-e-aplicabilidade-do-direito-comunitario>>. Acesso em: 15. Abr. 2019.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Atributos do Ato Administrativo**. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, volume 5.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEDEIROS, Fábio Mauro. **O Novo Entendimento do TCU Acerca das Aplicações de Sanções no Âmbito dos Contratos Administrativos (Quando Aplicá-lo)**. Revista Virtual da AGU, ano XII, n. 130, dez. 2012. Disponível em:

<http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/226298>. Acesso em 05 jun. 2018.

MEDINA ÓSORIO, Fabio. **Direito Administrativo Sancionador**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Licitação e Contrato Administrativo**. 12ª ed. [atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Cecília Maria Prendes e Maria Lúcia Mazzei de Alencar]. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Contrato Administrativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

MENEZES NIEBUHR, Joel de. **Princípio da Isonomia na Licitação Pública**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000.

_____. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015_(A).

_____. **Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015_(B).

_____. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015_(C).

_____. **10 Medidas de Combate à Insegurança Jurídica e ao Inadimplemento da Administração Pública em Contratos Administrativos**.

Colunistas de Direito do Estado, n. 270, out. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/joel-de-menezes-niebuhr/10-medidas-de-combate-a-inseguranca-juridica-e-ao-inadimplemento-da-administracao-publica-em-contratos-administrativos>>. Acesso em 12 mai. 2018.

_____. **O Fracasso do Contrato Administrativo**. Colunistas de Direito do Estado, n. 401, mai. 2018. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/joel-de-menezes-niebuhr/o-fracasso-do-contrato-administrativo>>. Acesso em 30 mai. 2018.

_____. MENEZES NIEBUHR, Pedro. **Administração Pública do Medo: ninguém quer criar, pensar noutras soluções. O novo pode dar errado e o erro é punido severamente**. JOTA, 23.11.2017. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-23112017>>. Acesso em 05 mai. 2018.

MENEZES NIEBUHR, Pedro; ROLT, Amanda Pauli de. **O Ônus da Prova da Acusação nos Processos Administrativos: a prevalência do princípio da presunção de inocência frente à presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos**. No prelo, 2020, 12 p.

MIRZA, Flavio. **Processo Justo: o ônus da prova à luz dos princípios da presunção de inocência e do *in dubio pro reo***. Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro: UERJ, v. 5, n. 5, jan./jun. 2010, pp. 540-559.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência**. Revista Interesse Público, São Paulo: Notadez, n. 7, 2000, pp. 65-75.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. **O Futuro das Cláusulas Exorbitantes nos Contratos Administrativos**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano

de Azevedo (coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 545-562.

_____. **Sistema Administrativo Sancionador e Direitos Fundamentais: algumas considerações sistemáticas**. In: Anais do II Seminário de Boa Governança no Sistema Financeiro Nacional; 4 e 5 set. 2008, São Paulo. Porto Alegre: IIEDE, 2012. Disponível em: <<http://www.iiede.org.br/uploads/paginas/file/sistemaadministrativosancionadoredireitosfundamentais2.pdf>>. Acesso em 08 fev. 2018.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. 5ª ed. Madrid: Tecnos, 2012.

_____. **Régimen Sancionador de las Administraciones Públicas: últimas novedades. Passos recientes del processo sustantivizador del Derecho Administrativo Sancionador**. Revista QDL, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, n. 14, jun. 2007, pp. 7-13.

NINO, Carlos Santiago. **Introdução à análise do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: FGV, n. 2019, jan./mar. 2000, pp. 127-151.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 10º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais**, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador: o pensamento de Hassermer e o direito penal brasileiro**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, Mário Esteves de; GOLÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, João Pacheco de. **Código de Processo Administrativo Comentado**. 2 Ed. Coimbra: Almedina, 2010, volume 1.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e Sanções Administrativas**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, Yara Beatriz Cruz de. **Dosimetria da Penalização nos Contratos Administrativos**. Porto Alegre: INDEP, 2013.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Better Regulation in Europe: United Kingdom**. Paris, 2010, 169 p. Disponível em: <<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/44912232.pdf>>. Acesso em 25 mar. 2019.

OTERO, Paulo. **Direito Administrativo: relatório**. Coimbra: Coimbra, 2001.

PAGANI DE SOUZA, Rodrigo. **As Várias Faces do Princípio do Contraditório no Processo Administrativo**. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). *Atuais Rumos do Processo Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, pp. 109-173.

PEREIRA, César A. Guimarães. **O Regime Jurídico das Licitações no Brasil e o Mercosul**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: FGV, n. 222, out./dez. 2000, pp. 117-132.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PÉREZ, Jesús González. **La Ética en la Administración Pública**. 2ª Ed. Madrid: Civitas Ediciones, 2000.

PERJU, Vlad. **Constitutional Transplants, Borrowing, and Migrations**. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (coord.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University, 2012, pp. 1.302-1.327.

PESSOA NETO, José Antonio. **A Utilização do Pregão para Concessão Administrativa de Uso**. Informativo de Licitações e Contratos, n. 205, mar. 2011. Curitiba: Zênite, pp. 229-236.

PINTO, Cristiano Vieira Sobral. **Direito Civil Sistematizado**. 5 ed. São Paulo: Método, 2014.

PÓ, Marcos Vinícius. **O Jogo Regulatório Brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências**. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas.

PRATES, Marcelo Madureira. **Sanção Administrativa Geral: anatomia e autonomia**. Coimbra: Almedina, 2005.

PUIG, Manuel Rebollo. **El Derecho Administrativo Sancionador**. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). *Uma Avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo: obra em homenagem a Eduardo García de Enterría*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____; CARRASCO, Manuel Izquierdo; SOTOMAYOR, Lucía Alarcón; ARMIJO, Antonio Maria Bueno. **Country Analysis – Spain**. In: JANSEN, Oswald (coord.). *Administrative Sanctions in the European Union*. Cambridge: Intersentia, 2013, pp. 515-552.

PULIDO, Carlos Bernal. **La Migración del Principio de Proporcionalidad a Través de Europa**. In: SÁNCHEZ, Miguel Carbonell; FIERRO, Héctor Fix; VALADÉS, Diego (coord.). *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y*

Vida Universitaria. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, tomo IV, volume 1, pp. 235-276.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROJAS, Andres Serra. **Derecho Administrativo: doctrina, legislacion y jurisprudencia**. 4ª ed. Cidade do México: Libreria de Manuel Porrúa, 1949, tomo 2.

ROSA, Alexandre Morais da. **Garantismo Jurídico e Controle de Constitucionalidade Material: aportes hermenêuticos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ROXIM, Claus. **Derecho Penal: parte general; fundamentos; la estructura de la teoria de delito**. 2ª Ed. Madrid: Civitas.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**, Rio de Janeiro : Editora Lúmen Júris, 2004.

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na Modalidade de Pregão**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique de Carvalho. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina.

_____. **Diálogos Público-Privados: da opacidade à visibilidade na administração pública.** 2018. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **O Direito de Reclamação da Administração Burocrática à Gerencial.**

SILVA, Luís Virgílio Afonso da, **O Proporcional e o Razoável.** Revista dos Tribunais, v. 798, abr. 2002, pp. 23-50.

SOTO DELGADO, Pablo. **Determinación de Sanciones Administrativas: disuasión óptima y confinamiento de la discrecionalidad del regulador ambiental.** Anuario de Derecho Público, 2016. Santiago: Universidad Diego Portales, pp.374-407.

SRIRANGAM, Veena. **A Difference in Kind: proportionality and Wednesbury.** IALS Student Law Review, v. 4, n. 1, set./dez. 2016, pp. 46-66.

STUMM, Raquel Denize. **Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional Brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Direito Administrativo Ordenador.** São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito Administrativo para Céticos.** 2º Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

_____. **Chega de Axé no Direito Administrativo.** HUFFPOST, 21.03.2014. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/carlos-ari-sundfeld/cheга-de-axe-no-direito-administrativo_a_21667314/>. Acesso em 05 mai. 2018.

TÁCITO, Caio. **O Abuso do Poder Administrativo no Brasil: conceito e remédios**. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1959.

_____. **O princípio da legalidade: ponto e contraponto**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. n. 242, out./dez. 2005, pp. 125-132.

_____. **Temas de Direito Público: estudos e pareceres**. Renovar: Rio de Janeiro, 1997, volume 1.

TSAKYRAKIS, Stavros. **Proportionality: na assalto n human rights?**. International Journal of Constitutional Law, v. 7, n. 3, jul. 2009, Oxford: Oxford University, pp. 468–49.

VERNALHA GUIMARÃES, Fernando. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Colunistas de Direito do Estado, n. 71, jan. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em 05 mai. 2018.

VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador: justificação, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

WEIL, Prosper. **O Direito Administrativo**. Tradução para o português de Maria da Glória Ferreira Pinto. Coimbra: Almedina, 1977.

ZANOBINI, Guido. **Corso de Diritti Amministrativo**. 5ª ed. Milano: DottA. Giffré, 1958, volume 1.

ZARDO, Francisco. **Infrações e Sanções em Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ZUNINO, Pablo Leiza. **Contratos de la Administración Pública**. Montevideu: FCU, 2012.

Decisões

STF: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 927/RS. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Publicação no DJ em 11/11/1994.

STF: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.823/DF. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Publicado no DJ em 16/10/1998.

STF: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.070/RN. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Eros Grau. Publicado no DJ em 19/12/2007.

STF: Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 30.349/DF. Órgão Julgador: Primeira Turma. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Publicado no DJ em 19/04/2012.

STJ: Recurso Especial n. 914.087/RJ. Relator: Ministro José Delgado. Publicado no DJ em 29/10/2007.

TCU: Acórdão n. 2.079/07. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Julgado em 03/10/2007.

TCU: Decisão n. 907/1997. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Julgado em 11/12/1997.

TCU: Acórdão n. 653/2008. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Julgado em 16/04/2008.

TCU: Acórdão n. 2530/2015. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Julgado em 14/10/2015.

TCU: Acórdão n. 2.081/2014. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Julgado em 06/08/2014.