



Autor
Luciano Ferraz

**CONTROLE E
CONSENSUALIDADE**
**Fundamentos para o
controle consensual da
Administração Pública**
**(TAG, TAC, SUSPAD, acordos de
leniência, acordos substitutivos
e instrumentos afins)**

Prefácio
Fabrício Motta

Prefácio
Fabrício Motta

A obra traz uma proposta contemporânea para a atividade controladora da Administração Pública, sem pretender extinguir as formas de controle tradicionais. O que se defende no livro é a complementariedade e o aprimoramento da atividade de controle da Administração Pública, na busca de transparência, eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, mediante a utilização de métodos consensuais de controle. O autor acredita que instrumentos consensuais, mais do que os sancionatórios, são uma prática importante para a melhoria do desempenho no exercício da atividade de Administração Pública, e para tanto apresenta experiências teóricas e práticas vividas na Administração Pública, em ordem a comprovar a tese de que o controle consensual é mais efetivo, econômico e eficaz, quando comparado com os métodos punitivistas de controle da atividade administrativa do Estado. Em função da linguagem didática e do aprofundamento teórico-pragmático, que se constituem em marcas características das obras do autor, o leitor compreenderá porque os fundamentos induzem à utilização do princípio da consensualidade em diversos domínios da Administração Pública, em especial a atividade controladora. A obra é direcionada a gestores públicos, órgãos de controle, magistrados e servidores do Poder Judiciário, membros e servidores do Ministério Público, aos estudantes da graduação e pós graduação, bem como a todos aqueles que se interessam pela dinamicidade da sociedade e, por conseguinte, defendem mudanças na compreensão do Direito, fundamentalmente do Direito Administrativo.

Área específica
DIREITO ADMINISTRATIVO.

Áreas afins
DIREITO CONSTITUCIONAL.

Público-alvo/consumidores
GESTORES PÚBLICOS, ÓRGÃOS DE CONTROLE,
PODER JUDICIÁRIO, ESTUDANTES DE
GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO.

FORMATO: 14,5 × 21,5 cm
CÓDIGO: 10001584

F381c Ferraz, Luciano
Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e instrumentos afins) / Luciano Ferraz.– Belo Horizonte : Fórum, 2019. 198p.; 14,5 cm x 21,5 cm

ISBN: 978-85-450-0651-0

1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. I. Título.

CDD: 341.3
CDU: 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte – CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e instrumentos afins)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 198p. ISBN 978-85-450-0651-0.

Luciano Ferraz é Advogado. Pós-Doutor em Direito pela Universidade Nova de Lisboa, Portugal. Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Professor Associado de Direito Administrativo na UFMG e Professor Adjunto de Finanças Públicas e Direito Financeiro na PUC Minas (Licenciado). Autor de inúmeros livros e artigos publicados no Brasil e no exterior. Conferencista e Palestrante nos principais congressos e eventos de Direito Administrativo do Brasil. Foi Professor Convidado do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da USP, Procurador-Chefe da PGF/AGU junto à UFMG, Controlador-Geral do Município de Belo Horizonte, Assessor Jurídico e Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, além de, mais recentemente, Diretor Jurídico da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), Consultor Jurídico da Companhia de Gás de Minas Gerais (GASMIG) e Diretor Jurídico da Transmissora Aliança de Energia Elétrica (TAESA).

PREFÁCIO	
Fabício Motta	15
APRESENTAÇÃO.....	21
INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO 1	
CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	27
CAPÍTULO 2	
ESTADO LIBERAL: POSITIVISMO E BUROCRACIA.....	33
2.1 A contribuição dos “contratualistas” para o Estado liberal	35
2.1.1 Thomas Hobbes: Estado produtor exclusivo do direito	36
2.1.2 John Locke: Estado liberal e liberdades individuais	37
2.1.3 Barão de Montesquieu: separação dos poderes e princípio da legalidade.....	38
2.1.4 Jean-Jacques Rousseau: princípio da legalidade e representatividade formal	40
2.2 Estado liberal: emergência do positivismo jurídico e consolidação da burocracia	41
2.2.1 Repercussões das ideias centrais do positivismo jurídico para o direito administrativo	44
2.2.2 Hans Kelsen e a teoria pura do direito	46
2.2.3 Burocracia weberiana como padrão organizacional da Administração Pública.....	48
CAPÍTULO 3	
DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL: A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO ADMINISTRATIVO.....	51
3.1 Keynes e a influência do intervencionismo econômico na conformação do Estado administrativo	54
3.2 Pós-guerra e Estado social: consagração do Estado administrativo	55
3.3 Questionamentos ao positivismo clássico: rumo ao “direito por princípios”	56
CAPÍTULO 4	
CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO E INFLUXOS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	61
4.1 Escola Clássica e estruturalismo.....	62
4.2 Escola das Relações Humanas	65
4.3 Escola Neoclássica	68
4.3.1 Administração sistêmica.....	69
4.3.2 Administração por objetivos.....	70
CAPÍTULO 5	
CRISE DO ESTADO INTERVENCIONISTA E EMERGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL	73
CAPÍTULO 6	
CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	79
6.1 Considerações gerais.....	79

6.2	Taxinomia dos controles da Administração Pública	82
6.2.1	Taxinomia de Hely Lopes Meirelles.....	83
6.2.2	Taxinomia de Jorge Silva Censio	84
6.2.3	Taxinomia de Roberto Dromi.....	86
6.2.4	Taxinomia de Javier Indalecio Barraza e Fabiana Haydeé Schafrik.....	87
6.2.5	Taxinomia de Odete Medauar	87

CAPÍTULO 7

	NOVA PROPOSTA PARA A TAXINOMIA DOS CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	91
7.1	Controle quanto ao momento em que se efetiva.....	92
7.1.1	Controle prévio	92
7.1.2	Controle concomitante.....	92
7.1.3	Controle posterior.....	92
7.2	Controle quanto à forma de instauração.....	93
7.2.1	Controle de ofício.....	93
7.2.2	Controle mediante provocação.....	93
7.3	Controle quanto ao posicionamento do órgão ou agente controlado e controlador	94
7.3.1	Controle interno e autocontrole.....	94
7.3.2	Controle externo	97
7.4	Controle quanto ao órgão estatal ou grupo social que o exercita	98
7.4.1	Controle executivo ou administrativo.....	98
7.4.2	Controle judiciário.....	98
7.4.3	Controle parlamentar	101
7.4.3.1	Controle parlamentar direto	101
7.4.3.2	Controle parlamentar indireto.....	102
7.4.4	Controle pelo Ministério Público	103
7.4.5	Controle pelo Tribunal de Contas.....	104
7.4.6	Controle social.....	106
7.5	Controle quanto ao aspecto sindicado: controle de juridicidade.....	108
7.6	Controle quanto ao foco.....	109
7.6.1	Controle sobre o ato	109
7.6.1.1	Anulação	110
7.6.1.2	Convalidação.....	122
7.6.1.3	Revogação	124
7.6.2	Controle sobre a gestão.....	128
7.7	Controle quanto à consequência jurídica	135
7.7.1	Controle sancionatório.....	136
7.7.1.1	Processo administrativo disciplinar (PAD).....	137
7.7.1.2	Ação de improbidade administrativa (AIA).....	143
7.7.1.3	Ação de improbidade empresarial (AIE)	152
7.7.1.4	Tomada de contas especial (TCE)	159
7.7.2	Controle consensual	165

CAPÍTULO 8

	CONTROLE CONSENSUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	167
8.1	Suspensão do processo administrativo disciplinar (SUSPAD)...	169
8.2	Termos de ajustamento de conduta (TAC).....	173
8.3	Acordos de leniência (AL) e acordos substitutivos (AS).....	176
8.4	Termos de ajustamento de gestão (TAG)	181

	CONCLUSÃO	187
--	-----------------	-----

	REFERÊNCIAS	191
--	-------------------	-----