

***JULIANA BONACORSI DE PALMA***

***SANÇÃO E ACORDO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA***

# **SANÇÃO E ACORDO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

© JULIANA BONACORSI DE PALMA

ISBN: 978-85-392-0283-6

*Direitos reservados desta edição por  
MALHEIROS EDITORES LTDA.*

*Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171*

*CEP 04531-940 – São Paulo – SP*

*Tel.: (11) 3078-7205*

*Fax: (11) 3168-5495*

*URL: [www.malheiroseditores.com.br](http://www.malheiroseditores.com.br)*

*e-mail: [malheiroseditores@terra.com.br](mailto:malheiroseditores@terra.com.br)*

*Composição*

Acqua Estúdio Gráfico Ltda.

*Capa*

Criação: Vânia Lúcia Amato

Arte: PC Editorial Ltda.

Impresso no Brasil

*Printed in Brazil*

01.2015

**SUMÁRIO**

<b><i>Prefácio</i></b> (FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO) .....	7
<b><i>Apresentação</i></b> (CARLOS ARI SUNDFELD) .....	11
<b><i>Nota da Autora</i></b> .....	13
<b><i>Introdução</i></b> .....	25

## PARTE I

**ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA IMPERATIVA**

<b><i>Capítulo 1 – Poder Administrativo e Prerrogativas Públicas: a Atuação Administrativa Imperativa</i></b> .....	35
<b><i>1.1 Regime jurídico-administrativo, prerrogativas públicas e a Escola da Puissance Publique: autoridade no direito administrativo brasileiro?</i></b> .....	36
<b><i>1.1.1 A Escola da Puissance Publique</i></b> .....	38
<b><i>1.1.2 Autoridade no direito administrativo brasileiro: as prerrogativas públicas como tradução do poder administrativo</i></b> .....	50
<b><i>1.2 Características fundamentais das prerrogativas públicas: exorbitância e instrumentalidade</i></b> .....	53
<b><i>1.2.1 Exorbitância das prerrogativas públicas à esfera particular</i></b> .....	53
<b><i>1.2.2 Instrumentalidade das prerrogativas públicas</i></b> .....	55
<b><i>1.3 Atuação administrativa imperativa</i></b> .....	70
<b><i>1.3.1 Elementos para compreensão da atuação administrativa imperativa</i></b>	

1.3.1.1 <i>Prerrogativa imperativa</i> .....	71
1.3.1.2 <i>O papel do ato administrativo na atuação administrativa imperativa</i> .....	80
<b>1.4 A atuação administrativa sancionatória como modelo de atuação imperativa</b> .....	87

## Parte II

### ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL

<b>Capítulo 2 – A Atuação Administrativa Consensual</b> .....	99
<b>2.1 Paradigma de análise: o debate internacional sobre a consensualidade</b> .....	100
2.1.1 <i>A consensualidade no sistema italiano de direito administrativo</i> .....	100
2.1.2 <i>A consensualidade no sistema espanhol de direito administrativo</i> .....	107
<b>2.2 Atuação administrativa consensual</b> .....	111
<b>2.3 Pressupostos teóricos da consensualidade</b> .....	119
2.3.1 <i>Eficiência administrativa e instrumentalização da consensualidade</i> .....	120
2.3.2 <i>Participação deliberativa: tomada de decisão administrativa por acordos</i> .....	129
2.3.3 <i>A atuação administrativa consensual como mecanismo de governança pública</i> .....	137
<b>2.4 Viabilidade jurídica de a Administração Pública transacionar</b> .....	148
2.4.1 <i>O caso paradigmático da arbitragem</i> .....	151
2.4.2 <i>Análise crítica dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público: reais óbices à celebração de acordos administrativos?</i>	
2.4.2.1 <i>Do princípio da supremacia do interesse público à composição de interesses</i> .....	166

2.4.2.2 <i>Princípio da indisponibilidade do interesse público: sobre o que a Administração Pública pode transacionar?</i> .....	175
--	-----

<b>Capítulo 3 – Modelo de Consensualidade no Direito Administrativo Brasileiro</b> .....	189
<b>3.1 Itinerário da abertura normativa aos instrumentos consensuais no direito administrativo brasileiro</b>	
3.1.1 <i>O estágio inicial: acordos ambientais e desapropriação amigável</i> .....	190
3.1.2 <i>A consensualidade como pauta da reforma processual</i> .....	192
3.1.3 <i>Exemplos precursores: acordos administrativos na CVM e no CADE</i> .....	201
3.1.3.1 <i>Os termos de compromisso de cessação no CADE</i> .....	201
3.1.3.2 <i>Os termos de compromisso na CVM</i> .....	213
3.1.4 <i>Agências reguladoras e a regulação consensual</i> ...	221
3.1.5 <i>Proliferação da consensualidade: previsão normativa de novos acordos administrativos</i> .....	231
<b>3.2 Há um modelo de consensualidade no direito administrativo brasileiro?</b> .....	235
<b>3.3 Os instrumentos consensuais previstos no direito administrativo brasileiro</b>	
3.3.1 <i>Os diferentes critérios doutrinários para compreensão da consensualidade e dos instrumentos consensuais</i> .....	237
3.3.1.1 <i>Consensualidade em sentido amplíssimo</i> ...	241
3.3.1.2 <i>Consensualidade em sentido amplo</i> .....	241
(a) <i>Acordos intragovernamentais</i> .....	243
(b) <i>Contratos administrativos</i> .....	243
(c) <i>Acordos mediados ou métodos alternativos de resolução de conflitos</i> .....	244

(d) Ajustes de conduta .....	245
(e) Acordos de gestão .....	246
3.3.1.3 <i>Consensualidade em sentido estrito</i> .....	247
(a) Acordos integrativos .....	247
(b) Acordos substitutivos .....	252
3.3.2 <i>Métodos alternativos de resolução de conflitos</i> .....	257

**Capítulo 4 – Acordos Substitutivos de Sanção Administrativa:  
Vetores à Atuação Administrativa Consensual**

<b>4.1 Atuação administrativa consensual e prerrogativa sancionatória: os dilemas dos acordos substitutivos de sanção</b> .....	263
<b>4.2 Mecanismos concertados de atuação administrativa: um dilema à legalidade?</b> .....	264
4.2.1 <i>Autorização normativa para atuação administrativa consensual</i> .....	268
4.2.2 <i>Disciplina normativa dos acordos substitutivos de sanção</i> .....	274
<b>4.3 Negociação da prerrogativa sancionadora e celebração de acordos administrativos</b> .....	277
<b>4.4 Controle judicial dos acordos substitutivos</b> .....	285
<b>4.5 Um dilema comum: a cultura repressiva no direito administrativo brasileiro</b> .....	295

<b>Considerações Finais</b> .....	303
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	307