
SANÇÃO ADMINISTRATIVA, REGULAÇÃO RESPONSIVA E MODELOS REGULATÓRIOS SETORIAIS

ADMINISTRATIVE SANCTION, RESPONSIVE REGULATION AND SECTORAL REGULATORY MODELS

Ananda Oliveira dos Santos¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Procedimentos Metodológicos. 2. Contexto Geral sobre a matéria. 3. A interseção entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal. 4. Finalidade, Conceito e Elementos Estruturantes da Sanção Administrativa. 5. Regulação Responsiva e Pirâmide Regulatória. 6. Modelos Práticos na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). 6.1. Aplicação da Regulação Responsiva no Setor Aéreo. Conclusão. Referências.

¹ Especialista em Direito e Advocacia Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito da Infraestrutura, Governança e Regulação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharela em Direito pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Procuradora Federal.

RESUMO: Os pontos de interseção entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal serão analisados pelo método qualitativo no presente artigo, de forma a delimitar o conceito de sanção administrativa, com destaque aos elementos que a diferenciam da infração penal. A imposição de sanções pela Administração Pública será examinada com base na teoria da regulação responsiva, a fim de investigar se a aplicação de sanções é revestida de natureza vinculada ou se são admitidas margens de discricionariedade e flexibilização. Os procedimentos metodológicos adotados foram a revisão bibliográfica, a pesquisa documental e a análise normativa-comparativa. Por fim, o estudo examina como a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) incorporou os princípios da regulação responsiva em seu regime sancionador, por meio da análise de seus atos normativos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito administrativo sancionador. Sanção administrativa. Elementos caracterizadores. Regulação responsiva. Modelo regulatório setorial.

ABSTRACT: The intersection points between Sanctioning Administrative Law and Criminal Law will be analyzed using the qualitative method in this article. It happens to delimit the concept of administrative sanction, by highlighting the elements which differentiate it from criminal offenses. The imposition of sanctions by the Public Administration will be examined based on the theory of responsive regulation, working to investigate whether the application of sanctions is of a binding nature or whether margins of discretion and flexibility are allowed. The methodological procedures adopted were bibliographic review, documentary research and normative-comparative analysis. Finally, this study examines how the Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) incorporated the principles of responsive regulation into its sanctioning regime, through the analysis of its normative acts.

KEYWORDS: Administrative sanctioning law. Administrative sanction. Characteristic elements. Responsive regulation. Sectoral regulatory model.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal consagra um sólido arcabouço normativo voltado a proteção dos acusados no âmbito do processo penal. Contudo, o poder sancionador do Estado não se limita à esfera penal, sendo também exercido no âmbito administrativo. Por essa razão, é essencial a observância dos princípios processuais fundamentais, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa no Direito Administrativo Sancionador.

A positivação desses princípios, especialmente nas ações de improbidade administrativa (§ 4º do art. 1º da Lei n. 8.429/92), reflete uma evolução legislativa que busca garantir maior segurança jurídica no exercício do poder punitivo estatal.

A primeira parte deste artigo traça um panorama sobre a matéria, abordando as principais contribuições doutrinárias e estabelecendo qual é a interseção entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal, com ênfase na definição de sanção administrativa e seus elementos caracterizadores.

Na segunda parte, à luz da teoria da regulação responsiva de Ayres e Braithwaite (Ayres e Braithwaite, 1992), investiga-se se há margem para discricionariedade na imposição de sanções administrativas e em quais hipóteses medidas de persuasão podem ser priorizadas.

Discute-se, ainda, quando a sanção se mostra necessária e compatível com o interesse público.

Por fim, por meio de análise qualitativa, examina-se como a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) incorporou os preceitos da regulação responsiva em seu regime sancionador.

1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa adota abordagem qualitativa com foco na análise dogmática e normativa do Direito Administrativo Sancionador. Além disso, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: a revisão bibliográfica, com base em doutrina especializada, a pesquisa documental de atos normativos e jurisprudenciais e a análise normativa-comparativa, especialmente das Resoluções n. 761/2024 e n. 762/2024 (ANAC, 2024).

Por fim, a pesquisa se concentrou na perspectiva teórica e normativa, bem como não abrangeu investigação empírica ou entrevistas com agentes reguladores.

2. CONTEXTO GERAL SOBRE A MATÉRIA

A Carta Magna prevê um estatuto constitucional de garantias penais destinado a assegurar um espectro de proteção àqueles que respondem a um processo penal.

Nesse sentido, a Constituição Federal consagra o princípio do devido processo legal (*due process of law*), o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LIV e LV), bem como a proibição de penas cruéis e degradantes (art. 5º, XLVII e XLIX), entre outros direitos fundamentais. O referido estatuto assegura a humanização da pena, de forma com que o indivíduo submetido a um processo penal perante o Estado acusador esteja amparado por salvaguardas constitucionais que legitimem a aplicação da sanção penal.

Dessa forma, a pena máxima aplicável a um indivíduo no processo penal brasileiro é a sanção restritiva de liberdade. Destarte, a doutrina entende que o estatuto penal garantista, previsto no texto constitucional, deve ser aplicado em sua plenitude aos processos penais que envolvem privação de liberdade.

Assim, a lógica subjacente ao ordenamento jurídico brasileiro passou a ser: quanto maior a gravidade da pena aplicável ao indivíduo, maior o espectro de direitos e garantias constitucionais conferidos ao processo que culminou na aplicação da correspondente sanção.

Entretanto, o Estado impõe penalidades aos indivíduos em diversas relações jurídicas, além daquelas previstas no âmbito penal.

No âmbito administrativo há duas espécies de vínculos que unem o administrado ao Estado: as relações de sujeição geral, que se caracterizam pela ausência de conexão direta entre ele e o indivíduo, e as relações de sujeição especial, nos quais o sujeito se submete, em virtude de um vínculo prévio com o Estado, a um estatuto diferenciado de direitos e deveres.

Nos casos em que o indivíduo se encontra em uma posição de sujeição geral perante o Estado, é possível destacar, por exemplo, as sanções decorrentes do poder de polícia. O conceito legal do poder de polícia se encontra positivado no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN) e consiste na prerrogativa estatal de conformar direitos e deveres em razão do interesse público, de forma a compatibilizar as diversas relações jurídicas existentes às normas estabelecidas.

Portanto, o exercício do poder de polícia é proveniente de uma ordem de polícia que, posteriormente, é objeto de fiscalização pela própria Administração Pública. Na hipótese de seu descumprimento ocorre a aplicação de sanções a essas condutas antijurídicas, que podem se dar em diversas áreas, como os costumes, a ordem pública e a segurança.

Nesse sentido, é preciso destacar que há doutrina que sustenta que as medidas impostas no exercício do poder de polícia não seriam propriamente sanções em sentido estrito, pois não se prestariam a impor um mal ao administrado, mas apenas o restabelecimento da conformidade normativa (Osório, 2025, p. 133)

Além das relações de sujeição geral, os indivíduos também podem se submeter a relações de sujeição especial perante o Estado, que são decorrentes de um vínculo jurídico específico com a Administração Pública. Um exemplo clássico é o regime funcional dos servidores públicos que são sujeitos a normas estatutárias próprias.

A doutrina sustentava que, nesses casos, haveria uma relativização dos direitos fundamentais, em virtude da existência de uma relação de maior proximidade entre o indivíduo e o Estado. Em outras palavras, o administrado que, voluntariamente, ingressou em alguma estrutura administrativa estatal, anui com a sua submissão a um conjunto de normas e deveres diferenciados inerentes a essa relação jurídica.

Assim sendo, seja nas relações de sujeição geral quanto nas de sujeição especial, o Estado exerce seu poder sancionador sobre os indivíduos.

Em continuidade, há muito a doutrina afirma que o estatuto penal garantista, acima referenciado, não se aplicaria as esferas administrativas sob o argumento de que o Direito Administrativo não impõe aos sancionados penas privativas de liberdade. No entanto, ainda que não impliquem em restrição de liberdade, muitas sanções administrativas afetam gravemente o patrimônio e a esfera jurídica do indivíduo, com consequências potencialmente irreversíveis.

Exemplo disso é o embargo da atividade econômica, que pode gerar impactos financeiros severos e comprometer a subsistência do sancionado, o que exige, portanto, um mínimo de proteção garantista para evitar arbitrariedades e assegurar a proporcionalidade das punições.

Por sua vez, o Direito Administrativo Sancionador é o ramo do direito que versa sobre o regime jurídico atinente a aplicação de sanções pela Administração Pública, tanto de forma repressiva quanto preventiva.

Vale dizer, é possível a aplicação de sanções pela Administração Pública, em sua função típica de administrar, como também pelo Poder Judiciário e Poder Legislativo, em sua função atípica de administração (por exemplo, em sua relação com os seus servidores). Entretanto, a doutrina defende, ainda, a possibilidade de que o Poder Judiciário, em sua função típica jurisdicional, aplique sanções administrativas, como àquelas aplicáveis no âmbito da tutela da Infância e da Juventude (Osório, 2025, p. 88).

Nesse contexto, aqueles submetidos a sanções administrativas devem contar com um regime de direitos e garantias fundamentais, assim como qualquer acusado perante o Estado.

A sanção administrativa desempenha um papel essencial na conformação da atuação dos agentes econômicos às normas regulatórias, bem como na responsabilização de servidores públicos que adotem condutas ilícitas.

Essas sanções são divididas em diversas espécies, como multas, advertências, censuras, interdições e suspensões, sempre previstas em lei, e aplicadas pelo Estado diante de condutas antinormativas.

No entanto, a aplicação de sanções administrativas nem sempre representam a solução mais eficaz. Em alguns casos, pode ser condizente com a efetividade do interesse público a adoção de medidas alternativas a punição clássica, como a recomposição de áreas degradadas no Direito Ambiental.

No âmbito do Direito Regulatório, o Estado exerce papel central como agente normativo e regulador da atividade econômica, conforme estabelecido no artigo 174 da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo prevê que o Estado, na forma da lei, desempenha funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esta última determinante para o setor público e indicativa para o setor privado.

Tradicionalmente, a regulação estatal se baseia no modelo de comando e controle, no qual os agentes econômicos devem observar estritamente as normas setoriais sob pena de aplicação de sanções. O referido modelo, no ordenamento jurídico brasileiro, encontra fundamento no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Por sua vez, a Lei n. 13.848/2019 que dispõe sobre a gestão, organização e controle social das agências reguladoras reforça essa lógica ao atribuir a essas entidades a competência para editar normas, fiscalizar seu cumprimento e aplicar penalidades.

Além da função normativa e fiscalizatória, as agências reguladoras também desempenham função judicante no âmbito administrativo, conforme previsto em suas respectivas leis de regência. A citada prerrogativa confere a essas entidades a competência para processar e julgar infrações cometidas no setor regulado, garantindo a conformidade com as regras estabelecidas.

Entretanto, a doutrina questiona a rigidez desse modelo tradicional, pois, em muitos casos, o interesse público não se contrapõe ao interesse privado, o que torna inadequada a definição apriorística do que constitui o interesse público dada a sua imprecisão terminológica e o seu caráter dinâmico.

Nesse contexto, surge a regulação responsiva, que propõe um escalonamento das respostas regulatórias de acordo com a conduta do regulado, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (artigo 2º da Lei n. 9.784/1999). A citada estratégia regulatória prevê que, quando um agente regulado demonstrar boa-fé, histórico de conformidade e inexistência de reincidência ou circunstâncias agravantes, a atuação estatal pode priorizar posturas orientativas e dialógicas, em vez de punições imediatas e rígidas.

O referido modelo acompanha a tendência de processualização das relações jurídicas administrativas, ou seja, foca-se não no ato administrativo unilateral imposto pelo Estado, mas na concertação administrativa, na qual

o administrado é chamado a participar da construção da política pública (Administração Dialógica).

O ordenamento jurídico brasileiro já contempla mecanismos responsivos em algumas esferas. No âmbito do Direito do Trabalho, por exemplo, o critério da dupla visita (art. 627 da CLT) estabelece que uma empresa deve ser inicialmente notificada antes da aplicação de penalidades, nos casos previstos na norma. Outro exemplo ocorre na esfera do controle externo, na qual a efetivação de consultas junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) possibilita que os administrados esclareçam dúvidas sobre a interpretação normativa antes da imposição de sanções.

Assim sendo, a evolução do Direito Regulatório brasileiro demonstra uma crescente flexibilização da atividade sancionatória clássica, alinhada à busca por um ambiente regulatório mais eficiente e cooperativo, sem comprometer a efetividade das normas e a proteção ao interesse público.

3. A INTERSEÇÃO ENTRE O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E O DIREITO PENAL

O Direito Administrativo Sancionador apresenta interseções relevantes com o Direito Penal, pois ambos tutelam o regime jurídico aplicável a imposição de sanções. Além disso, a tipificação das infrações por meio de lei em sentido estrito constitui um requisito essencial em ambas as esferas.

No âmbito administrativo, a sanção pode ser imposta pelos três Poderes, bem como por órgãos estatais independentes, como os de controle, no exercício da função administrativa, seja ela típica ou atípica. É possível citar também a possibilidade de aplicação de sanções administrativas por conselhos de fiscalização profissional, que, embora, ostentem a natureza jurídica de autarquias *sui generis*, não integram a estrutura da Administração Pública.

Outro exemplo retirado da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) diz respeito a possibilidade de aplicação de sanções oriundas do poder de polícia por agentes integrantes de pessoas jurídicas privadas, como reconhecido no caso do RE 633782/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 23/10/2020 (Repercussão Geral – Tema 532) (Info 996) (Brasil, 2020).

Já a sanção penal, por sua natureza, compete exclusivamente ao Poder Judiciário. No entanto, a doutrina ressalta que o próprio Poder Judiciário, no exercício de sua função jurisdicional, pode impor sanções administrativas, como ocorre, por exemplo, nos casos da Tutela da Infância e da Juventude (Osório, 2025, p. 88).

A doutrina observa que a figura da autoridade administrativa sancionadora não constitui um elemento subjetivo essencial para a caracterização da sanção administrativa.

Fábio Medina Osório (Osório, 2025, p. 91) corrobora essa posição ao afirmar:

Não configura, portanto, elemento indissociável da sanção administrativa a figura da autoridade administrativa, visto que podem as autoridades judiciárias, de igual modo, aplicar essas medidas punitivas, desde que outorgadas por lei a respectiva competência repressiva, na tutela de valores protegidos pelo direito administrativo.

Além disso, é necessário destacar que uma mesma conduta pode ser sancionada nas três esferas jurídicas – civil, administrativa e penal – em razão do princípio da independência entre as instâncias, sem que isso configure *bis in idem*.

Por sua vez, a Lei n. 14.230/2021, ao reformar a Lei de Improbidade Administrativa, positivou a observância dos princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador na seara da improbidade administrativa, tais como devido processo legal, proporcionalidade e razoabilidade, vejamos: “§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”.

Entretanto, não se pode afirmar que o Direito Administrativo Sancionador adota integralmente o regime de direitos fundamentais aplicável ao Direito Penal.

Um exemplo claro dessa distinção encontra-se no recente julgado do STJ (1ª Turma, REsp 2.103.140-ES, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 4/6/2024, Info 19 – Edição Extraordinária) (Brasil, 2024), que analisou um caso em que uma transportadora foi autuada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). No curso do processo administrativo sobreveio uma norma mais benéfica reduzindo a multa aplicável a infração. Após, a referida sociedade empresária questionou judicialmente a aplicação retroativa da norma mais benéfica na seara do Direito Administrativo Sancionador.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou entendimento de que, em regra, a retroatividade da norma mais benéfica está vinculada ao princípio do favor *libertatis*, típico do Direito Penal, mas inexistente no Direito Administrativo Sancionador, na qual prevalece o princípio do *tempus regit actum*. A única exceção seria a existência de previsão legal expressa que determinasse a aplicação retroativa da norma mais favorável.

Entretanto, a 1ª Turma do STJ já adotou entendimento diverso reconhecendo a possibilidade de retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador (STJ, 1ª Turma, AgInt no REsp 2.024.133-ES,

Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 13/3/2023, Info 769) (Brasil, 2023).

Esse entendimento parece acompanhar a posição do STF que analisou as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa. No voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes foi mencionado que a retroatividade das leis constitui hipótese excepcional no ordenamento jurídico brasileiro, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações (Tema 1199) (Brasil, 2022).

Entretanto, o STF reconheceu no citado tema que a ação de improbidade administrativa tem natureza civil, mas que, ainda assim, devem ser aplicados os princípios do Direito Administrativo Sancionador, especialmente o princípio da culpabilidade.

Dessa forma, é possível concluir que, ao menos em matérias de tutela coletiva, como a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei da Ação Popular e a Lei da Ação Civil Pública, os princípios do Direito Administrativo Sancionador devem ser aplicados naquilo que forem compatíveis com a legislação específica e desde que não conflitem com os princípios orientadores da matéria.

Todavia, a aplicação fragmentada das garantias jurídicas, em sede de improbidade administrativa, especialmente as mudanças benéficas aos acusados, como o novo marco prescricional e à retroatividade da norma mais benéfica, é questionável.

No Tema 1199 (Brasil, 2022), o STF estabeleceu que o novo regime prescricional em matéria de improbidade administrativa não retroage. Com as devidas vênias, o referido entendimento revela incoerência axiológica, pois a Suprema Corte condiciona a aplicação da lei mais benéfica apenas aos processos que envolvam penas restritivas de liberdade.

A justificativa central para a retroatividade da norma mais benéfica não está necessariamente na natureza da pena a ser aplicada, mas sim na reavaliação do Estado a respeito da gravidade da infração cometida. Isso significa dizer que o Estado reavaliou determinada conduta e passou a considerá-la menos reprovável ou, até mesmo, socialmente aceita.

Inclusive, essa evolução na valoração jurídica das infrações pode ser observada ao longo do tempo, mesmo no Direito Penal. Nesse sentido, a revogação do conceito de “mulher honesta”, por exemplo, deixou de ser um critério formal no ordenamento jurídico brasileiro apenas com a edição da Lei n. 11.106/2005.

Dessa forma, por exemplo, se determinada infração administrativa passou a ser sancionada com a redução da multa aplicada, isso significa que houve a reavaliação de determinado comportamento antijurídico e se chegou à conclusão de que a reprovabilidade da conduta não é a mais a mesma. Assim,

é legítima a aplicação dessa nova solução jurídica, por força do princípio da isonomia, a casos penalizados sob a égide da norma mais antiga.

Assim, percebe-se que a interseção entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal exige uma abordagem cautelosa, garantindo a segurança jurídica, mas sem comprometer a efetividade da repressão as infrações administrativas.

4. FINALIDADE, CONCEITO E ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA

No âmbito do Direito Penal, a pena desempenha diversas funções, sendo as principais finalidades da pena a ressocializadora, a retributiva, a preventiva geral e a preventiva específica.

Dessa forma, as diferentes finalidades da pena se complementam e equilibram a necessidade de punição com a prevenção de novas infrações, sempre dentro dos limites da proporcionalidade e da legalidade. Inclusive, as referidas finalidades são aplicáveis, cum grano salis, as sanções administrativas.

Entretanto, a finalidade da pena não se confunde com o seu conceito, na medida em que ela apenas responde ao que se espera com a aplicação de uma pena. A conceituação do que é a sanção administrativa, por sua vez, define a sua natureza jurídica, bem como a situa topologicamente em qual ramo do direito ela se encontra.

Assim, pode-se trabalhar, a princípio, com o que não é sanção administrativa. Embora não haja unanimidade em doutrina, cita-se, como exemplo, as sanções premiaias. Isso porque elas se configuram como incentivos ao administrado para adoção de determinada conduta. É dizer, o administrado, incentivado pela norma, adota comportamento juridicamente desejado.

Nesse sentido, o art. 60, inciso IV, da Lei n. 14.133/21 estabelece que, em caso de empate entre propostas, o licitante que desenvolver programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle, terá a seu favor critério de desempate.

Observa-se, portanto, que não está presente nas sanções premiaias elemento axiológico necessário para a configuração da sanção administrativa, qual seja, o castigo decorrente da prática de conduta ilegal. Isso porque as sanções premiaias são derivadas de norma permissiva que incentiva determinada conduta outorgando ao incentivado uma benesse legal.

Para Fábio Medina Osório (Osório, 2025, p. 104/105), a sanção é caracterizada pela presença de um mal ao sancionado que lhe impõe restrição de direitos, vejamos:

O que se pretende sustentar é que toda sanção deve carregar um “efeito aflitivo”, e esse efeito é algo necessário para que se considere uma determinada

medida como tendo natureza sancionatória. Do contrário, do plano empírico, pode-se dizer que a medida imposta não é uma pena, mas sim um incentivo, um prêmio. Nesse passo, a natureza do efeito afitivo é de ordem objetiva, e não subjetiva. Quando se diz que a pena é um castigo, quer-se, objetivamente, ela se diferencia de um prêmio e deve, portanto, carregar uma carga negativa em sua incidência” [...] Sanção é um mal, um castigo, e, portanto, implica um juízo de privação de direitos, imposição de deveres, restrição de liberdades em condicionamentos, ligados, em seu nascedouro e existência, ao cometimento (comprovado) de um ilícito administrativo.

Ainda, o respeito ao elemento democrático da sanção é essencial para sua aplicação. Vale dizer, o núcleo (equivalente ao fato típico) da conduta apenada deve ser previsto em lei em sentido estrito, embora a sua densificação possa ser prevista em ato secundário, à exemplo das normas penais em branco heterogêneas oriundas do Direito Penal.

Em continuidade, o elemento avalizador da aplicação da sanção administrativa é o respeito ao princípio da proporcionalidade, implícito na cláusula do devido processo legal. É dizer, somente pode ser aplicada sanção legítima ao administrado se ela for adequada ao alcance do objetivo pretendido, necessária para o atingimento de fim buscado pelo Estado Democrático de Direito e proporcional em sentido estrito (relação entre o ônus imposto pela medida e o benefício esperado).

Nesse passo, do ponto de vista subjetivo, a doutrina aponta que são competentes para aplicação de sanção administrativa: autoridade administrativa, que pode ser integrante da estrutura de pessoa jurídica de direito público ou privado vinculada a Administração Pública Indireta, seja no exercício de sua função típica ou atípica, autoridade judiciária, em casos excepcionais, e as autoridades corporativas, tais como os conselhos de fiscalização profissional.

No ponto específico sobre a possibilidade de aplicação de sanções por pessoas jurídicas de direito privado, cabe assinalar que o STF no RE 633782/MG (Brasil, 2020) considerou possível que pessoas jurídicas de direito privado, com capital social majoritariamente público e que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial, possam aplicar sanções administrativas.

Dessa forma, pode-se conceituar, à luz dos elementos trazidos, o seguinte conceito de sanção administrativa: reprimenda aplicada pela Administração Pública, em sentido *latu sensu*, e pelo Poder Judiciário, excepcionalmente, de forma preventiva ou repressiva, com observância ao princípio da proporcionalidade e seus subprincípios, em desfavor de pessoas físicas ou jurídicas que adotaram condutas ilícitas.

Portanto, tomando essa definição como base passa-se ao próximo tópico para correlacionar os fundamentos teóricos da regulação responsiva com o Direito Administrativo Sancionador.

5. REGULAÇÃO RESPONSIVA E PIRÂMIDE REGULATÓRIA

O conceito de regulação, embora polissêmico, envolve a harmonização dos interesses dos agentes que atuam em setores estratégicos da economia, buscando equilibrar a concorrência no mercado, proteger os direitos dos consumidores e garantir a prestação eficiente dos serviços públicos. Além disso, considera as demandas da iniciativa privada, incluindo, de forma relevante, o direito a amortização dos investimentos realizados. Em palavras mais simples, regular é mediar interesses.

Uma das funções essenciais das agências reguladoras é a função judicante, ou seja, a resolução de conflitos entre os agentes dos setores regulados. Assim sendo, caso constatada a prática de determinada infração, caberia à agência aplicar as penalidades pertinentes, de forma vinculada. Vale dizer, havendo a subsunção do fato à norma, caberia ao administrador, como fiel executor da lei, aplicar a sanção correspondente.

Felipe Godoy Franco (Franco, 2022, p. 14), nesse particular, pontua:

Ocorre que se difundiu, na teoria administrativista, um entendimento de que o efetivo exercício dessa competência sancionatória, quando o agente público observasse a prática de alguma transgressão por parte do administrado, escaparia ao juízo de discricionariedade do administrador. Assim, lhe caberia, em qualquer caso, a imposição da penalidade prescrita pela norma, por se tratar de um poder-dever que lhe é atribuído.

Em continuidade, o referido autor (Franco, 2022, p. 14) destaca que essa concepção orientou a elaboração de diversos documentos no Brasil, como, por exemplo, o Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas da Controladoria-Geral da União (CGU) e o próprio Manual de Sanções Administrativas do TCU.

Assim, a estratégia regulatória baseada no comando e controle prevaleceu desde o início do fenômeno das agências reguladoras no Brasil. Nesse modelo, o descumprimento de uma norma resultava automaticamente em sanção, sem qualquer juízo de oportunidade ou conveniência na aplicação da penalidade.

Nesse sentido, André Ribeiro Tosta e José Vicente Mendonça (Tosta e Mendonça, 2021, p. 17) apontam que a referida estratégia regulatória gera altos custos com o custeio do aparato fiscalizatório das entidades reguladoras e o

eventual incentivo a criação de mercados ilícitos, caso não haja fiscalização eficiente e adequada, vejamos:

Trata-se de estratégia baseada na coerção, e não no cumprimento espontâneo de normas. Paralelamente à atividade normativa (o comando), a fiscalização (o controle) assume função primordial: os agentes econômicos apenas teriam incentivos para modificar seu comportamento a partir da real ameaça de punição. Essa característica é causa dos primeiros problemas dessa estratégia: os altos custos com estruturas fiscalizatórias/sancionatórias e os possíveis incentivos para a criação de mercados ilícitos, caso a fiscalização não seja eficiente. Agentes irregulares que não observem as exigências terão menores custos e, caso não sejam fiscalizados, terão vantagem competitiva em relação aos agentes regulares. É dizer, caso se opte por essa estratégia, é necessário que haja departamentos eficientes na identificação de transgressores e em sua punição adequada.

No entanto, a partir da década de 1990, os autores Ayres e Braithwaite (Ayres e Braithwaite, 1992) desenvolveram o conceito de regulação responsável como um modelo alternativo entre a regulação estatal rígida e a autorregulação do mercado. Segundo essa abordagem, as ações e os procedimentos legais para garantir o cumprimento das normas combinam métodos de persuasão e punição. A teoria sustenta que um modelo exclusivamente punitivo gera custos elevados e pode desestimular o cumprimento das regras, mesmo por administrados dispostos a colaborar.

Dessa forma, os autores propõem que as estratégias regulatórias disponíveis ao ente regulador sejam organizadas em uma espécie de pirâmide regulatória. Na base da pirâmide situam-se as condutas de menor gravidade, consideradas socialmente mais toleráveis, enquanto no topo encontram-se aquelas que demandam reprimendas mais severas devido ao seu alto potencial danoso.

Assim, a repressão não é um fim em si mesma. Portanto, ela deve ser aplicada a agentes que atuaram em condutas graves e potencialmente danosas ao bem jurídico tutelado ou em casos de reincidência, quando as medidas de não se mostrem adequadas ao caso concreto.

A pirâmide regulatória parte do pressuposto de que a resposta regulatória é derivada do comportamento do regulado. Ou seja, a um administrado colaborativo e que mantém sua conduta de acordo com os padrões normativos deve-se privilegiar estratégias de educação e orientação (soft enforcement). Por sua vez, aos administrados que violem gravemente o bem jurídico tutelado na norma há de ser aplicado penalidades mais severas.

A adoção da teoria da regulação responsiva no Brasil pode, à primeira vista, desafiar pilares fundamentais do Direito Administrativo, especialmente no que diz respeito à dicotomia entre a indisponibilidade e a supremacia do interesse público. Nesse contexto, surge o questionamento sobre se o Administrador Público estaria se eximindo de seu dever de aplicar sanções aos regulados.

No entanto, a sanção administrativa não deve ser vista como um fim em si mesma, repisa-se, mas sim como um instrumento a ser utilizado de acordo com o princípio da proporcionalidade. Isso significa que sua aplicação deve ocorrer apenas quando os benefícios gerados superarem os ônus impostos.

O sancionamento administrativo não deve ser aplicado de forma abrupta, mas sim precedido de uma análise cuidadosa sobre a efetividade da medida para o retorno do agente regulado a conformidade regulatória. É fundamental avaliar se a sanção adotada trará mais benefícios do que prejuízos, especialmente em um contexto de baixa capacidade regulatória.

Isso é particularmente relevante em situações em que a Administração enfrenta dificuldades estruturais para fiscalizar e executar penalidades, como a baixa recuperação de multas aplicadas. A manutenção de execuções fiscais pode gerar altos custos e, muitas vezes, ser ineficaz, já que diversos processos são extintos pela Justiça devido à impossibilidade de localizar bens penhoráveis. Diante desse cenário, o poder público deve buscar respostas regulatórias mais eficientes e adequadas à sua realidade operacional.

O Acórdão 1970/2017 (Brasil, 2017), proferido pelo TCU, apontou que, em muitos casos, as sanções aplicadas pelas agências reguladoras federais não conseguem atingir seu objetivo principal de desestimular a prática de infrações.

Nessa oportunidade, o Tribunal também destacou a necessidade de modernização dos métodos de gestão e cobrança adotados por essas instituições. Ainda, foram constatados problemas estruturais persistentes, como a incapacidade das agências de efetivar a cobrança das multas, razão pela qual se recomendou o uso de auditorias contínuas para melhor identificar e enfrentar essas deficiências.

Entre as principais constatações, destaca-se o baixo percentual de arrecadação, com apenas 6,03% dos valores aplicados sendo efetivamente arrecadados no período de 2011 a 2014.

Os achados da auditoria técnica realizada pelo TCU indicam que o modelo de comando e controle, quando aplicado de forma rígida e sem considerar a real necessidade em cada situação concreta, revela-se insuficiente para alcançar os resultados esperados.

Assim, o processo de definição da estratégia regulatória a ser adotada não deve ser conduzido de maneira estanque, devendo considerar que os

agentes regulados nem sempre atuam de forma exclusivamente racional ou virtuosa. Muitas vezes, a adoção de determinado comportamento depende diretamente dos incentivos proporcionados pela norma. Ressalte-se, ainda, que um mesmo agente pode demonstrar comportamento virtuoso em relação a certas condutas e, simultaneamente, adotar comportamentos desviantes em outras situações.

Desse modo, a adoção da estratégia de regulação responsiva não implica o abandono da abordagem tradicional de comando e controle, a qual pode e deve ser empregada quando cabível, sempre de forma gradual e proporcional. O aspecto central a ser considerado é o comportamento do regulado e seu histórico de conformidade, de modo a possibilitar a escolha do incentivo mais adequado para promover o cumprimento das normas.

Assim sendo, os incentivos mencionados podem assumir a forma de recompensas pela conduta praticada, como ocorre no mercado de carbono, ou ainda decorrer do fortalecimento da reputação do agente no setor econômico em que atua, por exemplo.

6. MODELOS PRÁTICOS NA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC)

No âmbito da ANAC, o presente trabalho concentrar-se-á na análise das iniciativas implementadas no contexto do Projeto Regulação Responsiva, lançado em 2020.

Serão também examinadas as Resoluções n. 761/24 e n. 762/24 da ANAC (Brasil, ANAC, 2024), ambas editadas no âmbito do Projeto Regulação Responsiva e que entrarão em vigor em 23 de junho de 2025.

A Resolução n. 761/24 (Brasil, ANAC, 2024) disciplina os incentivos e as providências voltadas a promoção da conformidade regulatória e o rito do processo administrativo sancionador no âmbito da entidade. Por sua vez, a Resolução n. 762/24 (Brasil, ANAC, 2024) trata das infrações a regulamentação da aviação civil e estabelece os valores-base das multas correspondentes as infrações elencadas.

Por fim, o enfoque da abordagem será a análise dos meios pelos quais a ANAC efetivou os preceitos da regulação responsiva no contexto de seu regime sancionador.

6.1 Aplicação da regulação responsiva no setor aéreo

Desde 2020, a ANAC implementou o Projeto Regulação Responsiva com o objetivo de repensar o modelo regulatório então vigente, tradicionalmente baseado em instrumentos estritos de comando e controle. Segundo a própria

entidade, o projeto pretende privilegiar respostas regulatórias mais brandas para temas de menor risco, por meio de mecanismos como o uso de selos de conformidade, premiações e soluções consensuais (Brasil, ANAC, 2021).

Nesse sentido, segundo a autarquia (Brasil, ANAC, 2021), foram adotadas diversas medidas no âmbito da regulação responsiva. Entre elas, o Aviso de Condição Irregular (ACI) e a Solicitação de Reparação de Condição Irregular (SRCI) que são ferramentas de fiscalização mais brandas, com o fito de assegurar a conformidade regulatória na atuação do agente regulado sem, contudo, adotar ferramentas de comando e controle.

No âmbito do Projeto de Regulação Responsiva foram, recentemente, editadas as Resoluções n. 761/24 e n. 762/24 (Brasil, ANAC, 2024), ambas com de seis meses, com vigência prevista para junho de 2025, com o objetivo de intensificar o diálogo entre os agentes regulados e readequar as respostas regulatórias em função do comportamento do regulado.

Em uma análise geral da Resolução n. 761/24 (Brasil, ANAC, 2024), verifica-se que a norma não busca promover uma punição estanque do agente regulado, mas sim criar um ambiente favorável ao retorno à conformidade regulatória. Para tanto, são priorizadas a adoção de medidas preventivas e educativas antes da imposição de sanções, com avaliação individualizada do perfil do regulado para a modulação da resposta regulatória no caso concreto.

Ademais, a norma positivou expressamente que as estratégias regulatórias devem ser proporcionais ao risco e devem priorizar a intervenção mínima, conforme disposto no artigo 3º, inciso IV, em consonância com o modelo estatuído pela Lei n. 9.784/1999.

A Resolução n. 761/24 (Brasil, ANAC, 2024) prevê como providências administrativas sancionatórias a advertência, multa, obrigação de fazer ou de não fazer, suspensão e cassação de certificados, licenças, habilitações ou autorizações, conforme estabelecido no artigo 27. No mesmo sentido, o artigo 3º reforça a necessidade de escalonamento subjetivo da resposta regulatória, considerando o histórico de conformidade e de colaboração do sujeito fiscalizado.

Nesse contexto, a ANAC poderá adotar sanções alternativas, consistentes em obrigações de fazer ou de não fazer distintas daquelas previstas em lei, regulamento, contrato ou compromisso. As medidas podem ser aplicadas de forma parcial ou integralmente substitutiva a sanção de multa desde que sua adoção se revele mais razoável e proporcional para a realização do interesse público, conforme estabelecem os artigos 28 a 30 da Resolução n. 761/24 (Brasil, ANAC, 2024).

Além disso, a norma disciplina a modulação das penalidades de acordo com circunstâncias atenuantes e agravantes, conforme previsto nos artigos 33 e 34. Como exemplo, prevê-se a redução de 40% sobre o valor-

base da multa em caso de reconhecimento expresso e inequívoco da prática da infração e o acréscimo de 30% no valor-base em caso de reincidência. Ainda, é possível citar como exemplo de colaboração do agente regulado na fixação da pena, o fator de redução de 25% (vinte e cinco por cento) no valor da multa aplicada caso ele renuncie ao direito de recorrer da decisão de primeira instância (art. 44).

Por fim, a Resolução n. 761/24 (Brasil, ANAC, 2024) contempla a possibilidade de celebração de transações administrativas e de adoção de soluções consensuais como mecanismos excepcionais e alternativos a imposição de sanções. A utilização desses instrumentos está condicionada à análise da conduta do agente regulado, sendo especialmente considerados aspectos como a postura colaborativa e transparente perante a autoridade administrativa, bem como a atuação proativa na implementação de medidas corretivas ou de mitigação dos efeitos da infração. As referidas diretrizes encontram-se disciplinadas no art. 40 e respectivos parágrafos da norma.

A Resolução n. 762/24 (Brasil, ANAC, 2024) trata, precipuamente, da capitulação das infrações administrativas no âmbito da aviação civil. No que tange aos critérios de dosimetria, o artigo 2º, § 2º, da norma estabelece que, para o enquadramento do agente nos termos da Resolução, devem ser considerados: a tipificação prevista no anexo mais adequada ao contexto do infrator e da infração (em observância ao princípio da realidade), a tipificação mais específica, a tipificação prevista na tabela mais adequada ao contexto e, ainda, a tipificação de maior reprovabilidade. Dessa forma, a definição da infração é realizada de maneira individualizada, em conformidade com o dever do Estado de se atentar para os dados fáticos apresentados.

Ademais, conforme dispõe o artigo 3º da Resolução 762/24 (Brasil, ANAC, 2024), as infrações administrativas são classificadas em três níveis: (i) não conformidade de nível 1, para infrações de baixo risco; (ii) não conformidade de nível 2, para infrações de médio risco; e (iii) não conformidade de nível 3, para infrações de alto risco.

A classificação permite a modulação da resposta regulatória em função da gravidade da conduta e do impacto potencial ou efetivo da infração para a segurança e o regular funcionamento da aviação civil.

Dessa forma, as Resoluções n. 761/24 e n. 762/24 (Brasil, ANAC, 2024) convergem na incorporação de instrumentos típicos da regulação responsiva em seus dispositivos normativos ao privilegiarem o comportamento do regulado tanto na dosimetria da sanção quanto em sua tipificação. Ambas as normas preveem a utilização de medidas consensuais e preventivas, desde que compatíveis com o interesse público, sempre considerando o perfil individual do agente regulado como parâmetro para a definição da resposta regulatória adequada.

CONCLUSÃO

O presente trabalho analisa o Direito Administrativo Sancionador à luz dos seus elementos diferenciadores em relação ao Direito Penal, com o objetivo de destacar que, embora ambos ostentem pontos em comum, como a tipicidade legal e o respeito aos direitos fundamentais do acusado, a sanção administrativa apresenta contornos próprios.

Além disso, o artigo examinou a evolução da perspectiva do Direito Administrativo Sancionador que, tradicionalmente, baseado em um modelo de comando e controle, passou a incorporar os princípios da regulação responsiva. Nesse novo modelo, o comportamento do agente regulado torna-se determinante para a escolha da penalidade a ser aplicada, bem como para a definição da dosimetria da sanção, entre outros aspectos.

Foi analisada, ainda, a experiência de implementação do modelo de regulação responsiva no âmbito da ANAC, com foco na avaliação de seus recentes atos normativos, que entrarão em vigor em 2025. A análise demonstra a modernização do Direito Administrativo Sancionador no âmbito da entidade, que passou a positivá-lo com diretrizes como a da intervenção mínima, reforçando a premissa de que a sanção não pode ser aplicada de forma estanque e irrefletida.

A partir dos resultados obtidos, é possível constatar que a sanção administrativa não constitui um fim em si mesma, devendo ser aplicada apenas quando e se necessária, estando à disposição do administrador público como instrumento proporcional e flexível para a promoção eficiente do interesse público.

O trabalho apresenta limitações, entre as quais se destaca a análise normativa e teórica do tema sob a perspectiva de apenas uma agência reguladora federal, sem considerar os impactos práticos da sua aplicação no setor aéreo, até mesmo porque as normas examinadas ainda se encontram em quando da elaboração do presente artigo.

Ademais, não foram realizadas comparações internacionais sobre a experiência da adoção do modelo de regulação responsiva, especialmente em outros países em desenvolvimento como o Brasil, em que há acentuada assimetria de poder e informação, além de dificuldades operacionais para o estabelecimento efetivo do perfil do regulado.

Por fim, o estudo buscou demonstrar que o sancionamento é uma das providências administrativas disponíveis ao Estado para o retorno à conformidade regulatória do agente regulado, devendo sua aplicação observar o perfil do regulado e sua postura colaborativa, sem desconsiderar a adoção de medidas substitutivas ou transacionais, quando indicadas e compatíveis com o interesse público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. *Conheça o Projeto Regulação Responsiva*. [S.l.]: ANAC, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/conheca-o-projeto-regulacao-responsiva>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. *Exemplos Responsivos já adotados*. [S.l.]: ANAC, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/exemplos-responsivos-ja-adotados>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Diretoria Colegiada. Resolução nº 761, de 18 de dezembro de 2024. Dispõe sobre os incentivos e as providências voltados à promoção da conformidade regulatória e estabelece o rito do processo administrativo sancionador no âmbito da ANAC. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 246, p. 290 a 294, 23 de dezembro de 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Diretoria Colegiada. Resolução nº 762, de 18 de dezembro de 2024. Dispõe sobre infrações à regulamentação da aviação civil e estabelece valores-base de multa para as infrações listadas. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 246, p. 294 a 303, 23 de dezembro de 2024.

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

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei 5.452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho, Brasília, DF, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, Brasília, DF, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do

art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1992. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Lei n. 11.106, de 28 de março de 2005. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências, Brasília, DF, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11106.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, [...], Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 01º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário n. 633.782/MG. Recorrente: Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTrans. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Luiz Fux. , Brasília, DF, n. 279, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345066928&ext=.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989/PR. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. , Brasília, DF, n. 251, 12 dez. 2022. Tema 1199 da Repercussão Geral. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp?codigo=7742-15A7-D2F0-2155&senha=5BFF-A91E-31FF-5213>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial n. 2.103.140/ES. Relator: Ministro Gurgel de Faria. , Brasília, DF, 18 jun. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stj.jus.br>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. AgInt no Recurso Especial n. 2.024.133/ES. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. , Brasília, DF, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stj.jus.br>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 1970/2017 – TCU – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF: TCU, 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2269852/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 21 abr. 2025.

FRANCO, Felipe Godoy. *Uma análise dos parâmetros para o tratamento de infrações nas agências reguladoras federais sob a ótica da regulação responsiva*. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022.

HOLPERIN, Michelle Moretzsohn. *O processo de agencificação no Brasil: divergência ou mimetismo?* Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

TOSTA. Ribeiro André; MENDONÇA. José Vicente dos Santos. Regulação Econômica no Brasil: Fundamentos, Características e Atualidades. In. HEINEN, Juliano (org). *Direito da Regulação: Teoria e prática dos setores regulados*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

