

Luciano Ferraz

Prefácio

*Fabício Motta*

# CONTROLE E CONSENSUALIDADE

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

2ª edição

Belo Horizonte

**FORUM**

CONHECIMENTO JURÍDICO

2020

© 2019 Editora Fórum Ltda.

2020 2ª edição

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

## Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto ( <i>in memoriam</i> )	
Egon Bockmann Moreira	
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

## FÓRUM

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012  
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail [editorial@editoraforum.com.br](mailto:editorial@editoraforum.com.br) para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

F381c	<p>Ferraz, Luciano</p> <p>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.</p> <p>248p.: 14,5 cm x 21,5 cm</p> <p>ISBN: 978-65-5518-030-5</p>
-------	---

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 6023:2018 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)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 248p. ISBN 978-65-5518-030-5.

## SUMÁRIO

---

PREFÁCIO DA 1ª EDIÇÃO	
<b>Fabrizio 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	106
7.1.1	106
7.1.2	106
7.1.3	106
7.2	107
7.2.1	107
7.2.2	108
7.3	108
7.3.1	108
7.3.2	112
7.4	113
7.4.1	113
7.4.2	114
7.4.3	116
7.4.3.1	117
7.4.3.2	118
7.4.4	119
7.4.5	120
7.4.6	122
7.5	125
7.6	126
7.6.1	126
7.6.1.1	127
7.6.1.2	142
7.6.1.3	144
7.6.2	151
7.7	158
7.7.1	161
7.7.1.1	161
7.7.1.2	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