

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) is displayed in a stylized white font on a dark red background. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' sharing a vertical stroke.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white, multi-story building with a distinctive architectural style, including a large, curved, cantilevered section. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is visible. The sky is blue with scattered white clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**A falta de uniformidade  
na celebração de acordos  
administrativos disciplinares no  
Brasil**

**The lack of uniformity in the  
conclusion of administrative  
disciplinary agreements in Brazil**

Luciano Rosa Vicente

Sandro Lucio Dezan

Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

# Sumário

<b>SEÇÃO 1 – JUSTIÇA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEGURANÇA PÚBLICA .....</b>	<b>20</b>
<b>FATORES DE RISCO DECORRENTES DA APLICAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS E DA LGPD NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO.....</b>	<b>22</b>
Márcio da Mota Ribeiro, Rafael Rabelo Nunes, William Ferreira Giozza e Alexandre Veronese	
<b>JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL À LUZ DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMARCA DE MOSSORÓ-RN.....</b>	<b>50</b>
Manoel Matias de Carvalho Neto, Lúcio Romero Marinho Pereira e José Albenes Bezerra Júnior	
<b>O ESTADO E SEUS INIMIGOS: AUTORITARISMO, ESTADO DE EXCEÇÃO E DESLEGITIMAÇÃO DOS SISTEMAS PENAIIS NOS ESTADOS DE DIREITO .....</b>	<b>71</b>
Isadora Ribeiro Correa, Marcos César Botelho e Luiz Fernando Kazmierczak	
<b>POLÍTICA CRIMINAL E POLÍTICA PÚBLICA NO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO SIMBÓLICA: O CASO DA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE BRASILEIRA .....</b>	<b>87</b>
Ícaro Melo dos Santos, Nélia Mara Fleury e Bartira Macedo de Miranda	
<b>A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL .....</b>	<b>105</b>
Márcio de Oliveira, Débora Napoleão de Sena e Reginaldo Peixoto	
<b>VIOLÊNCIA CONJUGAL E A INCIDÊNCIA DE CONTROLE COERCITIVO ENTRE CASAIS HETEROSSEXUAIS .....</b>	<b>125</b>
Julio Cesar de Aguiar e Kettily Ingrid de Queiroz	
<b>SILÊNCIO ESTRIDENTE: VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E O PODER TRANSFORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES.....</b>	<b>165</b>
Jessica Feitosa Ferreira, Rogério Roberto Gonçalves de Abreu, Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira e Paulo Henrique Tavares da Silva	
<b>O PRIMEIRO COMPLEXO DE ESCUTA PROTEGIDA DO BRASIL: RESPEITO À DIGNIDADE HUMANA A PARTIR DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA .....</b>	<b>183</b>
Tarcísia Castro Alves e Ana Paula da Silva Sotero	

<b>POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS .....</b>	<b>214</b>
José Ferdinando Ramos Ferreira	
<b>A TECNOSSECURITIZAÇÃO DA VIDA .....</b>	<b>235</b>
José Adércio Leite Sampaio	
<b>A FALTA DE UNIFORMIDADE NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO BRASIL .....</b>	<b>255</b>
Luciano Rosa Vicente, Sandro Lucio Dezan e Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha	
<b>SEÇÃO 2 – GOVERNANÇA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....</b>	<b>281</b>
<b>DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IDENTIDADE: NATUREZA DAS NORMAS, VINCULAÇÃO NORMATIVA E ELEMENTOS JURÍDICOS BASILARES.....</b>	<b>283</b>
André Afonso Tavares, Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck	
<b>VALORES PÚBLICOS E CRITÉRIOS AVALIATIVOS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA AVALIAÇÕES REPUBLICANAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>310</b>
Paulo de Martino Jannuzzi	
<b>ANÁLISIS Y SÍNTESIS DE LA COMPLEJIDAD DE LAS ORGANIZACIONES: ALCANCES EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN .....</b>	<b>327</b>
Louis Valentín Mballa e Juan Ignacio Barajas Villaruel	
<b>COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....</b>	<b>348</b>
Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Mário Vinicius Claussen Spinelli e Stefany Silva Rocha	
<b>COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....</b>	<b>371</b>
Guilherme Atanazildo Leme, Milene Mendes de Oliveira, Beatriz Couto Ribeiro, Juliana Pires de Arruda Leite e Milena Pavan Serafim	
<b>BIG DATA COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO E DA INOVAÇÃO: COMO A PROTEÇÃO LEGAL À PRIVACIDADE PODE VULNERABILIZAR O INDIVÍDUO .....</b>	<b>392</b>
Tháís de Bessa Gontijo de Oliveira, Fabiana de Menezes Soares, Raquel Gontij e Bárbara Bianca Alves Cardoso	

**INTRINSIC MOTIVATION AND THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN THE PUBLIC SECTOR: EVIDENCE FROM INDONESIA..... 412**

Harmon Chaniago, Hidayat Hidayat e Yen Efawati

**A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS COMO ALTERNATIVA GEOPOLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO DO BRASIL.....429**

Luciana Nalim Silva Menuchi, Marcos Rodrigo Trindade Pinheiro Menuchi, RomariAlejandra Martinez Montaño e Daniela Mariano Lopes Silva

**DESEMPENHO TEMPORAL E RAZÕES DE INSUCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA.....452**

Daniel Marques Moreira, Sônia Paula da Silva Nogueira e Ricardo Lobato Torres

**O DEBATE COM SAL: A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MAR.....474**

André Panno Beirão

**A IDEIA DE PROGRESSIVIDADE E O RETROCESSO CLIMÁTICO NAS CONTRIBUIÇÕES NACIONALMENTE DETERMINADAS BRASILEIRAS.....493**

HelineSivini Ferreira

Ana Flávia Corleto

**INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN THE NORTHEAST: SUBNATIONAL LEADERSHIP AND THE ROLE OF INTERNATIONAL RELATIONS..... 518**

Eliane Superti, Romberg de Sá Gondim, Amanda Pereira Arrigo e Raquel Gonçalves Dantas

**POR UMA JUSTIÇA ITINERANTE: IMPACTOS DO TRABALHO DE CAMPO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO NO BRASIL .....544**

Rafaela Selem Moreira

**DESIGUALDADES RACIAIS NA MOBILIDADE URBANA: DISCUSSÃO E MORTES EM SINISTROS DE TRÂNSITO ENTRE 2011 E 2020 NO BRASIL ..... 561**

Marcelo de Trógi, Gláucia Pereira e Maria Cristina Cavalcante

**SOCIAL CHARACTERISTICS OF PERUVIAN CITIZENSHIP AND THEIR INFLUENCE ON THE PERCEPTION OF GOVERNANCE, DEMOCRACY AND TRANSPARENCY IN PERU .....576**

David Eleazar Barra-Quispe

**THE INFLUENCE OF RELIGIOSITY, TAX SOCIALIZATION, AND TAX JUSTICE ON TAX COMPLIANCE WITH INTENTION AS A MODERATION VARIABLE ..... 601**

Ismawati Haribowo, Khomsiyah Khomsiyah e Susi Dwi Mulyani

**ASSESSING THE IMPACT OF HALAL CERTIFICATION POLICY ON SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN EAST JAVA ..... 618**

Ertien Rining Nawangsari e Hani Nur Adnin

**PERFORMANCE ANALYSIS OF THE REGIONAL PEOPLE’S REPRESENTATIVE BOARD OF BENGKULU CITY FOR THE 2019-2024 PERIOD IN MAKING REGIONAL REGULATIONS ..... 630**

Hilda Distia Puspita, Alfitri Alfitri, Slamet Widodo e Andy Alfatih

**Introduction ..... 630**

**Research methods..... 637**

**Results and discussion ..... 637**

**1. Productivitas..... 638**

1.1 Efficiency..... 638

a. Human Resources ..... 638

**2 Technology..... 639**

**3 Technical guidance ..... 639**

**4 Funding..... 640**

**5 Accountability ..... 648**

**Reference ..... 649**

**SEÇÃO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E INCLUSÃO ..... 651**

**INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA EM DIREITO: ORGANIZAÇÃO, CODIFICAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS..653**

Elisa Gonsalves Possebon e Pedro Gonsalves de Alcântara Formiga

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS, EDUCAÇÃO E SAÚDE NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: REFLEXÕES SOBRE OS EXPERIMENTOS DE CAMPO DESENVOLVIDOS NO LABORATÓRIO J-PAL..... 671**

Laudeny Fábio Barbosa Leão e Lorena Madruga Monteiro

**EDUCAÇÃO JURÍDICA NO ENSINO MÉDIO: A EXPERIÊNCIA DA “ESCOLA DA ESCOLHA” NA CIDADE DE TIMON (MA) ..... 688**

Mônica Mota Tassigny, Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo e José Antonio Almeida



**FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO PANDÊMICO: ANÁLISE DA LEI ALDIR BLANC ..... 708**

Suely de Fátima Ramos Silveira

**A BRIGA DAS COTAS COM O TEMPO: CADUCIDADE DA REVISÃO DA POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO BRASIL ..... 733**

Walter Claudius Rothenburg

**TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE..... 748**

Alberto Olivares

**OS CORREIOS BRASILEIROS E A LOGÍSTICA ESTATAL DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD)..... 781**

Alysson Rogerio da Silva, Claudia Souza Passador, e Denis Renato Oliveira

\* Recebido em: 06/02/2024.  
Aprovado em: 13/08/2024.

\*\* Doutorando em Direito no Centro Universitário de Brasília (CEUB) e mestre em Direito pela mesma instituição; especialista em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Administrativo Disciplinar e Direito Público; bacharel em Direito e em Ciências Contábeis. <https://orcid.org/0000-0002-5424-9456>.  
E-mail: luciano.rosa@rfb.gov.br.

\*\*\* Doutor em Direito e Políticas Públicas, pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB); Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal; Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV); e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor Titular de Direito Administrativo no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito, Mestrado e Doutorado, do Centro Universitário de Brasília (CEUB); Professor do Programa de Pós-graduação Lato Sensu da Escola Superior de Polícia, Academia Nacional de Polícia, Polícia Federal; Professor Visitante (Investigador Associado) do Mestrado em Ciências Policiais do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), Lisboa, Portugal; Investigador Integrado (Professor Associado) do Centro de Investigação da Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), especificamente do Centro de Justiça e Governação (JusGov), Grupo JusCrim - Justiça Penal e Criminologia, e do Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos (DH-CII), Braga, Portugal. <http://orcid.org/0000-0002-8524-8309>.  
E-mail: sandro.dezan@ceub.edu.br.

\*\*\*\* Advogado, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ (1996), Especialista em Direito Processual Público pela UFF-RJ (2007), Especialista em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante (2009), Especialista em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília (2009), Mestre em Direito pela UGF-RJ (2002), Mestre em Argumentação Jurídica (Universidade de Alicante), Doutor em Direito pela PUC-Minas e Doutor em Filosofia pela UFRJ. Foi Capitão Bombeiro-Militar (CBMERJ), Procurador Federal (INSS) e Juiz Federal, titular da 4ª Vara Federal de Vitória-ES. Atuou como Juiz Convocado na 4ª Turma especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, foi Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE-ES), integrou a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, presidiu a Turma Recursal dos JEFs do ES e foi Diretor do Foro da Seção Judiciária do Espírito Santo. <https://orcid.org/0000-0002-6745-2066>.  
E-mail: ricarlos.almagro@gmail.com.

# A falta de uniformidade na celebração de acordos administrativos disciplinares no Brasil\*

## The lack of uniformity in the conclusion of administrative disciplinary agreements in Brazil

Luciano Rosa Vicente\*\*

Sandro Lucio Dezan\*\*\*

Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha\*\*\*\*

### Resumo

Este estudo é sobre o ramo Disciplinar do Direito Administrativo Sancionador, objetivando responder como a Administração Pública brasileira trata os acordos administrativos disciplinares com os seus servidores públicos civis e qual o nível de uniformidade entre os entes investigados. Para encontrar a resposta, moveu-se uma pesquisa exploratória, com técnica de documentação indireta, na normatização do tema, na doutrina e nos órgãos correccionais envolvidos, justificada porque os acordos são uma poderosa ferramenta de desburocratização administrativa disciplinar, que atendem ao princípio da eficiência da Administração Pública, merecendo aperfeiçoamento e tratamento uniforme para os servidores que praticaram condutas similares. Concluiu-se que a uniformidade sobre os acordos disciplinares é muito baixa entre os entes investigados, com alguns deles impossibilitados de celebrarem por falta de previsão normativa, havendo divergências significativas, também, no alcance e na forma de introduzi-los no sistema correccional disciplinar.

**Palavras-chave:** administração pública brasileira; servidores públicos civis; acordos administrativos disciplinares; falta de uniformidade.

### Abstract

This study is about the Disciplinary branch of Sanctioning Administrative Law, aiming to answer how the Brazilian Public Administration treats disciplinary administrative agreements with its civil public servants and what is the level of uniformity between the entities investigated. To find the answer, exploratory research was carried out, using an indirect documentation technique, in the standardization of the topic, in the doctrine and in the correctional bodies involved, justified because agreements are a powerful tool for reducing disciplinary administrative bureaucracy, which meet the principle of efficiency Public Administration, deserving improvement and uniform treatment for employees who practiced similar conduct. It was concluded

that uniformity regarding disciplinary agreements is very low among the entities investigated, with some of them unable to conclude due to lack of normative provision, with significant divergences also in the scope and way of introducing them into the disciplinary correctional system.

**Keywords:** brazilian public administration; civil servants; disciplinary administrative agreements; lack of uniformity.

## 1 Introdução

Uma servidora pública federal trabalhava e morava numa cidade turística, por isso costumava receber visitas de parentes e amigos na sua casa. Como sua residência era pequena e não havia acomodações suficientes para seus hóspedes, ela pegava emprestado no depósito da repartição alguns colchonetes e devolvia posteriormente, mas sem pedir autorização ao seu chefe imediato.

Quando o seu chefe soube, a proibiu de retirar os colchonetes novamente, pois não se destinavam ao uso particular dos servidores. Certo dia, foi necessário usá-los na repartição e eles não estavam no depósito, porque a servidora desobedeceu a ordem e levou para sua casa uma vez mais. Ciente do fato, ele comunicou à Corregedoria do órgão, que passou a analisar o caso.

Como o art. 116, IV, da Lei nº 8.112/90, prevê o dever de o servidor público civil federal cumprir as ordens superiores, salvo as manifestamente ilegais, e o artigo 117, II, proíbe retirar material ou documento da repartição sem autorização da chefia, a Corregedoria entendeu haver indícios de que a servidora descumpriu um dever e praticou uma proibição, devendo-se apurar os fatos em processo administrativo disciplinar (PAD). Entretanto, a normatização federal oferece uma alternativa à instauração de PAD, prevista na Instrução Normativa (IN) CGU nº 4/2020.

Trata-se do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que é um procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos nos casos de infração de menor potencial ofensivo, potencialmente punível com advertência, ou suspensão até trinta dias. Como o caso se enquadrava nesses parâmetros, a servidora aceitou a proposta da Corregedoria para celebrarem um TAC e evitou-se a instauração do PAD, com o ônus que ele traria à servidora e à Administração Pública.

Já um servidor público civil do Estado de Pernambuco não teve a mesma sorte. Ele era técnico da Fazenda e atendia contribuintes na repartição no centro de Recife. Diante da carência de servidores, o chefe do setor determinou um rodízio entre os técnicos na triagem e distribuição de senhas de atendimento, mas o servidor, orgulhoso, disse que não conquistou seu cargo para distribuir senhas na triagem. Com ânimo arrogante, disse aos gritos para o chefe que não cumpriria a ordem.

Como o Estatuto dos servidores civis pernambucanos (Lei nº 6.123/1968) prevê no seu artigo 193, IV, o dever de urbanidade, e no inciso VI do mesmo artigo o dever de obediência às ordens superiores, salvo as manifestamente ilegais, o chefe do servidor encaminhou o caso à Corregedoria, que instaurou um PAD para apurar os fatos, pois a normatização disciplinar pernambucana não prevê a celebração de TAC como alternativa ao PAD para apurar infrações de menor gravidade. O PAD seguiu seu curso e desagou na suspensão do servidor por 15 dias.

Nesses casos reais, os servidores praticaram condutas similares, mas somente o pernambucano foi acusado em PAD e recebeu suspensão de 15 dias, enquanto a servidora federal celebrou um TAC, evitou o PAD e a possível punição. Esse tratamento estatal diferente a servidores públicos em igual situação motivou este estudo, que tem como objetivo responder a seguinte pergunta: como a Administração Pública brasileira trata os acordos administrativos disciplinares com os seus servidores públicos civis e qual o nível de uniformidade entre os entes investigados?



O referido objetivo será perseguido numa pesquisa exploratória, com técnica de documentação indireta na normatização, na doutrina e nos órgãos correccionais envolvidos. Como não é possível estudar todas as Administrações Públicas do país (26 Estados, Distrito Federal e 5.565 municípios, além da União), o recorte foi nesta e nos Estados com Estatutos dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988 e sem alterações significativas na parte disciplinar posteriormente: Minas Gerais (MG), Pernambuco (PE), Ceará (CE), Rio de Janeiro (RJ), Sergipe (SE) e Amazonas (AM).

Elegeram-se esses Estados por seus Estatutos dos servidores civis serem anteriores à Constituição Cidadã, quando não existia sequer a garantia de contraditório nos PAD's. A hipótese principal é de pouca uniformidade entre os entes, como ocorreu no exemplo citado entre a esfera federal e o Estado de Pernambuco.

O estudo se justifica, porque os acordos são uma poderosa ferramenta de desburocratização administrativa disciplinar, que atendem ao princípio da eficiência da Administração Pública, previsto no art. 37 da Constituição de 1988, merecendo aperfeiçoamento e tratamento uniforme para os servidores que praticaram condutas similares.

As respostas à pergunta que move esta pesquisa passam pelo estudo dos seguintes pontos: a unidade do sistema sancionador estatal; os acordos para solucionar conflitos na esfera judicial; os acordos administrativos disciplinares na Administração Pública da União; os acordos administrativos disciplinares nas Administrações Públicas Estaduais; e a falta de previsão legal para substituir PADs e penalidades por acordos disciplinares, numa trilha que a partir daqui se passa a palmilhar.

## 2 O Direito Administrativo Sancionador como parte do sistema punitivo unitário

Quando se estuda o Direito Administrativo Sancionador, emergem perguntas como: há um direito unitário estatal de punir? Há princípios gerais direcionando o poder punitivo estatal de forma unitária? Há diferenças significativas entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal? São perguntas importantes para este estudo, que doravante se pretende responder.

Entende-se que o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador Disciplinar são sub-ramos de um direito punitivo maior e geral do Estado, com suas teorias básicas se comunicando para atrair a incidência de direitos fundamentais aos acusados e processados, notadamente quanto aos institutos já desenvolvidos na esfera penal, como seara punitiva estatal por excelência<sup>1</sup>.

Infrações penais e administrativas se aproximam, porque as suas sanções têm a mesma natureza punitiva, representativa da resposta estatal com a privação de um bem ou de um direito, o que permite inferir que não há diferenças ontológicas entre os ilícitos penais e administrativos, tratando-se do mesmo poder uno de punir do Estado<sup>2</sup>.

Assim, prevalece no mundo jurídico a ideia de que o Estado possui um único e unitário poder punitivo submerso em normas de Direito Público. A mais importante consequência da ideia de unidade do direito de punir do Estado é a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, com ênfase nas garantias individuais, não havendo diferenças substanciais entre normas penais e

<sup>1</sup> DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A “atividade-ação” punitivo-disciplinar: interatividade e complexidade entre ato, procedimento e processo administrativo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 22-36, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3985/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2024.

<sup>2</sup> GUSKOW, Tatiana Maria; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Direito administrativo sancionador e a identidade ontológico-estrutural: entre ilícitos penais e administrativos e seu contributo à matização dos princípios constitucionais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 15-28, abr. 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9521>. Acesso em: 04 ago. 2024. p. 16.

normas administrativas sancionadoras<sup>3</sup>. Por isso, “as regras e princípios que informam a atuação repressora do Estado, assim como as garantias do acusado, devem compor um regime jurídico único”<sup>4</sup>.

A ideia doutrinária de que não há diferenças substanciais entre normas penais e normas administrativas sancionadoras foi o ponto de partida para uma série de construções teóricas e jurisprudenciais, inicialmente nos Tribunais Superiores e logo nas Cortes Constitucionais europeias e no Tribunal Europeu de Direitos Humanos, sendo dois os principais pressupostos dessas ideias. O primeiro é a vedação à arbitrariedade de legisladores e administradores públicos; e o segundo é a expansão dos poderes do Judiciário, até alcançar um novo modelo punitivo no qual os rótulos são menos importantes do que os conteúdos para fins de fixar e desenvolver garantias universais<sup>5</sup>.

Uma vez aceita a existência do poder sancionador da Administração Pública, doutrina e jurisprudência se puseram de acordo na tese hoje dominante de que o seu poder sancionador forma parte, de parilha com o poder penal dos tribunais, de um direito de punir superior do Estado, que é único<sup>6</sup>. Isso porque, existe uma identidade substancial entre o fenômeno sancionador penal e o administrativo, com uma homogeneidade ontológica das distintas vertentes de Direito Sancionador<sup>7</sup>.

Apesar de haver críticas à unidade do sistema punitivo, normas de Direito Penal e de Direito Administrativo Sancionador estão separadas por critérios puramente dogmáticos, decorrentes de escolhas legislativas. Não há uma fronteira intransponível para o legislador definir o que é delito e o que é infração administrativa, entre o que merece uma pena judicial, ou uma sanção administrativa<sup>8</sup>. Embora os respectivos regimes jurídicos desses dois ramos jurídicos sejam distintos, ambos se encontram vinculados ao Direito Constitucional, com suas regras, princípios e valores constitucionais<sup>9</sup>, contribuindo com a unidade do sistema punitivo.

Essa equivalência entre os dois ramos tem feito com que o Direito Administrativo Sancionador se aperfeiçoe, com influência da doutrina científica e judicial penais na configuração de significado e efeitos dos princípios básicos do direito de punir estatal, em particular dos princípios da legalidade, tipicidade, culpabilidade, presunção de inocência etc<sup>10</sup>.

A vinculação do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador com o Direito Constitucional se intensificou com o fenômeno da constitucionalização do Direito, que significa, em simples palavras, a irradiação da Constituição, com força normativa, para todo o sistema jurídico. Iniciou, de certa forma, com a Constituição portuguesa de 1976, avançou com a Constituição espanhola de 1978 e intensificou-se com a Constituição brasileira de 1988.

No Brasil, a partir de 1988, e principalmente depois da virada do século, a Constituição passou a ter supremacia material, potencializada pela normatividade dos seus princípios, ingressando na paisagem jurídica do país e no discurso dos operadores do Direito. Todos os ramos do Direito tiveram temas seus tratados na Carta de 1988. Para ficar apenas nos dois ramos aqui citados, no Direito Penal a Constituição prevê, no

<sup>3</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 120.

<sup>4</sup> CAVALLARI, Odilon. Parâmetros de aferição da culpa e do erro grosseiro: o homem médio morreu? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 84-109, abr. 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9616/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2024.

<sup>5</sup> RINCÓN, José Suay. *Sanciones administrativas*. Zaragoza: Cometa, 1989. p. 74.

<sup>6</sup> GARCÍA, Alejandro Nieto. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005. p. 26.

<sup>7</sup> LLOBREGAT, José Garberí. *Derecho administrativo sancionador práctico*: comentários, jurisprudência y normativa reguladora: los derechos fundamentales del inculcado en el procedimiento administrativo sancionador. Barcelona: Editorial Bosch, 2012. v. II. p. 55.

<sup>8</sup> PUIG, Manuel Rebollo *et al.* Panorama del derecho administrativo sancionador en España: los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Sócio-Jurídicos*, Bogotá, v. 7, n. 1, p. 23-74, ene./jun., 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>9</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 175.

<sup>10</sup> NUÑO JIMÉNEZ, Irene; PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio. Derecho Administrativo Sancionador: principios de la potestad sancionadora. *Gabílex*: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha, Toledo, n. 5, p. 142-192, mar. 2016. Disponível em: [https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/revista\\_no\\_5\\_marzo\\_2016\\_ultima\\_2.pdf](https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/revista_no_5_marzo_2016_ultima_2.pdf). Acesso em: 03 jan. 2023.

capítulo sobre direitos individuais e coletivos, o princípio da legalidade penal, a irretroatividade da lei penal, a criminalização do racismo, os crimes inafiançáveis etc<sup>11</sup>.

No Direito Administrativo, também no capítulo sobre direitos individuais e coletivos, há normas sobre desapropriação e requisição de bens particulares; há o capítulo VII, tratando da Administração Pública, abordando temáticas como concurso público, licitação, regime jurídico dos servidores, aposentadoria, responsabilidade civil do Estado etc.

A constitucionalização do Direito reforça a tese de que o Estado possui um poder punitivo unitário sobre os cidadãos. Além disso, não haveria possibilidade de distinções substanciais entre ilícitos criminais e administrativos, pois prevalece a concepção de que as penas e as sanções administrativas constituem duas subespécies do direito estatal de punir, de forma que os princípios penais se aplicam ao Direito Administrativo Sancionatório, obviamente com certas modulações<sup>12</sup>.

Há de se reconhecer certa tendência a reduzir o âmbito dos delitos penais e aumentar a extensão das infrações administrativas, com vários fatores atuando nessa direção: a ideia de que o Direito Penal deve ser o último recurso e atender ao princípio da intervenção mínima; a saturação dos tribunais com excesso de processos; a possível inadaptação dos processos penais para a defesa dos interesses gerais; e a falta de preparação dos juízes penais para processar condutas em certos temas<sup>13</sup>.

Apesar de muitos dos referidos argumentos serem discutíveis, é certo que não há nenhuma tendência de reduzir a grande extensão atual que tem o poder sancionador das Administrações Públicas. Os esforços estão noutra direção: submeter esse poder sancionador a limites estritos, para que os cidadãos tenham garantias parecidas quando o Estado pretender impor punições penais ou sanções administrativas<sup>14</sup>, como no caso aqui estudado, de servidores que cometem irregularidades.

Na base dos referidos limites ao poder sancionador estatal estão alguns princípios gerais: da legalidade; da tipicidade das infrações e das sanções administrativas; da proporcionalidade das sanções; da irretroatividade das normas sancionadoras desfavoráveis e retroatividade das favoráveis; do “non bis in idem”; da igualdade; e da necessidade de procedimento<sup>15</sup>, todos eles com envergadura constitucional, que irradiam também para o Direito Penal.

Do exposto, percebe-se que o Direito Penal e o Direito Administrativo sancionador, embora não utilizem as mesmas técnicas, nem tenham os mesmos regimes jurídicos, acabam entrando em núcleos estruturantes dos direitos constitucionais fundamentais dos acusados em geral, na perspectiva de submissão ao devido processo legal e do Estado de Direito.

O Direito punitivo, assim, encontra um núcleo básico na Constituição, do qual emanam direitos constitucionais de conteúdos variáveis, apesar de terem pontos mínimos comuns. É assim que se deve compreender

<sup>11</sup> BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63. Disponível em: [https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/A-constitucionalizacao\\_Luis-RobertoBarroso.pdf](https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/A-constitucionalizacao_Luis-RobertoBarroso.pdf). Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>12</sup> CUTANDA, Blanca Lozano. La tensión entre eficacia y garantías en la represión administrativa: aplicación de los principios constitucionales del orden penal em el derecho administrativo sancionador com especial referencia al principio de legalidade. Las fronteras del Código Penal de 1995 y el derecho administrativo sancionador. *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, n. 11, 1997. p. 51-52.

<sup>13</sup> PUIG, Manuel Rebollo *et al.* Panorama del derecho administrativo sancionador en España: los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Sócio-Jurídicos*, Bogotá, v. 7, n. 1, p. 23-74, ene./jun., 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acesso em: 03 jan. 2024. p. 32.

<sup>14</sup> PUIG, Manuel Rebollo *et al.* Panorama del derecho administrativo sancionador en España: los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Sócio-Jurídicos*, Bogotá, v. 7, n. 1, p. 23-74, ene./jun., 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acesso em: 03 jan. 2024. p. 32-33.

<sup>15</sup> PUIG, Manuel Rebollo *et al.* Panorama del derecho administrativo sancionador en España: los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Sócio-Jurídicos*, Bogotá, v. 7, n. 1, p. 23-74, ene./jun., 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acesso em: 03 jan. 2024. p. 33-40.

a unidade do Direito Sancionador, com cláusulas constitucionais que dominam tanto o Direito Penal quanto o Direito Administrativo Punitivo. Embora tais cláusulas veiculem conteúdos distintos, há conteúdos mínimos obrigatórios, onde repousa a ideia de unidade.

O estudo do Direito Sancionador permitiu constatar que há compreensão majoritária de que o Estado possui direito de punir unitário, aplicando-se princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Punitivo, com ênfase nas garantias individuais; que apesar das críticas à unidade do sistema punitivo estatal, as normas desses dois ramos jurídicos estão separadas por critérios apenas dogmáticos, decorrentes da escolha dos legisladores.

Constatou-se, também, que o processo de constitucionalização do Direito fortaleceu a tese do direito de punição unitário do Estado, pois a Constituição passou a irradiar-se, com força normativa, para todo o sistema jurídico, de forma que o Direito punitivo passou a ter um núcleo básico na Constituição, com fundamentos mínimos comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, sendo a isso que se refere a unidade do direito de punir estatal.

Ao aplicar esse arcabouço teórico no tema deste estudo, um dos mais relevantes princípios comuns ao Direito Penal e ao Administrativo Sancionador é o da isonomia, requerendo que se tratem os iguais com igualdade. Por isso, entende-se que ele não é atendido quando se permite que o servidor público de um Estado celebre acordo de ajustamento de conduta, enquanto outro que praticou infração similar seja punido por não haver previsão legal dessa ferramenta, como narrado na Introdução.

O alcance do referido princípio não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta; ele abrange a própria lei, que não pode ser editada em desconformidade com a isonomia. O preceito magno da igualdade é norma voltada ao aplicador da lei e ao próprio legislador; não só pela norma posta se nivelam os indivíduos, mas a própria edição dela sujeita-se ao dever de dispensar tratamento equânime às pessoas<sup>16</sup>.

Para melhor compreender os acordos disciplinares nas Administrações Públicas brasileiras aqui investigadas (MG, PE, CE, RJ, SE, AM e União), é útil iniciar estudando os acordos para solucionar conflitos na sedimentada esfera judicial, pois como já adota essa ferramenta há mais tempo tem musculatura para servir de referencial.

### 3 A celebração de acordos para solucionar conflitos na esfera judicial

Para a melhor compreensão dos acordos no plano administrativo disciplinar, objeto desta investigação, é útil iniciar o estudo pela forma como a consolidada esfera judicial trata esse tema, que lhe é muito caro diante da grande quantidade de litígios no Brasil. A doutrina majoritária compreende que o princípio do acesso à justiça é um incentivo ao uso de métodos alternativos de solução de conflitos (MASCs), como a arbitragem, a conciliação e a mediação.

Trata-se de um significativo avanço, pois a legislação processual do século XX refletia a ideia de que o empoderamento estatal representava progresso social, ideário influenciado pelo socialismo e o laicismo. Naquele momento histórico, o interesse público superava qualquer interesse particular, e o processo era uma ferramenta de concretização daquele. Naquele cenário, o juiz protagonizava um papel paternalista na proteção dos interesses particulares<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod\\_resource/content/2/MELLO\\_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod_resource/content/2/MELLO_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf). Acesso em: 02 jan. 2024.

<sup>17</sup> GRECO, Leonardo. Publicismo e privatismo no processo civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 33, n. 164, p. 29-56, out. 2008.

Após a II Guerra Mundial, a ideia de supremacia do interesse público perdeu força, enquanto a dignidade humana e os direitos fundamentais impulsionaram o processo desde a perspectiva dos cidadãos, valorizando-se a autonomia privada e dando-se poder às partes para dispor sobre o processo. Assim, a partir de 1950 retomam-se os MASCs, incentivados, também, pela morosidade da justiça estatal, o seu alto custo e o enorme volume de demandas<sup>18</sup>.

Reputa-se ao professor de Harvard, Frank Sander, a ideia inicial sobre os MASCs, que expôs em seu discurso na *Pound Conference* de 1976, no qual propôs que os tribunais não fossem mais uma via de mão única para resolver litígios, mas que também permitissem às partes uma multiplicidade de mecanismos para solucionar seus desentendimentos, proposta que mais adiante foi batizada como “justiça multiportas”<sup>19</sup>.

Na normatização brasileira, o art. 3º do CPC dispõe que se deve incentivar e ampliar a resolução alternativa de conflitos, pois há escassez de recursos no Judiciário, que precisam se destinar ao julgamento de demandas cujo acordo é impraticável. Nessa raia, os artigos 165-175 do CPC disciplinaram a mediação e a conciliação, com a instalação de “centros judiciários de solução consensual de conflitos” e a criação de cadastros regional e nacional para operadores de mediação e conciliação, além de câmaras privadas dessas duas modalidades.

Somando-se às aludidas previsões legais, o procedimento comum passou a contar com uma oitiva de autocomposição prévia à resposta do réu, que só não ocorrerá se as partes informarem, de maneira expressa, não se interessarem pela solução por acordo ou se o Direito em questão não admitir a autocomposição, de acordo com o art. 334 do CPC.

Curiosamente, o CPC prevê punição à parte que não comparecer à audiência preliminar, considerando a ausência um ato atentatório à Justiça, mas não fixa nenhuma sanção de timbre processual para a falta da audiência prevista, como nulidade, ou preclusão, por exemplo. Assim, não há nenhuma consequência decorrente da não realização da audiência de mediação ou conciliação<sup>20</sup>.

Sem dúvida, os MASCs são instrumentos importantes de auxílio e complementação do serviço judiciário estatal. Mesmo quando substituem a jurisdição do Estado, como na arbitragem, ou são requisitos à prestação da tutela jurisdicional, como na mediação e na conciliação, não podem ser vistos como obstáculos ao exercício da garantia de acesso à Justiça. O direito à prestação da tutela jurisdicional deve conduzir sua interpretação de forma a não deixar qualquer disputa em sociedade sem o remédio adequado<sup>21</sup>.

A partir dos referidos incentivos legais, um dos MASCs que ganhou corpo no Brasil foi a arbitragem, mas isso não significa que se trate de figura novidadeira. Antes de o Estado conquistar para si o poder de declarar o direito ao caso concreto e ter a jurisdição, houve três fases distintas: a autotutela; a arbitragem facultativa; e a arbitragem obrigatória. Nessa raia, a autocomposição é tão antiga quanto a autotutela. O processo só surgiu com a arbitragem obrigatória, e depois a jurisdição como conhecemos hoje<sup>22</sup>.

A arbitragem brasileira foi veiculada na Lei nº 9.307/96, que já foi questionada judicialmente no SE-Agr5.206-7, no qual o STF entendeu que a referida Lei não viola o princípio do acesso à justiça, ao argu-

<sup>18</sup> FARIA, Marcela Kohlbach de. Os meios alternativos de solução de controvérsias em uma perspectiva comparada. *Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)*, v. 9, n. 9, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/20395>. Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>19</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 51.

<sup>20</sup> SALLES, Carlos Alberto de; MEGNA, Bruno Lopes. Mediação e conciliação em nova era: conflitos normativos no advento do novo CPC e da Lei de Mediação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PESSOA, Fábio Guidi Tabosa. *Direito Intertemporal*. Salvador: Juspodium, 2016. p. 122.

<sup>21</sup> SALLES, Carlos Alberto de. O consenso nos braços do leviatã: os caminhos do Judiciário brasileiro na implantação de mecanismos adequados de solução de controvérsias. *Revista Jurídica Luso Brasileira (RJLB)*, Lisboa, ano 4, n. 3, p. 215-241, 2018. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/3/2018\\_03\\_0215\\_0241.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/3/2018_03_0215_0241.pdf). Acesso em: 04 jan. 2024.

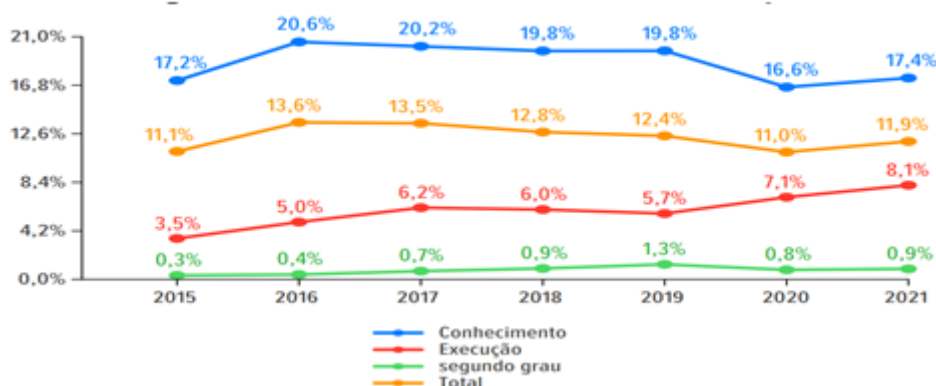
<sup>22</sup> CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 23.



mento principal de que a manifestação da parte na cláusula de compromisso e a autorização legal que o juiz recebeu para substituir a vontade da parte relutante em assumir o compromisso não agridem o artigo 5º, XXXV, da Constituição de 1988.

Não obstante os mencionados avanços na autocomposição, os números indicam que no Brasil ela ainda não ganhou a musculatura esperada, pois segundo o “Relatório Justiça em Números 2022” do CNJ<sup>23</sup>, em 2021 resolveram-se apenas 11,9% dos processos com conciliação. Apesar do crescimento de 0,9% em relação a 2020, ainda não se retornou aos patamares anteriores à pandemia de covid-19, conforme demonstra a figura abaixo:

**Figura 1** - Série histórica do índice de conciliação no Brasil



Fonte: CNJ, 2022.

A figura demonstra que é na fase de conhecimento que mais se celebram acordos no Brasil, apesar da redução do percentual de 2016 (20,6%) para 2021 (17,4%), com o índice mais baixo constatado em 2020 (16,6%). Demonstra, também, um crescimento quase contínuo dos acordos na fase de execução, passando de 3,5% em 2015 para 8,1% em 2021.

Para efeito de comparação, nos EUA resolvem-se 95% dos casos cíveis com acordos. Na Justiça Federal Estadunidense, no ano de 2002, por exemplo, somente 1,8% dos litígios cíveis foram de fato julgados, enquanto em 1962 foram 11,5%, significando um recuo relevante, apesar de as taxas já serem baixas naquela época ao comparar-se com a realidade brasileira. Por aí se vê que os MASCs são regra nos EUA, enquanto aqui ainda engatinham<sup>24</sup>.

A experiência brasileira com os MASCs demonstra que a origem romanística de nossa cultura é um obstáculo para a aceitação desses instrumentos para resolver os problemas jurídicos que surgem na sociedade. O despertar da comunidade jurídica e da sociedade para a adoção dessas novas fórmulas só iniciou quando o Judiciário não conseguiu mais conceder a tutela jurisdicional em tempo razoável aos jurisdicionados<sup>25</sup>.

De acordo com o “Relatório Justiça em Números 2016”<sup>26</sup> do CNJ, um possível motivo para os baixos índices de acordos no Brasil seria uma “cultura” de litigância, à revelia da racionalidade. Ainda segundo o CNJ,

<sup>23</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2022*. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

<sup>24</sup> FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 51.

<sup>25</sup> ANDRIGHI, Fátima Nancy. A arbitragem: solução alternativa de conflitos. *Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal*, Brasília, n. 2, p. 149-173, maio/ago. 1996. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79058527.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2024.

<sup>26</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2016*. Brasília: CNJ, 2016. p. 57. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2024.

os obstáculos são mais de timbre cultural do que estrutural, esperando-se uma mudança de rumo motivada nas muitas políticas que aquele órgão implementou e a lógica do novo CPC, incentivadores dos acordos.

O estudo dos MASCs no Judiciário permitiu constatar que, em relação aos EUA, o Brasil ainda tem um longo percurso para multiplicar os seus tímidos 11,9% de sentenças homologatórias de acordos em 2021. Se na consolidada esfera judicial o desempenho dos acordos ainda é baixo, acredita-se que na esfera administrativa não se encontrará melhor sorte. É o que se descobrirá a seguir, começando pelos acordos na Administração Pública da União.

#### 4 Os acordos disciplinares na Administração Pública da União<sup>27</sup>

Embora na esfera judicial os MASCs ainda não tenham a adesão desejada, a Controladoria-Geral da União (CGU) entendeu que os acordos seriam úteis no SisCor<sup>28</sup>. Por isso, em 2009 implementou o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), por meio da IN CGU nº 4/2009, visando à racionalização de procedimentos, liberação de servidores para a apuração de infrações graves, e mitigação do problema da prescrição das advertências, pois sempre houve dificuldade para aplicá-las devido ao seu curto prazo prescricional de 180 dias<sup>29</sup>.

A referida IN previa a celebração de TCA quando o extravio ou dano a bem público desaguasse em prejuízo de pequena monta, com lastro nos princípios da eficiência e do interesse público, que incentivam a racionalizar os procedimentos administrativos. A IN também citava a necessidade de reduzir a burocracia estatal, amputando controles cujos benefícios não compensam os custos, como a apuração de dano ou desaparecimento de notebook custodiado ao servidor e pequenas avarias em veículo oficial, ou equipamentos da repartição.

Aquela IN fixou como de pequeno valor o bem cujo preço de mercado para adquirir ou reparar fosse menor que o limite da dispensa de licitação, que na ocasião era de R\$ 8 mil. O TCA só cabia nos atos culposos e se o servidor ressarcisse o prejuízo, celebrando-se o acordo no setor que gerenciava os bens e materiais do órgão.

Manter a celebração do acordo e a elaboração do TCA na unidade onde ocorreu o dano foi uma tentativa de reduzir a demanda do SisCor, disponibilizando os servidores que atuam na matéria correcional para a apuração de outros tipos de irregularidades, que contando com mais mão de obra tramitariam com mais celeridade, teoricamente<sup>30</sup>.

Para descobrir se a teoria da vida pensada funcionou na prática da vida vivida, solicitou-se à CGU, via Lei de Acesso à Informação (LAI), que informasse quantos TCAs se celebrou no SisCor desde 2010, ano seguinte à sua criação, até 2019, quando foi substituído e deu lugar ao seu sucessor, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

A CGU informou que só em 2015 passou a registrar os TCAs no seu banco de dados e as quantidades foram 4 em 2015; 4 em 2016; 7 em 2017; 11 em 2018; e 32 em 2019. Portanto, na União firmaram-se somente 58 TCAs naqueles 5 anos inventariados, sendo a maioria em 2019 (32) e apenas 26 entre 2015 e 2018. São

<sup>27</sup> Para simplificar a redação, ao longo do texto se usará “União” como sinônimo de Administração Pública da União.

<sup>28</sup> Conforme o Decreto nº 10.768/2021, a CGU é o órgão central do Sistema Correcional do Poder Executivo Federal (SisCor).

<sup>29</sup> DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada*. Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar. 11. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 645.

<sup>30</sup> SANTOS, Denis Ribeiro dos. A execução do termo circunstanciado administrativo no âmbito da Controladoria-Geral da União. In: FERNANDES, Eder; NEVES, Edson Alvisi; HANSEN, Gilvan Luiz (org.). *Democracia, Estado de Direito e Cidadania: enfoques e reflexões*. Rio de Janeiro: Light, 2014. p. 59-74. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Eder-Monica-2/publication/350801811\\_2014\\_Democracia\\_Estado\\_de\\_Direito\\_e\\_Cidadania\\_-\\_enfoques\\_e\\_reflexoes/links/6073680aa6fdcc5f779c9331/2014-Democracia-Estado-de-Direito-e-Cidadania-enfoques-e-reflexoes.pdf#page=73](https://www.researchgate.net/profile/Eder-Monica-2/publication/350801811_2014_Democracia_Estado_de_Direito_e_Cidadania_-_enfoques_e_reflexoes/links/6073680aa6fdcc5f779c9331/2014-Democracia-Estado-de-Direito-e-Cidadania-enfoques-e-reflexoes.pdf#page=73). Acesso em: 06 jan. 2024.

números tímidos quando comparados aos 14.472 PADs e sindicâncias acusatórias instaurados no mesmo período (2015-2019), conforme demonstra a figura abaixo:

**Figura 2 - PADs e sindicâncias acusatórias instauradas no SisCor entre 2015 e 2019**



Fonte: CGU, 2023

A figura demonstra que entre 2015 e 2019 se instauraram 14.472 processos acusatórios, tratando-se de PADs e sindicâncias, dos quais 2.037 ainda estavam em tramitação, permitindo constatar que o TCA resultou pouco significativo. Por isso, ampliando o horizonte dos acordos disciplinares, a CGU inaugurou o TAC, com certidão de nascimento na IN CGU nº 2/2017, e alcance estendido nas INs CGU/CRG nº 17/2019 e nº 4/2020.

O TAC homenageia a discricionariedade administrativo-disciplinar no tocante ao interesse público de instaurara persecução, oriunda do direito germânico, para os casos de infrações leves, viabilizando a reabilitação da ordem administrativa interna com procedimento mais simples, célere e eficaz, valorizando o princípio da razoável duração do processo em sede administrativa, pois impede-se a instauração de procedimento disciplinar para casos solucionáveis na instrução pré-processual, como técnica de gestão e não de direito disciplinar<sup>31</sup>.

A chegada do TAC no SisCor preencheu um espaço que há muito os estudiosos do sistema correcional criticavam, pois enquanto na seara penal o Ministério Público tinha autonomia para firmar acordos com os autores de infrações menores, na esfera administrativa disciplinar as autoridades correcionais seguiam atadas aos processos acusatórios para apurar infrações disciplinares, sem importar o patamar de lesividade da conduta<sup>32</sup>.

Apenas recentemente superou-se esse paradigma, em ambiente de administração pública dialógica, ou consensual, que busca realinhar o Direito Administrativo a uma visão contemporânea e apta a cumprir a sua função de compatibilizar o interesse público com os direitos e garantias fundamentais que a Constituição de 1988 oferece aos administrados<sup>33</sup>.

A consensualidade é uma técnica de gestão administrativa que permite à Administração Pública e ao administrado celebrarem acordo para concluir consensualmente um processo administrativo pela negociação do exercício do poder punitivo do Estado<sup>34</sup>. Ela vem sendo amplamente usada no âmbito do Direito

<sup>31</sup> DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 381.

<sup>32</sup> NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcelos. *A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://btdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcelosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

<sup>33</sup> MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. *Revista Jurídica Unigran*, Dourados, v. 16, n. 31, p. 69-85, jan./jun. 2014. Disponível em: [https://www.unigran.br/dourados/revista\\_juridica/ed\\_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf](https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf). Acesso em: 07 jan. 2024.

<sup>34</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 111.

Administrativo como instrumento para recompor a juridicidade, com a tripla vantagem de ser mais barata, célere e eficaz<sup>35</sup>.

Antes da implementação do TAC na União, o seu SisCor não tinha competência para tratar de forma diferenciada, com ferramentas mais econômicas, as infrações disciplinares de baixo teor ofensivo ao ordenamento, como as derrapadas comportamentais estampadas na lista de deveres do art. 116, ou de algumas proibições do art. 117 da Lei nº 8.112/90<sup>36</sup>.

Conforme o caput e os §§ 1º e 2º do art. 1º da IN CGU/CRG nº 4/2020, o TAC é uma ferramenta não punitiva que alcança o servidor cuja conduta infracional pode ser classificada como de menor potencial ofensivo, em tese sancionada com advertência ou suspensão até 30 dias. Assim, igualou-se administrativamente o significado jurídico de “infração de menor potencial ofensivo” ao alcance sancionatório da sindicância acusatória<sup>37</sup>.

Da forma como a CGU engenhou o TAC e estabeleceu o seu limite na pena de suspensão até 30 dias, pode-se inferir que a sua intenção foi de, atendidas algumas condições, oferecer um procedimento simplificado e mais barato como opção à sindicância disciplinar, que tem trâmite mais complexo e submetido às regras e princípios processuais, constitucionalmente garantidos.

A CGU deu o importante passo modernizante com a criação do TAC, porque a atual dinâmica da Administração Pública da União motivou a adoção de um rito ágil e desembaraçado para lidar com as infrações disciplinares de reduzida ofensa ao ordenamento, para evitar a inauguração de uma grande quantidade de PAD's<sup>38</sup>.

Passados alguns anos a sindicância ficou ultrapassada, sendo considerada excessivamente burocrática, criando-se o TAC como alternativa mais dinâmica em 2017, diante da carência de mecanismos cada vez mais céleres e menos formais de solução de conflitos, embora a possibilidade de se chegar à justiça por outros caminhos não seja nada nova<sup>39</sup>.

Importante anotar que quando a aludida IN se refere à conduta punível com advertência ou suspensão até 30 dias como condição para firmar-se o TAC, esse entendimento vem dos indícios constatados no juízo de admissibilidade que antecede a instauração do PAD, quando a Administração Pública ainda não tem certeza razoável de que o servidor acusado praticou infração que pode ser sancionada naquele limite de sanção, havendo só indícios dessa hipótese.

O TAC é vantajoso para a Administração Pública e para o servidor denunciado, porque aquela poupa os recursos que investiria num PAD, enquanto este evita o desgastante trâmite processual disciplinar como acusado. É uma eficiente alternativa para restaurar a ordem na repartição afetada, que tem amparo no princípio da discricionariedade da ação disciplinar<sup>40</sup>. É um compromisso moral e ético de composição do litígio disciplinar, com o compromisso de melhora do servidor e do serviço que ele presta à sociedade<sup>41</sup>. Assim, a

<sup>35</sup> GARCIA, Emerson. A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 66, p. 29-82, out./dez. 2017. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson\\_Garcia.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf). Acesso em: 07 jan. 2024.

<sup>36</sup> VICENTE, Luciano Rosa. *O impacto dos instrumentos desburocratizantes na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil*. São Paulo: Dialética, 2022. p. 81.

<sup>37</sup> TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre processo administrativo disciplinar. *CGU*, Rio de Janeiro, 09 jan. 2023. p. 530.

<sup>38</sup> LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância*: doutrina, jurisprudência e prática. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 81.

<sup>39</sup> SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*: curso básico para programas de graduação em Direito. São Paulo: Método, 2013. p. 13-39.

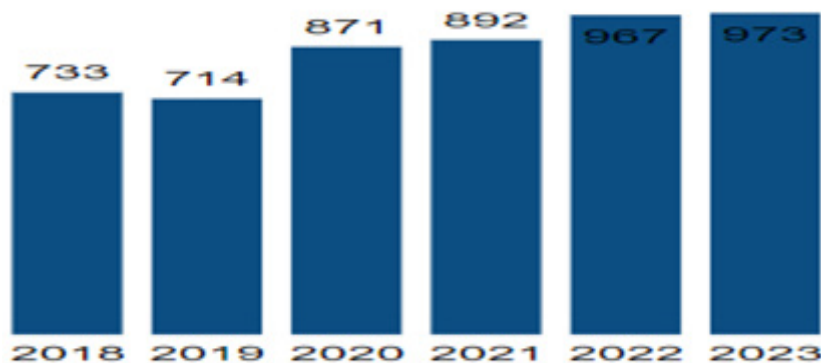
<sup>40</sup> ALVES, Léo da Silva. Infração disciplinar: o dever de apurar. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2042, fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12273/infracao-disciplinar-o-dever-de-apurar>. Acesso em: 08 jan. 2024.

<sup>41</sup> ALVES, Léo da Silva. *Ajustamento de conduta e poder disciplinar*: controle da disciplina sem sindicância e sem processo. Brasília:

ausência de previsão de TAC frustra o princípio da eficiência, que se vincula ao modelo gerencial de administração pública, buscando a maximização dos fins estatais e a legitimação pelo resultado<sup>42</sup>.

Uma grande vantagem do TAC é o tempo que se ganha com a solução do caso negociadamente, quando se compara com o tempo médio de duração de um PAD, que na União é de 858 dias (2,35 anos), considerados desde o recebimento da denúncia da infração disciplinar, até o julgamento, conforme demonstra a figura abaixo, que apresenta os PADs julgados entre 2018 e 2023.

**Figura 3** - Tempo médio de duração dos PADs entre 2018 e 2023 (em dias)



Fonte: CGU, 2023

Como o TAC tem a missão de evitar a inauguração do procedimento disciplinar, ou a sua continuação depois de 10 dias que o servidor acusado foi notificado, não é possível a comissão de inquérito ou de sindicância acusatória propor à autoridade correccional, e nem esta operacionalizar o TAC, quando o processo apuratório está em momento avançado. Por isso, quando o servidor já foi indiciado e citado para apresentar defesa escrita, não é possível converter o PAD em TAC, permanecendo a regra da vinculação da apuração e possível sanção<sup>43</sup>.

Para descobrir se a boa ideia desburocratizante teve bom resultado na prática, ou se foi pouco significativa como o seu antecessor TCA, consultou-se a CGU sobre quantos TACs celebraram-se no SisCor desde 2018, ano seguinte à sua implantação, em 30/5/2017, pois o seu “Painel Correição em Dados” não oferece essa informação. Seguem as quantidades:

**Tabela 1** - Quantidade de TACs no SisCor (2018-2023)

2018	2019	2020	2021	2022	2023 <sup>44</sup>	TOTAL
1144	2407	2.539	1342	906	359	8.697

Fonte: CGU - Consulta via LAI (agosto-2023).

Os números comprovam que o TAC fez sucesso desde o nascimento em 2017, pois celebraram-se 8.697 entre 2018 e 2023, evitando-se inaugurar igual quantidade de PADs nesse período, gerando grande economia de recursos para a Administração Pública aplicar nos casos mais graves, além de poupar os servidores

Cebral, 2008. v. 2. p. 97.

<sup>42</sup> CHIKÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 4, n. 18, p. 169-196, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/621>. Acesso em: 02 jan. 2024.

<sup>43</sup> SOUZA, Adailton Alves de. O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo. *Revista Eletrônica Âmbito Jurídico*, São Paulo, n. 179, 23 jul. 2019. Disponível em: [https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo/#\\_ftn-ref29](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo/#_ftn-ref29). Acesso em: 10 jan. 2024.

<sup>44</sup> TACs celebrados até 16/8/2023.



acusados do desgastante acompanhamento de um PAD, desempenhando-se o poder disciplinar “de forma rápida e eficiente nos casos de ilícitos com possíveis penalidades consideradas brandas”<sup>45</sup>.

O estudo dos acordos disciplinares na União demonstrou que a CGU iniciou timidamente com o TCA em 2009, abraçando apenas as infrações relativas ao dano e extravio de bens até R\$ 8 mil. Com esse objeto bastante limitado, o resultado foi tímido, por isso em 2017 a CGU criou o TAC e ampliou o seu raio de ação no final de 2019, com excelentes resultados, o que leva a perguntar: será que nos Estados tais acordos também fazem sucesso? Descobriremos a seguir.

## 5 Os acordos disciplinares nas Administrações Públicas Estaduais

Depois de entender como a União trata os acordos disciplinares, aqui se estudará como os Estados lidam com eles, com recorte naqueles com Estatuto dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988 e que não alteraram as suas seções disciplinares de forma significativa posteriormente: MG (1952), PE (1968), CE (1974), RJ (1975), SE (1977) e AM (1986). SP (1968), SC (1985) e PR (1970) também têm Estatutos anteriores à Carta Cidadã, mas cambiaram muito depois dela a parte que aqui interessa.

Como a cultura dos acordos disciplinares é recente nas Administrações Públicas brasileiras, nenhum dos Estados pesquisados os prevê nos seus Estatutos. Apenas quatro Estados os introduziram pela via legislativa diretamente nos seus Estatutos dos servidores civis, ou em leis que os atualizaram: o pioneiro foi Tocantins (2007), seguido de Goiás (2020), São Paulo (2021) e Paraná (2021).

Nos seis Estados investigados, três preveem o TAC nas suas normatizações (CE, MG e RJ), enquanto o AM<sup>46</sup>, SE e PE não negociam a disciplina com os seus servidores, por falta de previsão normativa. O Ceará introduziu o TAC por Lei, enquanto Minas Gerais e Rio de Janeiro o veicularam por Decreto. Os acordos cearense e mineiro alcançam a penalidade de suspensão até 90 dias, enquanto o fluminense apenas as advertências e repreensões.

Iniciando por MG, desde 2015 a sua Administração Pública prevê o Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) como possibilidade de acordo para substituir aparente infração cometida no exercício do cargo. Conforme o art. 6º do Decreto nº 46.906/2015, o TAD “poderá ser formalizado no caso de infração sujeita às penas de repreensão ou suspensão”, desde que o servidor cumpra algumas condições, como inexistência de dolo na conduta, histórico funcional favorável e o acordo mostrar-se razoável ao caso concreto, entre outras.

Comparando-se o alcance do TAD mineiro com o TAC federal, constata-se que aquele é mais abrangente, pois abraça a penalidade de suspensão integralmente, que pode chegar a 90 dias (art. 246, § 1º, da Lei nº 869/1952), ficando de fora apenas as expulsões, enquanto na União o seu limite chega na suspensão até 30 dias. Outro aspecto que mostra a maior disposição mineira em negociar a disciplina é o limite temporal em que o servidor pode requerer o acordo.

Segundo o § 2º do art. 6º do Decreto, o servidor “só poderá requerer o ajustamento disciplinar até a fase de apresentação de defesa”, que de acordo com o art. 225 da Lei nº 869/1952 (Estatuto) ocorre depois de ultimado o processo, quando a comissão processante cita o acusado para apresentá-la no prazo de dez dias. Trata-se de uma significativa vantagem para o servidor, que pode aguardar toda a instrução do PAD e o exato teor da acusação para decidir se vai enfrentá-la ou negociar com a Administração Pública.

<sup>45</sup> SANTOS, Joice da Silva Carvalho. *Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins*. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Fundação Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/238/1/Joiceita%20da%20Silva%20Carvalho%20Santos%20-%20Dissertac%cc%a7a%cc%83o.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

<sup>46</sup> Prevê o TAC apenas para os servidores do Sistema de Segurança Pública.

Por outro lado, a possibilidade de o servidor requerer o acordo até a apresentação da defesa, depois de instruído o PAD, desvirtua um dos seus principais objetivos, que é evitar a prolongada tramitação processual, resolvendo a questão preferencialmente antes que o processo se transforme em PAD, com eficiência e sem burocracia. Nessa quadra, a CGE-MG estabeleceu normas complementares ao Decreto na Instrução de Serviço (IS) COGE/CGE nº 1/2017.

O § 3º do art. 3º da referida IS estabeleceu que a comissão processante poderá, até a apresentação da defesa, elaborar relatório parcial propondo o acordo e submetê-lo à análise da unidade de controle interno. Com esse dispositivo, a CGE cobriu a brecha deixada no Decreto, que no seu art. 6º, § 4º, previa que a comissão de PAD em andamento poderia sugerir o acordo, mas sem mencionar até qual momento da tramitação. Assim, a comissão de PAD e o acusado tem o mesmo prazo para movimentar o acordo: até a apresentação da defesa escrita.

Para apurar quais as considerações da CGE-MG sobre esse prazo elástico da proposta de TAD quando há PAD em andamento, consultou-se a 1ª edição do “Manual de apuração de ilícitos administrativos” mineiro (Manual de PAD-MG)<sup>47</sup>, que embora faça longa abordagem sobre o TAD, nada menciona sobre o aludido prazo, que acaba por distorcer o instrumento.

Corrigindo a distorção, em 2022 o Governo mineiro voltou a tratar do TAD, no seu Decreto nº 48.418/2022, mantendo o seu alcance até a pena de suspensão, mas reduzindo consideravelmente o prazo para celebrar o acordo depois de instaurado o PAD. Segundo o art. 9º do Decreto, o servidor acusado pode solicitá-lo até a apresentação da defesa prévia, e a comissão disciplinar pode sugerir-lo até dez dias após a apresentação da referida peça.

Segundo a 3ª edição do Manual de PAD da CGE-MG<sup>48</sup>, a defesa prévia é aquela que o acusado apresenta em até dez dias depois da instauração do PAD, com as suas alegações preliminares, requerimento de junta de documentos, indicação de testemunhas e outras provas. Assim, o prazo para o acusado requerer e a comissão sugerir a conversão do PAD mineiro em acordo passou a ser similar ao oferecido na União, que também adota o prazo de dez dias após a notificação do servidor como acusado no PAD.

Há outros dois aspectos importantes na evolução do TAD mineiro quando se compara o Decreto de 2015 com o de 2022. O primeiro se refere à intenção do servidor ao praticar a infração, pois no Decreto de 2015 a ausência de dolo ou má-fé era um dos requisitos para celebrar o TAD (art. 6º, I), que desapareceu no Decreto de 2022.

A amputação de tal requisito é acertada, pois há infrações de pequeno potencial ofensivo praticadas com dolo que em tese merecem o acordo, como a falta de urbanidade, a conduta incompatível com a moralidade administrativa, a ausência da repartição sem causa justificada e sem autorização da chefia, a retirada de material ou documento da repartição sem autorização superior e o descumprimento de ordens legais superiores, por exemplo.

A segunda alteração acertada nos requisitos para celebrar o TAD mineiro foi a substituição da condição de “inexistência de prejuízo ao erário” (art. 6º, III, do Decreto de 2015), pela disposição do art. 6º, V, do Decreto de 2022, que exige o ressarcimento, ou o compromisso de ressarcir, eventual dano causado ao erário. Pelo exposto, a Administração Pública mineira dispõe de acordo disciplinar, introduzido por Decreto em 2015 e atualizado em 2022, ambos com abrangência mais ampla que o federal, alcançando as suspensões até 90 dias.

<sup>47</sup> MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Corregedoria-Geral. *Manual de apuração de ilícitos administrativos*. Belo Horizonte: CGE, 2020. p. 189-203. Disponível em: <https://cge.mg.gov.br/download/category/34-manuais-e-cartilhas?download=452:manual-de-apuracao-de-ilicitos-administrativos>. Acesso em: 13 jan. 2024.

<sup>48</sup> MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. *Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais*. 3. ed. Belo Horizonte: CGE, 2023. Disponível em: [https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor\\_assets/attachments/16470/manual\\_de\\_apuracao\\_de\\_ilicitos\\_administrativos\\_-\\_3\\_ed\\_cge-mg.pdf](https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf). Acesso em: 13 jan. 2024.

Na Administração Pública de Pernambuco não há previsão para celebração de acordos, conforme mencionado na introdução desse estudo no caso de Cláudia, servidora que se negou a cumprir ordens superiores e faltou com urbanidade na repartição, respondendo a PAD e recebendo suspensão de quinze dias. Ao não encontrar a previsão de acordo disciplinar nas normas pernambucanas, consultou-se a sua CGE, que respondeu que realmente “não existe, mas há estudo em conjunto com a Procuradoria-Geral do Estado nessa perspectiva”.

O Ceará introduziu o seu TAC por meio da Lei nº 17.936/2022 que, segundo o seu art. 2º, pode ser celebrado “nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo”, entendendo-se como tal “a conduta punível com repreensão ou suspensão”. Conforme o art. 198 da Lei cearense nº 9.926/1974 (Estatuto) a suspensão pode chegar a 90 dias, portanto, o alcance do TAC cearense é idêntico ao mineiro, não agasalhando apenas as sanções expulsivas.

A exemplo do que fez a Administração Pública mineira no seu primeiro Decreto sobre a possibilidade de acordo disciplinar (2015), a cearense também proibiu a celebração do TAC para as condutas que causaram prejuízo ao erário (art. 5º, I). Nesse aspecto, a Lei cearense seria mais eficiente se ressaltasse no dispositivo que o ressarcimento do dano, ou o compromisso de ressarcir-lo, afasta a proibição, como fez Minas Gerais no seu segundo Decreto (2022), que aprimorou as regras do ajustamento disciplinar e incluiu essa previsão.

O TAC alencarinense também é proibido nos casos de condutas reativas a assédio moral ou sexual contra servidor público civil, e ofensa física ou moral em serviço contra servidor, usuário de serviço público ou terceiro, demonstrando o grau de repúdio do cearense a esses comportamentos desviados, assim como os casos enquadrados, em tese, como crime ou improbidade administrativa.

Quanto aos procedimentos disciplinares em curso, o pedido de TAC “pode ser feito pelo interessado à autoridade instauradora até cinco dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado” (art. 6º, § 1º), portanto é parecido com o TAC federal e o TAD mineiro, que prescrevem o prazo de dez dias, havendo bom grau de uniformidade nesse aspecto.

A certidão de nascimento do TAC no Rio de Janeiro é o Decreto nº 46.339/2018, que o define como medida sem caráter punitivo e alternativa à eventual instauração de sindicância ou PAD e à aplicação das penas de advertência ou repreensão aos agentes públicos (art. 1º). Essa definição marca o limite do TAC fluminense nas condutas puníveis com aquelas duas penalidades, mostrando-se mais contido que os TACs federal (suspensão até 30 dias) e cearense (suspensão até 90 dias), e que o TAD mineiro (suspensão até 90 dias).

Entre os requisitos para a celebração do TAC na Administração Pública fluminense está a “inexistência de dolo ou má fé por parte do agente público” (art. 4º, I), seguindo o exemplo de MG no seu primeiro Decreto sobre o ajustamento disciplinar (2015), que eliminou esse requisito no segundo Decreto (2022). Conforme se comentou acima, a referida vedação deveria ser evitada, pois há condutas dolosas de baixo potencial ofensivo, puníveis com advertência ou repreensão, que não merecerão o TAC no RJ, pois está limitado apenas aos atos culposos.

Quanto ao momento para celebração, o art. 5º do Decreto fluminense prescreve que o TAC “poderá ser formalizado antes ou durante a investigação preliminar, sindicância ou PAD”, desde que antes da finalização da instrução do PAD, “que ocorre no momento de apresentação do relatório final pela autoridade processante”. Esse é outro ponto que pode ser melhorado, pois autorizar a celebração depois da prolongada instrução do PAD desatende ao mais caro princípio dos acordos (eficiência), atendido somente se a negociação ocorrer antes ou no início do PAD.

Outra peculiaridade do TAC no RJ é que no caso de descumprimento das obrigações assumidas, a autoridade que o celebrou deverá intimar o servidor para se justificar no prazo de até cinco dias. Caso não se acolham as justificativas, o acordo será rescindido e comunicado à autoridade competente para a aplicação

da penalidade disciplinar cabível, porque como o servidor “já reconheceu a infração para celebrar o TAC, a autoridade competente aplicará, de imediato, a penalidade disciplinar cabível [...]” (art. 10, §§ 1º e 2º).

O referido dispositivo destoa dos seus equivalentes na União, CE e MG, porque nelas quando o agente público descumprir os termos do acordo celebrado adotam-se as providências necessárias à instauração ou continuidade do respectivo procedimento disciplinar, sem prejuízo da apuração relativa à inobservância das obrigações previstas no ajustamento de conduta. O formato escolhido no RJ, com punição imediata após o descumprimento do TAC, dá margem à alegação de desrespeito ao devido processo legal.

As outras duas Administrações Públicas investigadas, com Estatutos dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988, foram de Sergipe (1977) e Amazonas (1986). Esta prevê o TAC apenas para os servidores do seu Sistema de Segurança Pública, no art. 66 da Lei nº 3.278/2008, de teor pouco claro e controverso: quando “não for possível determinar a ocorrência de infração disciplinar de qualquer natureza, mas que exijam o restabelecimento da paz social e familiar será admitida a conciliação” por intermédio do TAC.

O dispositivo é pouco claro, porque não dá pista sobre o que seria o “restabelecimento da paz social e familiar”, e controverso porque sendo o TAC uma ferramenta para substituir o PAD e a eventual punição pela prática de infração disciplinar, não deveria ser possível celebrá-lo quando “não for possível determinar a sua ocorrência” (da infração). De qualquer forma, no Amazonas o uso do TAC é apenas parcial e incompleto, porque somente um grupo específico e limitado de servidores pode contar com essa via negociada da disciplina.

Como não se encontrou previsão normativa para a celebração de acordos disciplinares na Administração Pública sergipana, perguntou-se à sua Comissão Permanente de Procedimentos Disciplinares e o seu coordenador-geral respondeu que em Sergipe não há instrumentos para negociar a disciplina com os seus servidores civis.

A investigação nas seis Administrações Públicas Estaduais permitiu constatar que apenas três delas preveem os acordos disciplinares (CE, MG e RJ). O Amazonas prevê somente para um grupo de servidores, enquanto Pernambuco e Sergipe não contam com esse eficiente instrumento de negociação disciplinar. Constatou-se, também, que há pouca uniformidade quanto ao alcance dos acordos e ao instrumento que os introduziu no sistema correcional. É esse aspecto que se estudará a seguir, pois somente o Ceará deu vida ao TAC por meio de lei.

## 6 A falta de previsão legal para substituir PADs e penalidades por acordos

Conforme o estudado nos dois subtítulos anteriores, na União o TCA e o TAC nasceram de instruções normativas da CGU, enquanto nos seis Estados analisados três não preveem os acordos disciplinares, um os introduziu por meio de Lei (CE) e dois por intermédio de Decretos (MG e RJ). As normas administrativas que viabilizaram os acordos disciplinares foram medidas importantes, justas e bem sucedidas, que permitem “negociar” com os servidores que cometeram infrações leves, agilizando o sistema correcional<sup>49</sup>.

No bem-vindo e eficiente cenário da resolução processual alternativa por conciliação, o justo se encontra e dá as mãos ao direito, ligados pelo correto e o honesto, de forma que o direito justo é um singular modo de ser do Direito Positivo<sup>50</sup>. Entretanto, há uma pergunta que precisa de resposta: a implantação dos acor-

<sup>49</sup> NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

<sup>50</sup> LARENZ, Karl. *Derecho Justo: fundamentos de ética jurídica*. Madrid: Civitas, 1993. p. 21.

dos por atos infralegais, como as INs da CGU e os Decretos de MG e RJ é adequada juridicamente? Para respondê-la se usarão as normas da União, mas o raciocínio desenvolvido se aplica integralmente à esfera estadual.

Entre as penalidades disciplinares previstas para os servidores civis da União estão a advertência escrita, a suspensão e a demissão. Nessa raia, o art. 129 da Lei nº 8.112/90 dispõe que se aplica a referida advertência quando violadas as proibições estampadas no art. 117, I-VIII e XIX, e quando o servidor descumprir os deveres funcionais catalogados na normatização e não exista justificativa para impor punição mais grave.

Os 12 deveres dos servidores civis da União repousam no art. 116, I-XII, da Lei nº 8.112/90, cujo descumprimento enseja advertência. Quando se somam esses deveres às 10 proibições que irradiam do art. 117, também punidas com advertência, chega-se a 22 infrações com penas previstas em Lei que a CGU autorizou a substituir pelo TAC em 2017, aumentando a abrangência para as suspensões de até 30 dias em 2019 e alcançando outras infrações.

Pretende-se descobrir se é adequado juridicamente substituir punições administrativas previstas em lei, por soluções alternativas nascidas de ato administrativo. Na esfera penal, usada para preencher lacunas da esfera administrativa disciplinar, não se permite, à luz do princípio da legalidade penal, com sua envergadura constitucional e legal, pois inexistente crime e pena sem previsão legal anterior<sup>51</sup>.

Não há dúvida que somente a lei pode definir crimes e penas, e que só ela pode sacá-los do Código Penal (CP), pois a abolição de crime está disposta no art. 2º do CP e requer previsão legal: “ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória”.

O princípio da legalidade foi o primeiro positivado pelo constitucionalismo do Estado de Direito<sup>52</sup> e mostrou a cara pela primeira vez em 1215, na Magna Carta, para conter os exageros do monarca e prever que só a conduta catalogada na Lei poderia ser considerada delito. Com o passar do tempo, evoluiu-se para o devido processo legal, mas com o mesmo significado de que só se considera delituosa a conduta prevista em lei<sup>53</sup>.

O referido princípio conta com três fundamentos: o jurídico, uma vez que a lei prévia e clara gera um efeito de intimidação; o democrático, valorizando-se a separação dos poderes, que dá ao representantes do povo a competência de confeccionar as leis; e o político, vinculando os Poderes Executivo e Judiciário às leis criadas em abstrato no Legislativo, erguendo uma barreira ao exercício autoritário do poder de punir<sup>54</sup>.

Por essa via de cognição, na seara penal não é possível que um órgão administrativo crie ou elimine delitos e penalidades, pois trata-se de atribuição conferida aos legisladores. O limite entre a competência do Legislativo e do Judiciário gera intenso debate sobre a judicialização da política, criticando-se ou defendendo-se a invasão dos juízes no território dos parlamentares, na esteira do “neo-constitucionalismo”, atualmente chamado “constitucionalismo democrático”.

As vezes que se insurgem contra essa forma de hermenêutica consideram que a despeito da separação dos poderes, com definição das competências do Legislativo e do Judiciário, um olhar atento no funcionamento das instituições brasileiras conduz à inevitável conclusão de que há um cenário de confusão total entre aqueles dois criadores de direito, inexistindo uma fronteira nítida entre a guarda da Constituição, a legislação e a jurisdição<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> NOVELLI, Rodrigo Fernando. A teoria do garantismo penal e o princípio da legalidade. *Revista Jurídica Unigran*, Dourados, v. 16, n. 31, p. 119-129, jan./jun. 2014. Disponível em: [https://www.unigran.br/dourados/revista\\_juridica/ed\\_anteriores/31/artigos/artigo06.pdf](https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo06.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

<sup>52</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 76-77.

<sup>53</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. *Direito penal: parte geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 1. p. 23.

<sup>54</sup> CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de Direito Penal: parte geral*. 3. ed. São Paulo: Jus Podivm, 2015. p. 81-82.

<sup>55</sup> HORBACH, Carlos Bastide. *A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos*.



Existe no Brasil, notadamente entre os juízes, uma crise de mentalidade cristalizada na “nova hermenêutica” constitucional, escorada no pós-positivismo, caracterizadores do “neo-constitucionalismo”, que na verdade não passa de tentativa de esconder uma postura ideológica e militante do intérprete para invadir o espaço reservado ao Legislador<sup>56</sup>.

A expressão “pós-positivismo” é incorreta, porque dá a ideia de que anteriormente à pós-modernidade o positivismo imperava absoluto, o que não corresponde à realidade, porque existiam outras linhas de pensamento que coexistiam e respeitáveis juristas que as seguiam, como Miguel Reale, Giorgio del Vecchio, Gustav Radbruch, John Rawls<sup>57</sup>.

A aludida expressão é uma caricatura infiel do panorama jurídico, usada para atacar e diminuir o Direito moderno, na tentativa de deturpá-lo e apresentá-lo como formalista e fechado aos princípios, mecânico ao interpretar e esquivo às normas constitucionais: é uma visão equivocada, pois ele considerava os valores e a ética<sup>58</sup>. Todas essas ideias são críticas à invasão do espaço legislativo pelos juízes, com desrespeito ao princípio da legalidade.

Trazendo essa cognição para o terreno administrativo disciplinar, talvez a CGU tenha ultrapassado os limites da sua competência ao substituir as punições de advertência e suspensão até 30 dias, previstas em lei, por acordos previstos em instruções normativas. Isso porque, a Administração Pública deve respeitar as leis em vigor quando defende o interesse coletivo, mesmo quando a sua atuação não colida com os direitos dos administrados; não basta que haja garantias dos particulares, precisa-se, também, garantir a legalidade<sup>59</sup>.

Por outro lado, deve-se levar em conta que a postura submissa da Administração Pública à legalidade estrita fluiu da evolução social, na migração do Estado absoluto para o Estado de Direito, que visava a limitar a força absoluta do soberano, marcada pela Revolução Francesa. Naquele formato de organização política, o Poder Legislativo era o mais relevante, porque representava a vontade popular, devendo o Executivo apenas cumprir as suas leis<sup>60</sup>.

Hoje a realidade é outra, pois a visão positivista de sistema perdeu força e ficou para trás. O novo visual das coisas autoriza uma abertura para a Administração Pública enfrentar os obstáculos que se apresentam, entendendo-se o Direito como um sistema axiológico ou teleológico, com adequação valorativa e unidade, no qual se interpretam os princípios em conjunto, complementando-se ou restringindo-se, a depender do caso concreto<sup>61</sup>.

No Direito atual, a legalidade administrativa é vista como juridicidade, pois a atividade da Administração Pública se ampara em todos os princípios e valores existentes no sistema jurídico, sem limitar-se apenas ao texto da lei, retratando o Direito em sua dinâmica, para acompanhar e atender a sociedade<sup>62</sup>. Isso significa que antes a lei era o único norte da administração pública, mas hoje ela se orienta por todo o Direito para concretizar a sua finalidade pública, com limites mais alargados, como na esfera judicial<sup>63</sup>.

São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. 859. p. 3.

<sup>56</sup> HORBACH, Carlos Bastide. *A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. 859. p. 23.

<sup>57</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 250, p. 151-167, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/4141/2923>. Acesso em: 17 jan. 2024.

<sup>58</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 250, p. 151-167, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/4141/2923>. Acesso em: 17 jan. 2024.

<sup>59</sup> CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 476.

<sup>60</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 30.

<sup>61</sup> FREITAS, Juares. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 39.

<sup>62</sup> CHICOSKI, Davi. A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/98432/107819>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>63</sup> DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019. p. 31.

É incorreto afirmar que essa abertura do Direito Administrativo brota da simples vontade dos seus intérpretes, pois o inciso II do § único do art. 2º da Lei 9.784/99 dispõe que nos processos administrativos se observarão os critérios de atuação conforme a lei e o Direito. Nessa quadra, o processo administrativo contemporâneo e seus institutos legais refletem a constitucionalização do Direito Administrativo, influenciando na forma como os seus operadores encaram o processo na Administração Pública.

Princípios e valores como a boa-fé, a tomada de decisão amparada na Constituição e a juridicidade hoje são comuns no desempenho da atividade administrativa e jurisdicional<sup>64</sup>. É uma nova realidade, na qual a Administração Pública tem mais liberdade hermenêutica para interpretar os dispositivos normativos com maior amplitude, num horizonte alargado para além do estrito texto legal, sintonizando as suas decisões com o mundo em movimento acelerado<sup>65</sup>.

É a forma como a Administração Pública toma hoje as suas decisões, usando as regras, princípios e valores jurídicos para interpretar qual a melhor forma de cumprir sua função e atender as demandas da sociedade. Ultrapassou-se a fase em que o administrador público só poderia decidir e agir apegado unicamente ao texto legal, deixando para trás o positivismo jurídico estrito e aumentando o olhar para todo o arcabouço do Direito ao decidir<sup>66</sup>.

Trata-se de um raciocínio muito parecido com o que Luiz Edson Fachin desenvolveu em livro sobre os câmbios do Direito Civil no cenário da teoria constitucional vigente<sup>67</sup>, que se sintoniza, igualmente, com as ideias de Luís Roberto Barroso em artigo versante sobre os obstáculos e desafios do Direito diante da revolução tecnológica<sup>68</sup>. Esses estudos demonstram que todos os ramos do Direito tentam, continuamente, adaptar-se às novas realidades sociais.

A CGU seguiu essas lições ao criar um instrumento alternativo às sindicâncias acusatórias e ao PAD, para resolver consensualmente situações que se converteriam em processos onerosos para ambas as partes (Administração e acusado), transformando o TAC no protagonista da resolução consensual no SisCor. Porém, há ressalvas a serem consideradas.

Não se aceita mais que a Administração Pública agrida direitos fundamentais ao argumento de atender ao interesse público, podendo amparar-se nos princípios e valores jurídicos para concretizar tais direitos<sup>69</sup>. Sendo assim, admite-se que, para defender e realizar essa categoria de direitos, a Administração Pública pode agir sem autorização da lei. Todavia, este não é o caso da troca de sanções disciplinares por acordos como política correcional.

Certamente é necessário otimizar a persecução disciplinar, mas como esse processo não envolve a realização de direitos fundamentais é mais difícil justificar que INs substituam penalidades legais por acordos. Ademais, os dispositivos legais têm uma exposição de motivos justificando a sua introdução no sistema normativo, por isso quando a Administração Pública concretiza direitos fundamentais sem previsão legal, escorada em princípios e valores, deve fundamentar o ato com especial atenção, para que não se duvide da sua necessidade.

<sup>64</sup> DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 67.

<sup>65</sup> DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo: para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 45.

<sup>66</sup> DEZAN, Sandro Lúcio. O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 81-109, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643>. Acesso em: 19 jan. 2024.

<sup>67</sup> FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil: sentidos, transformações e fim*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

<sup>68</sup> BARROSO, Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.

<sup>69</sup> DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo: para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 46.

Inferindo que a CGU produziu estudo técnico para fundamentar a substituição de penalidades leves pelo TAC, consultou-se o órgão e a resposta foi que a ampliação do alcance do TAC baseou-se apenas no artigo 145 da Lei nº 8.112/90, que prevê a inauguração de sindicância acusatória para apuração de infrações leves, puníveis no máximo com suspensão até 30 dias. “A ampliação da abrangência do TAC não decorreu de estudo que considerasse não ser produtora a apuração de tais infrações por meio de PAD”, respondeu a CGU.

Embora a substituição de punições disciplinares previstas em lei não tenha se amparado em estudo técnico prévio no âmbito da CGU, em 2015, dois anos antes da implantação do TAC, o ex corregedor-geral da União<sup>70</sup> publicou sua dissertação de mestrado em Direito, focada na possível eficiência econômica do TAC nos procedimentos disciplinares<sup>71</sup>, na qual menciona que desde 2011 havia na CGU uma minuta de IN para a introdução do TAC.

Na referida dissertação, o autor investigou se o TAC traz ganho de eficiência no aspecto econômico da despesa pública, concluindo que o acordo tende a reduzir gastos, mas como a equação envolve outros aspectos, alguns deles podem até aumentar as despesas, como por exemplo o incremento no tempo de tramitação processual, decorrente da necessidade de analisar com mais minudência se o caso atende às condições para celebrar o TAC.

O autor calculou que um PAD custa R\$ 67.127 aos cofres públicos (2015), apresentou as variáveis que orbitam a celebração do TAC e concluiu que nem sempre o acordo significará menos despesas ao erário, cabendo aos gestores avaliar no caso concreto se ele é a melhor opção, sopesando os muitos fatores que o envolvem.

Conforme mencionado, desde 2011 a semente do TAC estava plantada na CGU, como minuta de instrução normativa para germinar no SisCor, por isso até a sua floração em 2017 foram seis anos regando a semente e amadurecendo a ideia, embora não tenha produzido um estudo técnico específico sobre o tema. Base principiológica para a instauração do TAC não faltava à CGU, a começar pelo art. 37 da Constituição de 1988.

O caput do aludido artigo prevê o princípio da eficiência na Administração Pública, presente, também, no caput do art. 2º da Lei nº 9.784/99, agarrado aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, presentes naquele dispositivo e que também se aplicam à substituição de punições leves por acordos. Além disso, o parágrafo único, I, do mesmo art. 2º daquela Lei, dispõe que nos processos administrativos serão observados os critérios de “atuação conforme a lei e o Direito”, que é maior que a lei.

Agrega-se a essa base principiológica o art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967, prevendo que “o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”. Foi nesse suporte principiológico que a CGU se apegou para implantar o TAC por meio de IN, pois conforme a sólida doutrina apresentada acima, atualmente a Administração Pública tem mais autonomia para interpretar as normas com maior amplitude, expandindo o olhar para princípios e valores que viabilizem a concretização de direitos fundamentais que o estrito texto da lei não preveja.

Ocorre que a substituição de punições por acordo disciplinar não se trata da concretização de direitos fundamentais. Por isso, embora o TAC seja um sucesso, colaborando muito para a agilização dos processos, a sua introdução seria mais adequada juridicamente se veiculada por lei, como foram as punições que ele substituiu. Foi o que fizeram os Estados de Tocantins (2007), Goiás (2020), São Paulo (2021) e Paraná

<sup>70</sup> Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega, auditor federal de finanças e controle que foi corregedor-geral da União entre 2016 e 2019, portanto foi na sua gestão que se implementou o TAC no SisCor, em 2017. Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7123090881392522>. Acesso em 20/01/2024.

<sup>71</sup> NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

(2021), que ao atualizarem os Estatutos dos seus servidores agasalharam o TAC, assim como o Ceará, aqui estudado, que também incluiu o TAC por meio de Lei (2022).

## 7 Considerações finais

Estudaram-se os acordos como métodos alternativos aos PADs e sindicâncias acusatórias na Administração Pública, porque eles são uma poderosa ferramenta de desburocratização administrativa disciplinar, que atendem ao princípio da eficiência, merecendo aperfeiçoamento e tratamento uniforme para os servidores que praticaram condutas similares.

O objetivo do estudo era descobrir como os entes investigados tratam os acordos disciplinares e o grau de uniformidade entre eles. Para alcançá-lo, estudou-se o Direito Administrativo Sancionador como parte do sistema punitivo unitário; a celebração de acordos para solucionar conflitos na esfera judicial; os acordos disciplinares na Administração Pública da União, MG, PE, CE, RJ, SE e AM; e a falta de previsão legal para substituir PADs e penalidades por acordos.

Seguindo o referido trajeto, alcançou-se o objetivo proposto, e a primeira conclusão é que desde 2017 o principal método de solução alternativa aos procedimentos disciplinares na Administração Pública da União é o TAC, que iniciou possibilitando substituir a potencial penalidade de advertência e em 2019 teve seu alcance ampliado para as suspensões até 30 dias.

A segunda conclusão, é que o TAC faz sucesso na União, pois celebraram-se 8.697 entre 01/01/2018 e 10/8/2023, evitando a instauração de igual número de PADs e agilizando o trabalho correccional. A terceira conclusão é que dois (PE e SE) dos seis Estados investigados não preveem o TAC na sua normatização, e um prevê apenas parcialmente (AM), portanto não podem oferecê-lo aos seus servidores, deixando-os em desvantagem em relação aos servidores da União, CE, RJ e MG.

A quarta conclusão, é que a introdução dos acordos disciplinares na normatização da Administração Pública seria mais adequada juridicamente se partisse do Legislativo, como fizeram o CE, GO, PR, TO e SP, e não por instrução normativa, como fez a União, ou por Decreto, como fizeram MG e RJ. Isso porque, as penas que os acordos substituem chegaram ao ordenamento pelas mãos do legislador, e essas mesmas mãos seriam as mais indicadas para autorizar as suas substituições.

A quinta conclusão, que respondeu à pergunta da pesquisa, é que a uniformidade dos acordos disciplinares entre os entes investigados é muito baixa, começando pelo fato de que dois Estados não os preveem na sua normatização (PE e SE) e um prevê apenas parcialmente (AM). A forma de introduzi-los também não coincide, pois, cada ente usou um instrumento diferente (Lei, Decreto e IN). No alcance do TAC não há melhor sorte, pois, o federal chega na suspensão até 30 dias; o cearense e o mineiro abraçam até as suspensões de 90 dias; e o fluminense apenas a advertência e a repreensão.

A referida vantagem de uns servidores em detrimento de outros não combina com o princípio da isonomia, pilar do sistema democrático, nem com o conceito de sistema jurídico e suas características de unidade e coerência. Para tornar aquele princípio um corpo vivo nesse tema, necessita-se de uma uniformização estatutária dos acordos administrativos disciplinares.

A conclusão final é que seria adequado a União incluir o TAC na Lei nº 8.112/90, para respaldar legalmente as INs da CGU. Os mesmos deveriam fazer MG e RJ com seus Decretos, seguindo o exemplo de outros Estados que já incluíram os acordos nos seus Estatutos dos servidores civis, como TO, GO, SP e PR. O AM, por sua vez, precisa estender o TAC aos seus demais servidores, para que recebam o mesmo tratamento daqueles lotados no seu Sistema de Segurança Pública.

Os Estados de PE e SE necessitam, urgentemente, introduzir o TAC nas suas normatizações, preferencialmente por meio de lei, para que seus servidores recebam o mesmo tratamento que recebem os seus colegas da União e da esfera estadual que já se atualizaram possibilitando os acordos disciplinares. Tratam-se de medidas que se impõem para valorizar a isonomia, a uniformidade, a segurança jurídica e a eficiência.

Não se ignora que o pacto federativo brasileiro dá competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI, da Constituição de 1988), permitindo aos entes da Federação fixarem os acordos administrativos disciplinares da forma que lhes convenha. Todavia, o § 1º daquele art. 24 dispõe que, no âmbito da legislação concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais.

Sabe-se, também, da dificuldade para definir o conceito de “normas gerais” no âmbito da legislação concorrente. Estuda-se esse conceito desde a Constituição de 1946, quando Aliomar Baleeiro, então deputado federal constituinte, defendeu a competência privativa da União para legislar sobre Direito Tributário, mas foi vencido pelos que temiam a centralização de poder na União.

Vencido, Baleeiro sugeriu aquele § 1º do art. 24, que trata das normas gerais e foi positivado<sup>72</sup>, mas sem esclarecer o seu conceito e alcance. Exemplo interessante sobre a competência legislativa concorrente e as normas gerais, ocorreu no julgamento da ADI nº 6.019/SP (2021), no qual o STF invalidou o art. 10, I, da Lei Paulista nº 10.177/98, que regula o processo administrativo no Estado de SP. O dispositivo julgado inconstitucional fixava o prazo decadencial de 10 anos para anular atos administrativos que a Administração Pública Estadual considerasse inválidos.

Prevaleceu, no julgamento, o entendimento de que o aludido dispositivo desrespeita o princípio da igualdade, porque o prazo de 5 anos se consolidou como referência nas relações entre o Estado e os particulares, e o STF somente admite exceções ao referido princípio quando necessário para remediar um desequilíbrio específico entre as partes.

Assim como o STF valorizou o princípio da isonomia no caso citado, defende-se que uma maior uniformidade na Administração Pública brasileira no tocante aos acordos disciplinares colaboraria para evitar que uns servidores sejam punidos, enquanto outros que praticaram conduta similar celebrem acordos, como ocorreu no caso mencionado no início deste estudo, por conta de diferenças relevantes na normatização dos entes.

## Referências

ALVES, Léo da Silva. *Ajustamento de conduta e poder disciplinar*: controle da disciplina sem sindicância e sem processo. Brasília: Cebrad, 2008. v. 2.

ALVES, Léo da Silva. Infração disciplinar: o dever de apurar. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2042, fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12273/infracao-disciplinar-o-dever-de-apurar>. Acesso em: 08 jan. 2024.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. A arbitragem: solução alternativa de conflitos. *Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal*, Brasília, n. 2, p. 149-173, maio/ago. 1996. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79058527.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2024.

<sup>72</sup> Rubens Gomes de Sousa, Geraldo Ataliba e Paulo de Barros Carvalho detalharam esse fato na 2ª edição do livro “Comentários ao Código Tributário Nacional: Parte Geral” (1985, p. 4-5), e Paulo Afonso Cavichioli Carmona citou no livro “Das normas gerais - Alcance e extensão da competência legislativa concorrente” (2010, p. 48).



BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63. Disponível em: [https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/A-constitucionalizacao\\_LuisRobertoBarroso.pdf](https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/A-constitucionalizacao_LuisRobertoBarroso.pdf). Acesso em: 03 jan. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.

BONAVIDES, Paulo. O princípio da igualdade como limitação à atuação do Estado. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 2, p. 210-223, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/47>. Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2022*. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2016*. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be-3dbbf344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2024.

CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CAVALLARI, Odilon. Parâmetros de aferição da culpa e do erro grosseiro: o homem médio morreu? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 84-109, abr. 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9616/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2024.

CHICOSKI, Davi. A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/98432/107819>. Acesso em: 18 jan. 2024.

CHIKÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 4, n. 18, p. 169-196, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/621>. Acesso em: 02 jan. 2024.

CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de Direito Penal: parte geral*. 3. ed. São Paulo: Jus Podivm, 2015.

CUTANDA, Blanca Lozano. La tensión entre eficacia y garantías en la represión administrativa: aplicación de los principios constitucionales del orden penal em el derecho administrativo sancionador com especial referencia al principio de legalidade. Las fronteras del Código Penal de 1995 y el derecho administrativo sancionador. *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, n. 11, 1997.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do direito administrativo: para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de direito administrativo disciplinar*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

DEZAN, Sandro Lúcio. O que é o neojusnaturalismo?: um olhar pela óptica da administração pública contemporânea. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 81-109, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643>. Acesso em: 19 jan. 2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A “atividade-ação” punitivo-disciplinar: interatividade e complexidade entre ato, procedimento e processo administrativo. *Revista Brasileira de Políticas*

*Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 22-36, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3985/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada: Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11. ed. São Paulo: Método, 2014.

FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil: sentidos, transformações e fim*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FARIA, Marcela Kohlbach de. Os meios alternativos de solução de controvérsias em uma perspectiva comparada. *Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)*, v. 9, n. 9, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/20395>. Acesso em: 03 jan. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 250, p. 151-167, jan./abr., 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/4141/2923>. Acesso em: 17 jan. 2024.

FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo civil e análise econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GARCÍA, Alejandro Nieto. *Derecho administrativo sancionador*. 4. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 66, p. 29-82, out./dez., 2017. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson\\_Garcia.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf). Acesso em: 07 jan. 2024.

GRECO, Leonardo. Publicismo e privatismo no processo civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 33, n. 164, p. 29-56, out. 2008.

GUSKOW, Tatiana Maria; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Direito administrativo sancionador e a identidade ontológico-estrutural: entre ilícitos penais e administrativos e seu contributo à matização dos princípios constitucionais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 15-28, abr. 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9521>. Acesso em: 04 ago. 2024.

HORBACH, Carlos Bastide. *A nova roupa do direito constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. 859.

LARENZ, Karl. *Derecho Justo: fundamentos de ética jurídica*. Madrid: Civitas, 1993.

LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância: doutrina, jurisprudência e prática*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LLOBREGAT, José Garberí. *Derecho administrativo sancionador práctico: comentários, jurisprudência y normativa reguladora: los derechos fundamentales del inculpado en el procedimiento administrativo sancionador*. Barcelona: Editorial Bosch, 2012. v. II.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. *Revista Jurídica Unigran*, Dourados, v. 16, n. 31, p. 69-85, jan./jun. 2014. Disponível em: [https://www.unigran.br/dourados/revista\\_juridica/ed\\_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf](https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf). Acesso em: 07 jan. 2024.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod\\_resource/content/2/MELLO\\_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod_resource/content/2/MELLO_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf). Acesso em: 02 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. *Manual de apuração de ilícitos administrativos*. Belo Horizonte: CGE, 2020. p. 189-203. Disponível em: <https://cge.mg.gov.br/download/category/34-manuais-e-cartilhas?download=452>manual-de-apuracao-de-ilicitos-administrativos>. Acesso em: 13 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. *Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais*. 3. ed. Belo Horizonte: CGE, 2023. Disponível em: [https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor\\_assets/attachments/16470/manual\\_de\\_apuracao\\_de\\_ilicitos\\_administrativos\\_-\\_3\\_ed\\_cge-mg.pdf](https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf). Acesso em: 13 jan. 2024.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

NOVELLI, Rodrigo Fernando. A teoria do garantismo penal e o princípio da legalidade. *Revista Jurídica Unigran*, Dourados, v. 16, n. 31, p. 119-129, jan./jun. 2014. Disponível em: [https://www.unigran.br/dourados/revista\\_juridica/ed\\_anteriores/31/artigos/artigo06.pdf](https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo06.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Direito penal: parte geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 1.

NUÑO JIMÉNEZ, Irene; PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio. Derecho Administrativo Sancionador: principios de la potestad sancionadora. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha*, Toledo, n. 5, p. 142-192, mar. 2016. Disponível em: [https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/revista\\_no\\_5\\_marzo\\_2016\\_ultima\\_2.pdf](https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/revista_no_5_marzo_2016_ultima_2.pdf). Acesso em: 03 jan. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

PUIG, Manuel Rebollo *et al.* Panorama del derecho administrativo sancionador en España: los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Sócio-Jurídicos*, Bogotá, v. 7, n. 1, p. 23-74, ene./jun., 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acesso em: 03 jan. 2024.

RINCÓN, José Suay. *Sanciones administrativas*. Zaragoza: Cometa, 1989.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SALLES, Carlos Alberto de. O consenso nos braços do leviatã: os caminhos do Judiciário brasileiro na implantação de mecanismos adequados de solução de controvérsias. *Revista Jurídica Luso Brasileira (RJLB)*, Lisboa, ano 4, n. 3, p. 215-241, 2018. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/3/2018\\_03\\_0215\\_0241.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/3/2018_03_0215_0241.pdf). Acesso em: 04 jan. 2024.

SALLES, Carlos Alberto de; MEGNA, Bruno Lopes. Mediação e conciliação em nova era: conflitos normativos no advento do novo CPC e da Lei de Mediação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PESSOA, Fábio Guidi Tabosa. *Direito intertemporal*. Salvador: Juspodium, 2016.

SANTOS, Denis Ribeiro dos. A execução do termo circunstanciado administrativo no âmbito da Controladoria-Geral da União. In: FERNANDES, Eder; NEVES, Edson Alvisi; HANSEN, Gilvan Luiz (org.). *Democracia, estado de direito e cidadania: enfoques e reflexões*. Rio de Janeiro: Light, 2014. p. 59-74. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Eder-Monica-2/publication/350801811\\_2014\\_Democracia\\_Estado\\_de\\_Direito\\_e\\_Cidadania\\_-\\_enfoques\\_e\\_reflexoes/links/6073680aa6fdcc5f779c9331/2014-Democracia-Estado-de-Direito-e-Cidadania-enfoques-e-reflexoes.pdf#page=73](https://www.researchgate.net/profile/Eder-Monica-2/publication/350801811_2014_Democracia_Estado_de_Direito_e_Cidadania_-_enfoques_e_reflexoes/links/6073680aa6fdcc5f779c9331/2014-Democracia-Estado-de-Direito-e-Cidadania-enfoques-e-reflexoes.pdf#page=73). Acesso em: 06 jan. 2024.

SANTOS, Joiénita da Silva Carvalho. *Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins*. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Fundação Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/238/1/Joiénita%20da%20Silva%20Carvalho%20Santos%20-%20Dissertac%cc%a7a%cc%83o.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*: curso básico para programas de graduação em Direito. São Paulo: Método, 2013. p. 13-39.

SOUZA, Adailton Alves de. O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo. *Revista Eletrônica Âmbito Jurídico*, São Paulo, n. 179, 23 jul. 2019. Disponível em: [https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo/#\\_ftnref29](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo/#_ftnref29). Acesso em: 10 jan. 2024.

TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre processo administrativo disciplinar. *CGU*, Rio de Janeiro, 09 jan. 2023.

VICENTE, Luciano Rosa. *O impacto dos instrumentos desburocratizantes na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil*. São Paulo: Dialética, 2022.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico  
[www.rdi.uniceub.br](http://www.rdi.uniceub.br) ou [www.brazilianjournal.org](http://www.brazilianjournal.org).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.