

# Consequencialismo nos acordos substitutivos de sanção

Consequentialism in substitute sanction agreements

DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1177>

Gabriel Costa Pinheiro Chagas<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo identifica a possibilidade e o alcance do chamado consequencialismo jurídico na celebração de acordos substitutivos de sanção firmados com a administração pública. Com base em breve concepção teórica do que se entende hoje por consequencialismo, busca-se identificar essa figura para além das decisões unilaterais materializadas em sede de controle externo ou interno da administração. O propósito do presente estudo é demonstrar que mesmo não se tratando de decisão propriamente dita, os acordos substitutivos de sanção igualmente devem observar as chamadas consequências práticas previstas nos artigos 20 e 21 da Lei n.º 13.655/2018. Logo, o cerne deste trabalho é demonstrar que as necessárias consequências previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) não são de observância obrigatória apenas nas decisões em sentido estrito, devendo também ser consideradas na atividade consensual da administração pública. Em conclusão, demonstrando que a natureza bilateral e consensual desses acordos não os exime da responsabilidade de avaliar as consequências práticas, jurídicas e administrativas de sua implementação, visando à concretização do interesse público. O presente artigo se desenvolve com base em pesquisas doutrinárias e da própria legislação, de maneira que as conclusões defendidas decorrem da interpretação das duas fontes principais de pesquisa.

**Palavras-chave:** acordo; consensualidade; consequencialismo; controle; sanção.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), mestre e doutorando em Direito pela PUC/SP. É professor da pós-graduação em Direito Administrativo da PUC/SP. Sócio de Comparini e Pinheiro Chagas Advogados. E-mail: gabriel@cpc-adv.com

## ABSTRACT

The present work identifies the possibility and scope of the so-called legal consequentialism in the execution of sanction-substitute agreements entered with the public administration. Starting from a brief theoretical conception of what is currently understood as consequentialism, the aim is to identify this figure beyond unilateral decisions materialized in the context of the external or internal control of the administration. The purpose of this study will be to demonstrate that even though they are not strictly speaking decisions, the sanction-substitute agreements must equally observe the so-called practical consequences provided for in Articles 20 and 21 of Law No. 13,655/2018 (a Law that introduced provisions on legal certainty and efficiency in public law, including the requirement to consider practical consequences in decisions). Therefore, the core of the present study will be to demonstrate that the necessary consequences provided for in the Brazilian Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB) are not only mandatory in decisions in the strict sense, but must also be considered in the consensual activity of the public administration, concluding and demonstrating that the bilateral and consensual nature of these agreements does not exempt them from the responsibility of evaluating the practical, legal, and administrative consequences of their implementation aiming at achieving the public interest.

**Keywords:** agreement; consensualism; consequentialism; control; sanction.

O conteúdo deste periódico está  
sob Licença Creative Commons  
Atribuição 4.0 Internacional.



Data de submissão: 30/12/2025

Data de aprovação: 20/02/2026

Data de versão final: 28/03/2026

Data de publicação online: 15/06/2026

## 1 INTRODUÇÃO: UMA BREVE INCURSÃO ACERCA DA TEORIA CONSEQUENCIALISTA

No contexto da inserção dos artigos 20 e 21 na Lei n.º 13.655/2018 (Brasil, 2018)<sup>2</sup>, a teoria consequencialista vem ganhando importância no

<sup>2</sup> Transcrição dos dispositivos: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

debate jurídico brasileiro, sobretudo no que concerne aos elementos do que pode ser reputado como consequência de uma decisão e à relevância que a ideia de consequência assume para a validade da aplicação da norma em sede de controle da administração pública.

É evidente que a discussão jurídica acerca da importância do consequencialismo na aplicação do direito não se inicia com a previsão na Lei n.º 13.655/18, sendo que um aspecto relevante da sua presença como elemento jurídico de compreensão da norma advém da denominada análise econômica do direito, teoria desenvolvida nos anos 1960, consistente em admitir a permeabilidade do direito por conceitos que lhe são extrínsecos, como a teoria econômica de precificar a incidência da sanção ante a conduta ilícita cometida.

Cooter *et al.* (2010) entendem a análise econômica do direito como padrão consequencialista da aplicação da norma, ao apontar que a economia se apresenta como uma prognose dos efeitos da aplicação da norma a partir da conduta. A economia, portanto, se caracteriza como uma “teoria científica para prever os efeitos das sanções legais sobre o comportamento. Para os economistas, as sanções se assemelham aos preços e, presumivelmente, as pessoas reagem às sanções, em grande parte, da mesma maneira que reagem aos preços” (Cooter *et al.*, 2010, p. 25).

Salama (2017), por sua vez, sustenta que a relação entre direito e a análise econômica se dá, dentre outras formas, justamente na capacidade de a economia possibilitar uma melhor compreensão das consequências das decisões jurídicas a serem tomadas pelo órgão julgador:

(...) a AED possa ser utilizada para prever as consequências das regras e interpretações jurídicas. Trata-se, então, de tentar identificar os prováveis efeitos de diferentes posturas jurídicas sobre o comportamento dos atores sociais relevantes em cada caso. Essa ideia é bastante contenciosa, porque se a previsão de consequências nos mercados organizados já é bastante difícil, que dirá fora deles (Salama, 2017, p. 9).

---

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas” (Brasil, 2018, art. 20–21).

O reconhecimento de que o direito deve absorver elementos alheios à sua estrutura formal como critério de identificar as consequências da sua aplicação decorre do fato de que ele nem sempre pautará, por completo, os efeitos de sua aplicação, razão pela qual o direito não pode ignorar que elementos distintos de sua previsão compõem a validade da decisão que interpreta a norma jurídica.

O direito, portanto, nas palavras de Posner:

não é um texto sagrado, mas uma prática social monótona, vagamente ligada por convicções éticas e políticas [sendo que] a solidez das interpretações jurídicas e de outras proposições jurídicas é mais bem dimensionada, portanto, através do exame de suas consequências para o universo dos fatos (Posner, 2007, p. 625).

O que se pode depreender dessas constatações iniciais acerca da relação do consequencialismo decorrente da análise econômica do direito, com o próprio direito, é que o direito, ao intervir no campo social e econômico por intermédio de sua aplicação normativa, não pode prescindir de que tal intervenção causará impactos para além daquilo retratado na lei. Deste modo, as consequências no campo econômico e social devem ser sopesadas, sem que isso represente uma renúncia à legalidade.

Para além da relação do consequencialismo com a análise econômica do direito, é possível identificá-lo também sob o viés pragmatista, sinteticamente definido como uma forma de compreender que o “direito é apenas uma previsão do que farão os juízes” (Dworkin, 2014, p. 197). A ideia pragmatista do direito pode ser entendida como a possibilidade de reescrevê-lo sempre que precedentes e decisões anteriores já não fizerem mais sentido em determinado contexto social ou político.

Sob viés pragmatista do direito, o consequencialismo advém da percepção de que a interpretação e aplicação da norma não obedecem a um padrão lógico ou imutável. Neste entendimento, o direito sempre se apresentará com as mesmas conclusões, já que pode e deve variar a partir

das mais distintas interpretações que dele se possa extrair, e os efeitos ou consequências dessas interpretações é que também devem importar para a aplicação de uma sanção ou de qualquer outra norma.

Sintetizando esse raciocínio, Posner aduz que “a essência da tomada de decisões interpretativa está em considerar as consequências das decisões alternativas. Não há interpretações ‘logicamente’ corretas; a interpretação não é um processo lógico” (Posner, 2007, p. 625).

O pragmatismo jurídico pode ser compreendido como ruptura de um direito meramente calcado em tradições pretéritas, retóricas vazias ou até mesmo aplicado com olhar retroativo, que não possui qualquer aplicabilidade prática para o ambiente social em que está inserido.

Direito aplicado de maneira não prospectiva, além de ineficaz, evidentemente não se atenta às consequências práticas de sua aplicação e, ao dar pouca ou nenhuma ênfase a tais consequências, revelando um direito que não se preocupa com o futuro, mas apenas com tradições até certo ponto vazias e soluções já desgastadas. O que o pragmatismo defende, portanto, é atrelar o direito ao universo concreto dos fatos e vincular a aplicação da norma a uma realidade factual e da qual o ordenamento jurídico não pode se dissociar.

Em virtude disso, tem-se que esse exercício prognóstico, de vislumbrar o alcance e os efeitos de uma decisão, independentemente da maneira como esse direito foi interpretado e aplicado no passado, é a síntese do caráter consequencialista de aplicação pragmática do direito. Busca-se com isso desvincular-se de um direito aplicado de forma repetitiva e até certo ponto acrítica, para alcançar uma interpretação da norma mais calcada na realidade, com consequências mais relacionadas aos fatos que consubstanciam a materialização do direito.

Ao atrelar o pragmatismo jurídico aos fatos em que o direito deve estar inserido, Posner sustenta que:

(...)o pragmatismo significa olhar para os problemas concretamente, experimentalmente, sem ilusões, com plena consciência do “caráter local” do conhecimento humano, da dificuldade,

das traduções entre culturas, da inalcançabilidade da verdade, da consequente importância de manter abertos diferentes caminhos de investigação, do fato de esta última depender da cultura e das instituições sociais e, acima de tudo, da insistência em que o pensamento e ação sociais sejam avaliados como instrumentos a serviços de objetivos humanos tidos em alto apreço, e não como fins em si mesmos (Posner, 2007, p. 621).

Contextualizar a aplicação do direito àquilo que ele pode surtir de efeitos concretos e de fato impactar certo ambiente social e econômico é o cerne do que se pode chamar de pragmatismo, pois isso representa justamente a necessidade de o direito assumir efetividade prática ante determinada situação.

É exatamente por isso que é possível afirmar que o pragmatismo jurídico é forma de preparar o direito para o futuro, para que a mutabilidade intrínseca à sociedade faça com que o padrão decisório de antes não necessariamente seja repetido apenas por já ter existido, mas sim por, de alguma forma, ainda ser cabível e aceitável.

A visão pragmática do direito representa a necessidade de a norma ser aplicada visando à sua melhor inserção onde seus efeitos serão sentidos, cabendo ao intérprete antever e minimamente considerar os impactos da decisão e apresentar as melhores alternativas para a efetividade da medida decisória ao interesse público.

Para Dworkin (2014, p. 192), “o pragmatismo oferece uma versão mais promissora. Mostra que as estratégias para perseguir o interesse geral, que parecem óbvias em uma geração, passarão a ser questionadas em outra; portanto, serão naturalmente modificadas”.

Por sua vez, Posner (2012, p. 381) registra que o pragmatismo “quer encontrar a decisão que melhor atenda às necessidades presentes e futuras”, afirmando ainda que o pragmatista “julga o sistema jurídico pelos resultados por ele gerados”.

Conquanto Dworkin e Posner possam discordar a respeito do alcance do pragmatismo, sobretudo no que concerne ao respeito aos precedentes<sup>3</sup> e ao próprio passado do direito, é indiscutível que ambos convergem no entendi-

3 Tal discordância é perceptível com base na afirmação de Richard Posner quanto ao papel dos precedentes na interpretação pragmática do direito, pois nas palavras de Posner: “Não aceito a definição de Dworkin [que] o pragmatista pensa que juízes sempre devem fazer o melhor possível em vista do futuro, dadas as circunstâncias, irrefreados pela necessidade de respeitar ou assegurar a coerência de princípios com o que outras autoridades fizeram ou vão fazer (Posner, 2012, p. 380).”

mento de que a teoria pragmatista é uma forma de pensar o direito prospectivamente, considerando como ele se inserirá em novos ambientes sociais.

Daí advém a figura consequencialista dessa teoria, pois preparar e pensar o direito para o futuro, de modo a inseri-lo e adequá-lo à certa realidade, não existente quando de sua concepção, implica impor ao julgador que anteveja, racionalmente, os efeitos possíveis da decisão e de que maneira ela será útil ao interesse público envolvido.

É possível concluir que a contribuição consequencialista para o direito, seja em sua roupagem mais próxima à análise econômica, seja pelo viés pragmatista, é reconhecer que o consequencialismo representa padrão de fundamentação da decisão. Passa a ser insuficiente a mera reprodução e menção da norma como aplicação eficaz e completa do ordenamento, sendo necessário adequar a interpretação jurídica aos efeitos que a decisão poderá surtir no ambiente em que será inserida.

Não se está a afirmar que o consequencialismo jurídico representa renúncia à legalidade, mas tão somente que, para além dos critérios de fundamentação clássicos como a razoabilidade e a proporcionalidade, a indicação das consequências se insere como mais um elemento a respaldar a decisão.

Já na literatura jurídica brasileira, a teoria tridimensional do direito, consubstanciada na relação deste com o “fato, valor e norma”, confirma o que se absorve das premissas consequencialistas vistas até aqui, porquanto dela se depreende que a ideia central do direito é não o dissociar dos elementos que o orbitam, como a realidade social em que está inserido e os valores morais ou filosóficos que contribuíram para a sua criação.

Nas palavras de Miguel Reale, a teoria tridimensional se definiu como “fato, valor e norma são dimensões essenciais do direito, o qual é, desse modo, insuscetível de ser partido em fatias, sob pena de comprometer-se a natureza especificamente jurídica da pesquisa” (Reale, 2012, p. 59).

Logo, se a aplicação do direito passa por não separar o fato da norma e estes dos valores intrínsecos àquele ordenamento jurídico, evidentemente essa interpretação e aplicação implicam indicar e relacionar as

consequências de tais subsunções. Não há como relacionar esses três elementos sem análise consequencial do que representa a aplicação da norma a determinado fato, bem como o que define o valor moral ou social do que a interpretação do direito pretende tutelar.

Construindo uma concepção mais cética e ponderada acerca do que pode ser considerado consequencialismo, Luis Fernando Schuartz divide essa teoria em conceito forte, consubstanciado na assertiva de que:

Esse tipo de consequencialismo, que será denominado de “forte”, é somente um dos extremos de um conjunto de tipos ordenado de acordo com a prioridade atribuída à valoração de consequências no juízo de adequação de uma determinada decisão judicante, ou, alternativamente, com a exclusividade atribuída a essa forma de valoração na formulação desse juízo (Schuartz, 2008, p. 131).

Por outro lado, o que poderia ser considerado fraco na concepção de Schuartz seria o consequencialismo:

que reserva à valoração das consequências da decisão um papel residual no referido juízo de adequação (quando, e. g., entender-se que a consideração das consequências somente deva entrar em cena se as técnicas jurídicas convencionais supostamente não forem capazes de reduzir o conjunto das decisões juridicamente adequadas a um único elemento, i. e., a uma única decisão correta), quanto aquela que admite, ao lado da análise consequencialista e com um peso maior ou menor no processo decisório, formas diferentes de argumentação (Schuartz, 2008, p. 131).

Seja um consequencialismo forte consubstanciado na ideia de que a consequência da decisão é um elemento exclusivo de sua validade e legitimidade, seja um conceito *fraco* dessa mesma teoria, em que as consequências seriam aspectos residuais e menores da validade daquela decisão, Schuartz sustenta que ambas as formas seriam, em verdade, consequencialistas.

Daí decorre a percepção de que consequencialismo é exercício de prospecção com maior ou menor intensidade. Mas para que não se resuma a prognose vazia ou a mera especulação infundada, é essencial que o prognóstico possua racionalidade.

Tal racionalidade advém da constatação de que, além de toda decisão ter algum impacto na realidade, é preciso:

uma investigação prospectiva — ainda que tateante — das suas futuras consequências, incluindo as extrajurídicas; mas, de outro, o controle ex ante das condições de racionalidade instrumental da decisão deverá permanecer, salvo em casos excepcionais, refreado, coloca-se naturalmente a questão acerca de onde localizar critérios de adequação que serviriam para viabilizar críticas e consensos racionais endereçados especificamente à parte consequencialista da fundamentação das decisões (Schuartz, 2008, p. 129).

Conquanto seja possível extrair do consequencialismo certo racional interpretativo e científico, a fim de reconhecê-lo como critério eficaz de validade da decisão, não se pode dizer que haja objetividade em se identificar quais seriam as consequências jurídicas e extrajurídicas da decisão, o que pode tornar o conceito vago e passível de críticas quanto à solidez de se admitir tal teoria como aspecto essencial e relevante da aplicação do direito.

Tais críticas são apresentadas não só por Schwartz<sup>4</sup>, mas também por Fernando Leal, para quem “argumentações consequencialistas não são simples mesmo para quem tenta desenvolvê-las com seriedade [pois] raciocínios consequencialistas precisam lidar com dois tipos de dificuldades” (Leal, 2011, p. 03).

Na tentativa de afastar o consequencialismo da ideia de se resumir às consequências próprias dos controladores, que não necessariamente são as consequências reais envolvidas na aplicação da norma, pode-se concluir que a teoria consequencialista consiste em impor ao julgador (seja o judiciário, seja o controlador interno ou externo da administração pública) o dever de avaliar as consequências nos limites da razoabilidade e das características que o texto legal em questão permite.

<sup>4</sup> “Decisões judiciais orientadas nas próprias consequências são, tipicamente, decisões sob incerteza subjetiva e, nesse terreno, é difícil que possam mover-se, para usar uma expressão de Niklas Luhmann, para além da condição de exercícios de imaginação com força jurídica” (Schuartz, 2008, p. 135).

Não há liberdade para que o julgador defina ou crie o que seriam as consequências da decisão, sendo que as consequências não são aquelas propriamente idealizadas pelo julgador, mas aquelas que, de alguma forma, se mostrem coerentes com o contexto inerente à norma e com o espírito da lei em debate<sup>5</sup>.

É possível afirmar que as consequências não estariam na decisão propriamente dita, mas na própria norma a ser utilizada como base para a sua prolação, porquanto o texto legal, ao normatizar fatos e condutas, já tem em si quais seriam as consequências de sua aplicação ante a determinados fatos.

Cabe ao julgador extrair as consequências eventualmente inseridas na norma e relacioná-las ao fato, e não simplesmente criar consequências próprias, resumindo a teoria consequencialista a mero e vazio exercício de futurologia.

O consequencialismo, com suas implicações, características e limitações, é critério de motivação de decisão. Tal qual a ponderação de princípio foi fator essencial de fundamentação das decisões no campo do Direito Público, a teoria consequencialista, quando corretamente adotada, passa também a ser cada vez mais reconhecida como elemento da fundamentação, sem o qual não é possível aferir a plena validade da interpretação e aplicação da norma.

É justamente essa compreensão do papel do consequencialismo como elemento da fundamentação da decisão que pauta o Direito Público atualmente, porquanto a utilização daquela teoria tem sido cada vez mais recorrente em decisões judiciais e regulatórias, mas também no próprio Direito Positivo, que vem prescrevendo a necessidade de se observar as consequências práticas no âmbito do controle interno e externo da Administração Pública.

---

5 Nesse mesmo sentido é a posição de Pargendler e Salama: “O juiz tem o imperativo de decidir o caso concreto. Ele deve agir com prudência e deve sopesar os valores envolvidos. E, de mais a mais, o juiz não está de modo algum livre para substituir as ideias da comunidade pelas suas próprias. Por isso, no contexto de Estado atual, ao interpretar e aplicar a lei, é necessário sopesar as prováveis consequências das diversas interpretações que o texto permite” (Pargendler; Salama, 2013, p. 95-144).

## 2 OS REFLEXOS DA TEORIA CONSEQUENCIALISTA NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA PRESENÇA NA LINDB

No que concerne ao Direito Público, o direito positivado dedicado à matéria passou a assimilar o consequencialismo de forma cada vez mais ampla e recorrente. Embora o advento dos artigos 20 e 21 da Lei n.º 13.655/2018 tenha dado grande notoriedade ao tema, o reconhecimento normativo do consequencialismo como elemento de fundamentação da decisão não se inaugura com ele, sendo tema cada vez mais consolidado no ordenamento jurídico<sup>6</sup>.

Isso porque, além da Lei n.º 13.655/2018, a Lei n.º 14.230/2021 passou a impor a necessidade de se observar as consequências da decisão, assim como a Lei n.º 14.133/2021 previu elementos consequencialistas para se reconhecer a nulidade dos contratos administrativos<sup>7</sup>.

Tais exemplos demonstram a importância que o Direito Público vem dando ao consequencialismo e a necessidade de essa teoria ser cada vez mais incorporada nas decisões relativas ao controle externo e interno da administração pública.

Esse raciocínio é sintetizado por Leal e Santos de Mendonça, que assim caracterizam o consequencialismo no Direito Público brasileiro, inclusive com merecidas ponderações a respeito da possível inocuidade desse sistema de aplicação e interpretação do direito:

---

6 “O pragmatismo prestigiado pelo art. 20 da LINDB também merece ser analisado sob esse viés consequencialista e pragmático. Lembremos que, de modo geral, para os conceitos vagos já existe a exigência de fundamentação de que trata o art. 489, § 1º, II, do CPC” (Didier; Oliveira, 2019, p. 148).

7 Transcrição dos artigos: “Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)” (Brasil, 2021, art. 17-C); e “Art. 147: Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos: I – impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; III - motivação social e ambiental do contrato; IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas; V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados; VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas; IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação; X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação” (Brasil, 2021, art. 147).

O consequencialismo é um dos grandes assuntos do direito público contemporâneo. Por muito que se fale, há risco da consolidação de platitudes irrefletidas; de se estabelecer mais um mantra, mais um rótulo vazio para a pseudoerudição que tanto influencia o direito brasileiro (Leal; Mendonça, 2016, p. 8).

Mais especificamente acerca da Lei n.º 13.655/2018 em seus artigos 20 e 21, é perceptível tanto a importância dada pelo Direito Público ao consequencialismo quanto o risco de tal teoria se tornar novo aspecto de motivação vazia das decisões judiciais ou administrativas.

Da leitura do artigo 20, depreende-se que o propósito da lei é impor a observância das consequências práticas da decisão sempre que esta se fundar em conceitos vagos e imprecisos como “interesse público”, “dignidade” ou “boa-fé”. À primeira vista, somente nesses casos há exigência expressa de observância do consequencialismo, com vistas a atrelar a aplicação da norma a uma realidade minimamente sólida e factível, condizente com o conceito vago aplicado.

Fruto de recorrente crítica de uso indiscriminado do que se entende por princípios (Sundfeld, 2025) e demais conceitos vagos, a norma do artigo 20 da Lei n.º 13.655/2018 não busca impedir a utilização daquelas expressões tidas por vazias, mas apenas assegurar que tenham impacto concreto decorrente da aplicação da norma, e não se resumam a meros subterfúgios retóricos para, pretensamente, fundamentar uma decisão.

Segundo Carlos Ari Sundfeld:

O fato de o Direito positivo prestigiar o uso dos princípios, e conter outras normas muito abertas, dos quais os intérpretes se socorrem com frequência, impõe aos órgãos de controle um ônus de motivação mais elevado.

Não basta dizer qual é o Direito, qual é o princípio a ser aplicado; é preciso motivar adequadamente, considerando os efeitos concretos e gerais da decisão (Sundfeld, 2023, p. 45).

É possível depreender que o consequencialismo estabelecido na LINDB em seu artigo 20 é elemento da fundamentação da decisão nos casos de

utilização de expressões vazias e subjetivas. Contudo, se as consequências da decisão também forem indicadas de maneira imprecisa e vazia, o preceito se torna inócuo, resumindo-se à mesma retórica argumentativa que a posituação do consequencialismo pretende justamente evitar.

Partindo do pressuposto de que as consequências da decisão são intrínsecas à própria norma, e que cabe ao direito admitir que outros elementos, não necessariamente guiados ou normatizados por ele, devem ser extraídos da norma a título de consequência, não é possível dizer que o artigo 20 da Lei n.º 13.655/2018 inova em falar em observância das consequências práticas da decisão, sendo relevante, portanto, a pertinência da consequência indicada ao caso concreto.

Nem o artigo 20, nem o Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019, que o regulamenta, estabelecem critérios objetivos acerca do que podem ser consideradas consequências práticas da decisão<sup>8</sup>, o que acaba dando indesejável discricionariedade ao controlador para que ele estabeleça suas próprias consequências como fundamentação da decisão, deturpando o conceito natural do consequencialismo, caracterizado por impor ao julgador que extraia, da norma e em conformidade com o direito, as consequências factíveis da decisão.

Ao falar em consequências práticas sem indicar o que pode ser considerado padrão mínimo dessa prescrição, o art. 20, primeiro, fixa ele próprio uma expressão vaga, mas, para além dessa constatação, a indefinição desse conceito impõe aos controladores a compreensão de que as mencionadas consequências práticas são aquelas passíveis de serem extraídas da norma, por meio da interpretação do direito, e não aquelas criadas por eles apenas para se desincumbirem do ônus argumentativo de apontar uma consequência.

Para melhor interpretação da prescrição do artigo 20 da Lei n.º 13.655/2018, cabe observar que o texto, ao não indicar o que pode ser reputado como consequências práticas da decisão, não reflete autorização para que o julgador indique suas próprias consequências, já que o racional

---

<sup>8</sup> O decreto, por exemplo, se limita a dizer, no artigo 2º, que a decisão deverá ser contextualizada aos fatos: “Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos” (Brasil, 2019, p. 2).

da teoria consequencialista determina que as consequências sejam aquelas relacionadas à norma, esvaziando a discricionariedade do controlador.

Entender que as mencionadas consequências práticas seriam fruto da criação do julgador é retroceder no avanço contido na norma tendente a dar concretude à utilização dos princípios e demais expressões vazias, porquanto a mera indicação de consequências, dissociadas do contexto do caso concreto, reduz essa forma de fundamentação e motivação justamente a expressões abstratas e incertas, agora rotuladas como consequências.

Não se está a dizer que a norma prevista no art. 20 da Lei n.º 13.655/2018 impõe que as consequências indicadas devam obrigatoriamente acontecer, mas apenas que sejam factíveis dentro do contexto normativo examinado, justamente para se contraporem, em termos de concretude, ao carácter abstrato dos princípios e demais conceitos vagos.

A mera indicação acrítica de consequências, sem racional ou motivação lógicos e condizentes com a norma, reduz o consequencialismo ao que Schuartz chamou de consequencialismo *malandro*, festivo ou militante, caracterizado, sobretudo, por retóricas argumentativas pretensamente consequencialistas, mas que, em verdade, se sustentam por argumentos de autoridade, apelos sociológicos contrafactuais e certa dose de ativismo judicial (Schuartz, 2008).

As mesmas avaliações e ponderações podem ser replicadas também em análise do artigo 21 da Lei n.º 13.655/2018, que, ao determinar a indicação das consequências jurídicas e administrativas da decisão que invalidar o ato administrativo, evidentemente impõe o reconhecimento de que tal invalidação não é trivial, dado que necessariamente gera impactos na realidade em que a decisão será inserida.

O propósito da lei, nesse aspecto, é reconhecer que mesmo o ato nulo e eivado de ilegalidade pode possuir efeitos válidos e benéficos ao interesse público, os quais devem ser preservados independentemente da invalidação do ato. Exemplo clássico é o contrato administrativo nulo que produz efeitos ainda assim, cabendo ao controlador preservar tais efeitos como critério de validade da decisão.

Em matéria de indicação das mencionadas consequências jurídicas e administrativas, isso significa que ao controlador caberá apontar o que eventualmente pode ser preservado do ato invalidado, o que representa inserir o controle da administração pública na realidade existente.

A necessidade de preservar os efeitos positivos e aproveitáveis do ato administrativo invalidado é concepção pragmatista do Direito Público refletida na LINDB, à medida que se reconhece que anular ou invalidar determinada medida não se resume apenas à aplicação da norma por intermédio de conceitos eminentemente jurídicos, pela consideração de que existe uma realidade que será afetada pela decisão e, ao ser afetada, os eventuais benefícios do ato invalidado não podem ser ignorados pelo direito.

Em análise conjunta dos artigos 20 e 21 da LINDB, é possível afirmar que a concepção consequencialista daqueles dispositivos consiste em inserir o controle da Administração Pública na realidade em que o exercício da função administrativa está inserido, realidade que não é expressamente prevista pelo direito, mas eminentemente econômica e social.

Marques Neto e Freitas (2019) resumem a essência dos artigos 20 e 21 da Lei n.º 13655/2018 da seguinte forma:

Em conclusão aos comentários aos arts. 20 e 21 da Lei nº 13.655/2018, temos que se trata de artigos que pretendem contribuir para que as decisões sejam permeadas por um viés de realidade. Que considerem os efeitos que serão produzidos após a sua prolação. No atual quadrante do Direito Público brasileiro, “o papel não aceita mais tudo”. A decisão alheia à realidade não produz mais um ato jurídico lícito, nem, muito menos, justo (Marques Neto; Freitas, 2019, p. 51).

Fixados os parâmetros daquilo que se extrai da teoria consequencialista nos artigos 20 e 21 da LINDB, cabe observar, ainda, que ambos os dispositivos se referem a *decisão* controladora, seja aquela consubstanciada em valores abstratos, seja aquela destinada a invalidar um ato administrativo objeto do mesmo controle interno ou externo.

Por decisão judicial ou administrativa entende-se o ato processual unilateral, dotado de coercitividade e autoexecutoriedade que põe fim ao processo ou que decida questões essenciais a ele, podendo ou não ser objeto de recurso.

A partir dessa breve definição, é possível constatar que a decisão é um ato processual verticalizado, praticado por quem detenha a competência e a investidura a materializá-la, devendo ser cumprida enquanto seus efeitos forem válidos.

Por outro lado, pode-se entender o acordo, sobretudo o substitutivo de sanção, como a solução igualmente processual, mas construída de modo horizontalizado, mediante bi ou multilateralismo, em ambiente de maior consensualidade e menor verticalidade, em que o resultado decorre do consenso entre a Administração Pública e os agentes envolvidos na infração, preservando os interesses públicos e a eficácia de se coibir o ato ilícito.

Juliana Bonacorsi de Palma entende esse processo consensual como a “técnica de gestão administrativa por meio da qual acordos entre a administração pública e administrado são firmados com vistas à terminação consensual do processo administrativo pela negociação do exercício do poder de autoridade estatal” (Palma, 2015, p. 111).

O que se pode depreender até aqui é que os acordos se diferenciam das decisões justamente por não possuírem a unilateralidade e a coercitividade próprias da segunda, o que pode suscitar dúvidas quanto à necessidade de observância do consequencialismo previsto nos artigos 20 e 21 da LINDB, porquanto tratam expressamente de decisão e não de acordos.

## **2.1 A atividade consensual da Administração Pública no Direito Administrativo Sancionador e sua relação com o consequencialismo**

Desde 2013, profundas modificações legislativas destinadas ao Direito Administrativo vêm sendo implementadas para adequar o regime jurídico de Direito Público às novas práticas de *accountability*, transparência, governança e gestão, com vistas a se observar a necessidade das

decisões e atos administrativos em garantir a necessária segurança jurídica e o efetivo atendimento ao interesse público.

Destacam-se, nesse ambiente de reformas legislativas, a Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção); a Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais); a Lei n.º 13.655/2018 (Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro); a Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas); e a Lei n.º 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa.

Todas essas medidas têm como pano de fundo em comum, em maior ou menor grau, a figura do Direito Administrativo Sancionador e, quanto a este, são relevantes as transformações oriundas nesse novo ambiente legislativo dedicado ao Direito Administrativo.

Para além das características mencionadas anteriormente, especificamente quanto ao Direito Administrativo Sancionador, podemos afirmar que as inovações legislativas buscam positivar objetivos até então não previstos em nosso ordenamento, como horizontalidade, consensualidade, consequencialismo, motivação, integridade e planejamento, além de incluir novos critérios para o exercício do controle interno e externo.

Tais mudanças carregam inúmeras reflexões acerca de seus impactos na aplicação do Direito Administrativo Sancionador, notadamente acerca de suas relações com alguns dos princípios norteadores da Administração Pública, dentre eles a razoabilidade e a proporcionalidade.

Ideários de consensualidade, horizontalidade e outras facetas da competência punitiva estatal não vêm isentos de uma discussão a respeito do quanto podem ou devem ser influenciados pelo consequencialismo.

A busca por mais consensualidade e horizontalidade nas relações entre administração pública e particulares busca trazer mais eficiência na aplicação da norma sancionatória, o que confere aos acordos um pragmatismo na interpretação e aplicação do Direito Administrativo Sancionador.

Por intermédio da consensualidade, rompe-se a lógica de que a sanção verticalizada é sempre a melhor forma de coibir o ato ilícito, de maneira que

os acordos administrativos consistem em efetivas válvulas de escape a determinadas disfuncionalidades da atuação administrativa típica, de forma que a atuação concertada pela Administração pode se mostrar mais eficiente no caso concreto quando comparada com os provimentos imperativos e unilaterais (Palma, 2015, p. 112).

Logo, se os acordos se pautam por um viés pragmatista, isso significa dizer que não basta prever obrigações vazias e retóricas. É necessário que observem as externalidades inerentes à realidade, a fim de que os ajustes pactuados reflitam soluções úteis para o interesse público ao mesmo tempo que tenham eficácia e densidade para coibir o ato ilícito praticado que o originou.

A opção pragmática, a reconhecer o acordo como a maneira mais eficaz para a solução de um determinado caso concreto acarreta ainda mais efeitos extrajurídicos da solução consensual, porquanto não só os atores diretamente envolvidos no ajuste serão impactados, como todos aqueles que possuam algum interesse, por exemplo, nas novas obrigações contratuais decorrentes do acordo, também o serão.

Se em uma sanção unilateral os efeitos da punição recaem mais diretamente no agente sancionado, e ainda assim é necessário sopesar as consequências da decisão, na hipótese de um acordo, em que novas obrigações e comportamentos podem irradiar para outros atores direta ou indiretamente envolvidos, os aspectos consequenciais devem ser igualmente observados e descritos no ajuste, ainda que não se trate, formalmente, de uma decisão propriamente dita.

Embora a atividade consensual seja um reconhecimento de que nem sempre a sanção unilateral, de cunho eminentemente decisório, seja a medida mais eficaz para se coibir a prática do ato ilícito, a opção pelo acordo administrativo na realidade aumenta a responsabilidade do administrador em prever e fixar as consequências do consenso, pois, ao abrir mão de sua prerrogativa de sancionar unilateralmente, a necessidade de se observar os impactos positivos e negativos que a aquela composição acarretará na sociedade e na economia se torna maior.

Abdicar da sanção unilateral não representa uma renúncia à capacidade e à obrigatoriedade de se coibir o ato ilícito, de maneira que se a sanção administrativa deve buscar racional de eficiência a bem de cumprir o seu papel, a mesma lógica se aplica ao acordo substitutivo de sanção, que igualmente deve entender os efeitos que tal ajuste terá.

Assim, os acordos substitutivos de sanção, ao prever obrigações que incidirão sobre terceiros, como novos investimentos em infraestrutura, por óbvio deverão considerar as consequências decorrentes do ajuste, como as próprias consequências jurídicas e administrativas.

Isso porque é necessário que o ajuste considere a pertinência das obrigações assumidas para o interesse público, bem como a viabilidade de tais obrigações serem efetivamente executadas. Além disso, os efeitos jurídicos e administrativos de tais composições devem ser levados em conta a bem de se evitar a materialização de ajuste nulo ou ineficaz.

De igual forma, o exame da proporcionalidade e da razoabilidade (Oliveira, 2006) das cláusulas do acordo deve ser feito não só com relação às partes diretamente envolvidas, mas também ao interesse público a ser impactado.

Em uma análise mais geral, todos esses elementos trazem em si a figura do consequencialismo, à medida que devem prever, de forma racional e coerente com a norma e com os fatos, os impactos que as obrigações pactuadas podem ter na economia, na sociedade e no próprio direito.

Quanto ao último aspecto, partindo do pressuposto de que instrumentos contratuais tendem a gerar novas relações jurídicas, porquanto estabelecem novas obrigações e critérios, parece nítido que os efeitos decorrentes dessas novas relações fazem parte dessa prognose típica do consequencialismo, à medida em que direito e consequência podem “ser definidas uma prática argumentativa, cuja aplicação demanda coerência, consistência e análise das consequências” (Gabardo; Souza, 2020, p 108).

Não há como descartar, portanto, esse exercício de prognose próprio do consequencialismo previsto nos artigos 20 e 21 da Lei n.º 13.655/2018, aos acordos, em específico aos substitutivos de sanção, à medida que, em-

bora não se trate especificamente de decisões unilaterais, possuem a mesma capacidade de causar efeitos econômicos, sociais e jurídicos.

Os acordos substitutivos, embora não sejam decisões no sentido formal, representam um ato de gestão que demanda uma ponderação de valores. Ao optar por um acordo em vez de uma sanção, o gestor público está tomando uma escolha que terá consequências diretas para o interesse público.

Negligenciar o consequencialismo na materialização de acordos com a administração pública seria esvaziar o propósito da LINDB de possibilitar o alcance e os impactos das normas de controle da administração, a fim de lhes garantir uma eficácia prática e condizente com a realidade factual que está inserida.

O fato de os acordos não serem decisões não os torna imunes à necessidade de observância do consequencialismo. Pelo contrário, a celebração de um acordo exige uma análise ainda mais aprofundada das consequências, pois o gestor precisa demonstrar que o resultado prático do acordo (ex.: melhoria do serviço, investimento em infraestrutura) é superior ao resultado da sanção unilateral (ex.: o recebimento de uma multa). Essa análise deve ser explícita e fundamentada, conforme exigido pela LINDB, e levar em conta não apenas os benefícios imediatos, mas também os efeitos de longo prazo do ajuste.

### 3 CONCLUSÕES

A era da administração pública consensual, potencializada pela LINDB, exige uma nova mentalidade do gestor público. O consequencialismo não é um mero acessório, mas um princípio orientador que deve permear a escolha dos instrumentos de gestão. A celebração de acordos substitutivos de sanção, mesmo não sendo uma decisão unilateral no sentido estrito, deve ser balizada por avaliação rigorosa das consequências práticas.

O sucesso desses acordos reside na capacidade da administração demonstrar que o resultado obtido é, de fato, mais vantajoso para a socie-

dade do que a aplicação pura e simples da sanção. Assim, a flexibilidade dos acordos substitutivos deve caminhar lado a lado com a responsabilidade de uma análise consequencialista, assegurando que o consenso não seja sinônimo de complacência, mas sim medida inteligente e eficiente de concretizar o interesse público.

Seja como for, o consequencialismo hoje é elemento de fundamentação da aplicação do direito no que concerne ao controle da administração pública, de maneira que, seja em uma decisão propriamente dita, seja na materialização de acordos substitutivos de sanção, não se concebe que os efeitos das obrigações e dos termos de um acordo não sejam sopesados pela administração.

Considerar as consequências na materialização de um acordo, independentemente de serem práticas, jurídicas ou administrativas, só reafirma o propósito da LINDB de dar importância ao consequencialismo como critério de fundamentação e validade da aplicação da norma em sede de controle da administração pública.

A aplicação do Direito Público se dá cada vez mais acompanhada do consequencialismo, ao menos com este sendo um critério de fundamentação decisória, e esse padrão não deixa de ser observado também em sede de acordo, ainda que não se depreenda isso expressamente dos artigos 20 e 21 da Lei n.º 13.655/2018.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n.º 9.830 de 10 de junho de 2019**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jun. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm). Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.846 de 1º de agosto de 2013**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.655 de 25 de abril de 2018**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.133 de 1º abril de 2021**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.230 de 25 de outubro de 2021**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 out. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm). Acesso em: 22 nov. 2025.

COOTER, R.; ULEN, T. **Direito & Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DIDIER, F. S.; OLIVEIRA, R. A. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, p. 143–160, 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1068>. Acesso em: 3 nov. 2025.

DWORKIN, R. **O Império do Direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

GABARDO, E.; SOUZA, P. A. de. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 97-124, jul./set. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i81.1452. Acesso em: 2 nov. 2025.

LEAL, F.; MENDONÇA, J. V. S. de. Apresentação. *In*: LEAL, F.; MENDONÇA, J. V. S. de (coord.). **Transformações do Direito Administrativo: Consequencialismo e estratégias regulatórias**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/47490f2c-c0cc-435c-ab-9d-47c0186ce5df>. Acesso em: 20 nov. 2025.

LEAL, F. **Consequenciachismo, principialismo e deferência**: limpando o terreno. Portal JOTA. 01 out. 2011. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/consequenciachismo-principialismo-e-deferencia-limpendo-o-terreno>. Acesso em: 21 nov. 2025.

MARQUES NETO, F. de A.; FREITAS, R. V. de. **Comentários à Lei n.º 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

OLIVEIRA, J. R. P. **Princípios da razoabilidade e proporcionalidade no Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

PALMA, J. B. de. **Sanção e acordos na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PARGENDLER, M.; SALAMA, B. M. Direito e Consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 262, p. 95–144, 2013. DOI: 10.12660/rda.

v262.2013.8901. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8901>. Acesso em: 22 nov. 2025.

POSNER, R. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

POSNER, R. **Problemas de filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

REALE, Miguel. **O Direito como experiência**. São Paulo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SALAMA, B. M. Análise econômica do direito. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/41/edicao-1/analise-economica-do-direito>. Acesso em: 1º set. 2025.

SCHUARTZ, L. F. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 248, p. 130–158, 2008. DOI: 10.12660/rda.v248.2008.41531. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41531>. Acesso em: 22 nov. 2025.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo para + céticos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo: um novo na LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.