



Luciano Ferraz

Prefácio  
Fabrício Motta

# 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

2ª edição

**FORUM**

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 por que 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.

2ª edição

**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 X 21,5 cm

**CÓDIGO:** 10001791

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. 2. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2020.

248 p.; 14,5x21,5cm

ISBN: 978-65-5518-030-5

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

CDD: 341.3

CDU: 342.9

**Luciano Ferraz** é Advogado. Pós-Doutor em Direito pela Universidade Nova de Lisboa. 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. Autor de inúmeros livros e artigos publicados no Brasil e no exterior. Conferencista e Palestrante nos principais congressos de Direito Administrativo do Brasil. Foi Professor Convidado do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado) 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 de Regulação e Jurídico da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), Consultor Jurídico da Companhia de Gás de Minas Gerais (GASMIG) e Diretor Jurídico e Regulatório da Transmissora Aliança de Energia Elétrica (TAESA).

## SUMÁRIO

PREFÁCIO DA 1ª EDIÇÃO	
<b>Fabício Motta</b> .....	15
APRESENTAÇÃO DA 2ª EDIÇÃO .....	21
APRESENTAÇÃO DA 1ª EDIÇÃO .....	23
INTRODUÇÃO .....	25
CAPÍTULO 1	
CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA .....	29
CAPÍTULO 2	
ESTADO LIBERAL: POSITIVISMO E BUROCRACIA .....	37
2.1 A contribuição dos “contratualistas” para o Estado liberal .....	39
2.1.1 Thomas Hobbes: Estado produtor exclusivo do direito.....	40
2.1.2 John Locke: Estado liberal e liberdades individuais.....	41
2.1.3 Barão de Montesquieu: separação dos poderes e princípio da legalidade .....	43
2.1.4 Jean-Jacques Rousseau: princípio da legalidade e representatividade formal .....	44
2.2 Estado liberal: emergência do positivismo jurídico e consolidação da burocracia.....	46
2.2.1 Repercussões das ideias centrais do positivismo jurídico para o direito administrativo .....	50
2.2.2 Hans Kelsen e a teoria pura do direito .....	52
2.2.3 Burocracia weberiana como padrão organizacional da Administração Pública .....	54
CAPÍTULO 3	
DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL: A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO ADMINISTRATIVO .....	57
3.1 Keynes e a influência do intervencionismo econômico na conformação do Estado administrativo.....	60
3.2 Pós-guerra e Estado social: consagração do Estado administrativo .....	61
3.3 Questionamentos ao positivismo clássico: rumo ao “direito por princípios” .....	63
CAPÍTULO 4	
CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO E INFLUXOS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	69
4.1 Escola Clássica e estruturalismo .....	71
4.2 Escola das Relações Humanas.....	73
4.3 Escola Neoclássica.....	78
4.3.1 Administração sistêmica .....	78
4.3.2 Administração por objetivos .....	80

CAPÍTULO 5	
CRISE DO ESTADO INTERVENCIONISTA E	
EMERGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO	
PÚBLICA CONSENSUAL .....	83

CAPÍTULO 6	
CONTROLE DA	
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	91
6.1 Considerações gerais .....	91
6.2 Taxinomia dos controles da Administração Pública.....	95
6.2.1 Taxinomia de Hely Lopes Meirelles .....	96
6.2.2 Taxinomia de Jorge Silva Censio.....	97
6.2.3 Taxinomia de Roberto Dromi .....	99
6.2.4 Taxinomia de Javier Indalecio Barraza e	
Fabiana Haydeé Schafrik .....	100
6.2.5 Taxinomia de Odete Medauar.....	101

CAPÍTULO 7	
NOVA PROPOSTA PARA A TAXINOMIA	
DOS CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO	
PÚBLICA BRASILEIRA.....	105
7.1 Controle quanto ao momento em que se efetiva .....	106
7.1.1 Controle prévio.....	106
7.1.2 Controle concomitante .....	106
7.1.3 Controle posterior .....	106
7.2 Controle quanto à forma de instauração .....	107
7.2.1 Controle de ofício.....	107
7.2.2 Controle mediante provocação .....	108
7.3 Controle quanto ao posicionamento do órgão ou	
agente controlado e controlador .....	108
7.3.1 Controle interno e autocontrole.....	108
7.3.2 Controle externo.....	112
7.4 Controle quanto ao órgão estatal ou grupo social	
que o exercita .....	113
7.4.1 Controle executivo ou administrativo .....	113
7.4.2 Controle judiciário .....	114
7.4.3 Controle parlamentar .....	116
7.4.3.1 Controle parlamentar direto.....	117
7.4.3.2 Controle parlamentar indireto .....	118
7.4.4 Controle pelo Ministério Público.....	119
7.4.5 Controle pelo Tribunal de Contas .....	120
7.4.6 Controle social .....	122
7.5 Controle quanto ao aspecto sindicado: controle de	
juridicidade .....	125
7.6 Controle quanto ao foco .....	126
7.6.1 Controle sobre o ato.....	126
7.6.1.1 Anulação.....	127
7.6.1.2 Convalidação .....	142
7.6.1.3 Revogação .....	144
7.6.2 Controle sobre a gestão .....	151
7.7 Controle quanto à consequência jurídica .....	158
7.7.1 Controle sancionatório .....	161
7.7.1.1 Processo administrativo disciplinar (PAD).....	161
7.7.1.2 Ação de improbidade administrativa (AIA) .....	171
7.7.1.3 Ação de improbidade empresarial (AIE).....	183
7.7.1.4 Tomada de contas especial (TCE) .....	191
7.7.2 Controle consensual.....	204

CAPÍTULO 8	
CONTROLE CONSENSUAL DA	
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	
	207
8.1	Suspensão do processo administrativo disciplinar
	(SUSPAD) .....
	210
8.2	Termos de ajustamento de conduta (TAC) e Acordos
	de não persecução cível (ANPC) .....
	214
8.3	Acordos de leniência (AL) e acordos
	substitutivos (AS).....
	218
8.4	Termos de ajustamento de gestão (TAG).....
	226
CONCLUSÃO .....	
	235
REFERÊNCIAS .....	
	239