

# CONSENSUALIDADE COMO MODO ALTERNATIVO DE EXERCÍCIO DA PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

---

## *CONSENSUALITY AS AN ALTERNATIVE MODE FOR THE EXERCISE OF STATE PUNITIVE PRETENSION IN THE ADMINISTRATIVE SANCTIONAL PROCESS*

**SHIRLEI SILMARA DE FREITAS MELLO**

Doutora em Direito pela UFMG. Professora Titular da Universidade Federal de Uberlândia.  
ORCID: [orcid.org/0000-0002-8984-5442].  
shirlei.mello@ufu.br

**DANIELA ALMEIDA CAMPOS**

Procuradora do Município de Uberlândia. Mestranda em Direito Tributário pelo IBET-SP – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera-Uniderp.  
ORCID: [orcid.org/0000-0002-2768-9173].  
danielacampos.adv@gmail.com

Recebido em: 10.01.2021

Aprovado em: 17.02.2021

DOI: [doi.org/10.48143/rdai/17.ssfm]

**ÁREAS DO DIREITO:** Administrativo; Processual

**RESUMO:** A sociedade se encontra sob a égide do Estado Democrático de Direito, que apresenta como seus principais fundamentos a proteção da cidadania e da dignidade da pessoa humana, núcleos sobre os quais se assentam os direitos fundamentais dos cidadãos. Ao longo da evolução da estrutura do Estado, sofreu o Direito Administrativo profundas modificações, deixando de se caracterizar como Direito do Estado para atuar na defesa dos cidadãos, ensejando a participação popular como forma de legitimar o exercício da função administrativa. Nesse contexto, o surgimento

**ABSTRACT:** The company is under the aegis of the democratic state, which has as its main foundations of citizenship and the protection of human dignity, nuclei on which stands the fundamental rights of citizens. Throughout the evolution of the structure of the State, the Administrative Law underwent profound changes, no longer be characterized as state law to act in defense of citizens, allowing for public participation as a way of legitimizing the exercise of administrative function. In this context, the emergence of consensual phenomenon consecrated a participatory

do fenômeno consensual consagrou uma estrutura participativa, rompendo com a atuação unilateral do Estado e fornecendo instrumentos para uma administração pública dialógica, pautada no aprimoramento do agir estatal, em busca de uma gestão transparente, interativa e eficiente. A consensualidade, no âmbito das diversas espécies de processo administrativo sancionador, apresenta-se por meio de diferentes instrumentos, cuja adoção representa meio legítimo de composição de conflitos na medida em que leva em conta os interesses dos envolvidos, valorizando seus direitos fundamentais e evitando o prosseguimento de processos que apenas trariam desgaste à máquina estatal. O presente trabalho, portanto, tem por escopo ressaltar a importância da consensualidade como modo alternativo de exercício da pretensão punitiva do Estado no âmbito dos processos administrativos sancionadores, como forma a realizar o ideal de eficiência que caracteriza o Estado Democrático de Direito contemporâneo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo administrativo – Sanção – Consensualidade – Participação – Instrumentos consensuais.

structure, breaking with the unilateral actions of the state and providing tools for a dialogic public administration, based on the improvement of the state act, in search of a transparent, interactive and efficient management. The consensual, under the various species of sanctioning administrative process, is presented through different instruments, whose adoption is a legitimate means of alternative dispute resolution in that it takes into account the interests of those involved, valuing their fundamental rights and avoiding further processes that would bring only wear the state machine. This study, therefore, is to scope out the importance of consensual as an alternative way of exercising punitive intention of the State under the sanctioning administrative processes as a way to realize the ideal of efficiency that characterizes the contemporary democratic state.

**KEYWORDS:** Administrative process – Sanction – Consuality – Interest – Instruments consensual.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Processo administrativo sancionador. 3. Modalidades e finalidades do processo administrativo. 4. Processo administrativo sancionador. 5. Consensualidade como modo alternativo de exercício da pretensão punitiva estatal. 6. A participação popular no estado democrático de direito: origens e contornos do fenômeno consensual. 7. Consensualidade e eficiência administrativa. 8. Instrumentos de consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro. 9. Instrumentos consensuais no processo administrativo sancionador antitruste: acordo de leniência e TCC. 10. O compromisso de ajustamento de conduta. 11. Considerações finais. 12. Referências bibliográficas.

## 1. INTRODUÇÃO

Vive-se uma era de extrema valorização da dignidade da pessoa humana. Com status constitucional, os direitos fundamentais do homem representam, na atualidade, o centro da ordem jurídica da maioria das nações, que criam, cada dia mais, instrumentos jurídicos voltados a sua proteção.

Neste passo, importante investigar o atual estágio de evolução em que se encontra a estrutura do Estado e, conseqüentemente, o Direito Administrativo, eis que o modo de

O princípio constitucional da eficiência administrativa, como visto, impõe a busca das finalidades de interesse público mediante a utilização racional dos meios de que dispõe a Administração Pública, com vistas a se alcançar os melhores resultados possíveis a bem da coletividade. Aplicado ao processo administrativo sancionador, determina a proteção dos bens jurídicos tutelados pela legislação com o menor desgaste de energia administrativa possível. A utilização dos instrumentos de consensualidade, portanto, em última instância, realiza o princípio da eficiência administrativa.

O processo administrativo sancionador antitruste representa manifestação do poder punitivo estatal diante de pessoas físicas ou jurídicas que realizam práticas lesivas à ordem econômica. Regulado basicamente pela Lei Antitruste, atua em salvaguarda aos interesses da coletividade por meio da adoção de mecanismos de prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e ao equilíbrio das condições de mercado.

Na seara antitruste, a consensualidade se manifesta por meio da concretização de acordos entre a Administração e os particulares, visando, sobretudo, ao resguardo dos interesses da coletividade. Nesse cenário destacam-se os instrumentos analisados – Acordo de Leniência e Termo de Compromisso de Cessação de Prática – que se baseiam na ponderação dos interesses em conflito e privilegiam um modo alternativo de exercício da pretensão punitiva pelo Estado.

A utilização do compromisso de ajustamento de conduta enquanto instrumento de consensualidade, apesar de sua previsão expressa na Lei da Ação Civil Pública, tem sido cada vez mais crescente nos processos administrativos sancionadores que se desenvolvem no âmbito da Administração Pública, com vistas à melhor efetividade da defesa dos interesses públicos envolvidos nos casos concretos em uma atuação administrada pautada pelos princípios da eficiência e da economicidade.

Os novos paradigmas em que se pauta a Administração Pública contemporânea, portanto, estão alicerçados na valorização da consensualidade e da processualidade como instrumentos a favor da cidadania, especialmente voltados à persecução mais eficiente do interesse público.

Os resultados práticos têm evidenciado que o auxílio dos particulares efetivamente tem conduzido a Administração a melhores resultados na repressão às práticas violadoras do equilíbrio da ordem jurídica. Os instrumentos de consensualidade realizam, dessa forma, a tendência atual de uma Administração Pública que valoriza o diálogo e a negociação como formas mais eficientes de consecução do interesse público, consubstanciando alternativas preferenciais ao simples exercício da pretensão punitiva pelo Estado.

## 12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.
- DALLARI, Dalmo. *Elementos de teoria geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

- GILBERTO, André Marques. *O processo antitruste sancionador: aspectos processuais na repressão das infrações à concorrência no Brasil*. São Paulo: Lex Editora, 2010.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.
- MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador – as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. *Tutela cautelar no processo administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/99*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século – o caso brasileiro. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, março/abril/maio, 2008. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br/rere.asp.]. Acesso em: 11.06.2011.
- VAZ, Isabel. *Direito econômico da concorrência*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

## PESQUISA DO EDITORIAL

### Veja também Doutrina relacionada ao tema

- A amplitude do formalismo moderado na lei federal de processo administrativo, de Gustavo Ferreira Santos – *RDAl* 13/101-128 (DTR\2020\6438).

# SUMÁRIO

LINHA EDITORIAL – *EDITORIAL LINE*..... 7

APRESENTAÇÃO – *INTRODUCTION*..... 11

## 1ª. SEÇÃO – DIREITO ADMINISTRATIVO

### SECTION 1 – ADMINISTRATIVE LAW

#### A) PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

##### A) *PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW*

Precedentes administrativos: um caminho para segurança jurídica nas relações entre a Administração Pública e os cidadãos

*Administrative precedents: a path to legal security in the relationship between public administration and citizens*

CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO e VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA..... 23

Ética da discussão e princípios da administração pública: o administrador público mentiroso e a improbidade administrativa

*Discussion ethics and principles of public administration: the lying public administrator and administrative improbity*

CAROLINE MÜLLER BITENCOURT e JANRIÉ RODRIGUES RECK..... 43

#### B) PROCESSO ADMINISTRATIVO

##### B) *ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS*

Consensualidade como modo alternativo de exercício da pretensão punitiva estatal no processo administrativo sancionador

*Consensuality as an alternative mode for the exercise of state punitive pretension in the administrative sanctional process*

SHIRLEI SILMARA DE FREITAS MELLO e DANIELA ALMEIDA CAMPOS..... 67

**C) LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS****C) BIDDING AND ADMINISTRATIVE CONTRACTS**

A consagração popular no procedimento de inexigibilidade para contratação de artistas musicais

*The popular consecration in the inexigibility procedure for contracting musical artists*

PEDRO HENRIQUE MACIEL BARROS e MARINA ZAVA DE FARIA ..... 93

**D) INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM SOCIAL****D) STATE INTERVENTION IN THE SOCIAL ORDER**

Defensoria Pública e legitimação social do direito: uma análise sobre reconhecimento e paridade participativa na tutela de grupos vulneráveis

*Public Defender's office and social legitimation: an analysis on recognition and participative parity in the protection of vulnerable groups*

CRISTIAN PATRIC DE SOUSA SANTOS e RICARDO MAURÍCIO FREIRE SOARES ..... 111

**2ª. SEÇÃO – COMPLIANCE****SECTION 2 – COMPLIANCE**

Compliance e responsabilidade de pessoas jurídicas

*Compliance and responsibility of legal entities*

RICARDO MARCONDES MARTINS ..... 129

Compliance ambiental-energético e a ecoeficiência empresarial: cenário na pandemia da Covid-19

*Environmental-energy compliance and business eco-efficiency: pandemic scenario of Covid-19*

PRISCILA ELISE ALVES VASCONCELOS, CLEYSON DE MORAES MELLO e PAULO SÉRGIO VASCONCELOS ..... 149

**3ª. SEÇÃO – DOCTRINA ESTRANGEIRA****SECTION 3 – FOREIGN DOCTRINE**

Sobre la naturaleza jurídica de los aeropuertos privados internacionales

*The legal nature of international private airports*

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ ..... 169

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| La libre competencia en la compra pública<br><i>Free competition in public procurement</i> |     |
| JUAN DAVID DUQUE BOTERO.....                                                               | 195 |

|                                                                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| El procedimiento sancionador en la Ley General de Responsabilidades Administrativas<br><i>The sanctioning procedure in the General Administrative Responsibilities Act</i> |     |
| MANLIO FABIO CASARÍN LEÓN.....                                                                                                                                             | 211 |

#### 4ª. SEÇÃO – PARECERES

##### SECTION 4 – LEGAL OPINIONS

Controle do ato discricionário arbitrário na gradação da pena administrativa de multa aplicada pela administração pública federal, atecnia do *caput* do art. 2º e inobservância da primariedade do inciso I, da Lei 7.889/1989: desrespeitos aos princípios da motivação, proporcionalidade, razoabilidade e direitos fundamentais da empresa/administrada que pode inviabilizar atividade econômica de empresa de economia familiar protegida pelo artigo 170 da Constituição de 1988

*Control of the arbitrary discretionary act in grading the fine administrative penalty applied by the federal public administration, atecnia of the caput of art. 2nd and inobservance of the primariety of item I, of Law 7,889/1989: disrespect to the principles of motivation, proportionality, reasonability and fundamental rights of the company/manager that may invibialize the economic activity of the family economy company protected by article 170 of the 1988 Constitution*

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| JERSON CARNEIRO GONÇALVES JUNIOR..... | 231 |
|---------------------------------------|-----|

#### 5ª. SEÇÃO – COMENTÁRIOS À JURISPRUDÊNCIA

##### SECTION 5 – COMMENTS OF JURISPRUDENCE

ADI 6.427 DF: inovação normativa pelo Judiciário na interpretação conforme a Constituição

*ADI 6,427 DF: normative innovation by the Judiciary in the interpretation according to the Constitution*

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| ADILSON NERI PEREIRA..... | 293 |
|---------------------------|-----|

Acórdão 169/2021-TCU: um novo entendimento jurisprudencial para o cálculo da garantia adicional em contratos administrativos  
*Judgment 169/2021-TCU: a new jurisprudential understanding for the calculation of the additional guarantee in administrative contracts*

AUGUSTO CÉSAR TAVARES DE LIRA DA CUNHA e PEDRO FLÁVIO CARDOSO LUCENA .... 301

## 6ª. SEÇÃO – ENTREVISTA

### SECTION 6 – INTERVIEW

Entrevista com Dalmo de Abreu Dallari

*Interview with Dalmo de Abreu Dallari*

AUGUSTO NEVES DAL POZZO e RICARDO MARCONDES MARTINS..... 311

## 7ª. SEÇÃO – MEMÓRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

### SECTION 7 – RETROSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE LAW

O Conselho de Estado e o contencioso administrativo no Brasil

*The Council of State and administrative litigation in Brazil*

DALMO DE ABREU DALLARI ..... 331

Modalidades de descentralização administrativa e seu controle

*Modalities for administrative decentralization and its control*

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ..... 347

Impossibilidade de o INPS multar municípios

*Impossibility for the Brazilian Institute of Social Welfare to fine municipalities*

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ..... 373

A personalidade do Estado

*The personality of the State*

OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO..... 377

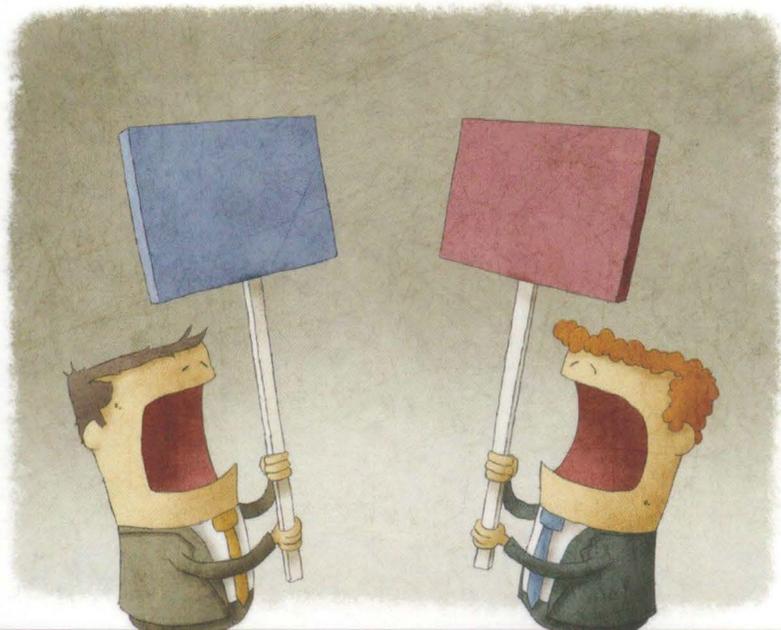
**NORMAS DE PUBLICAÇÃO PARA AUTORES DE COLABORAÇÃO AUTORAL INÉDITA..... 393**

**PUBLICATION GUIDELINES FOR AUTHORS TO SUBMIT UNPUBLISHED ARTICLES..... 395**



**NESTA EDIÇÃO:**

**ÉTICA DA DISCUSSÃO E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ADMINISTRADOR PÚBLICO MENTIROSO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,  
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• **RDAI 17**

ANO 5 • n. 17 • abr.-jun. • 2021

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,  
Regulation and Compliance*

N. 5 • ISSUE 17 • April – June • 2021

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E  
RICARDO MARCONDES MARTINS**

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**