

Potencial de incidência da consensualidade no processo disciplinar

Potential of incidence of consensus in the disciplinary process

George Miguel Restle Maraschin¹ e Ricardo Balinski²

Resumo: Este trabalho tem por objetivo analisar o instituto do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) dentro do sistema disciplinar da Administração Pública Federal. A promulgação da Constituição Federal (CF) de 1998 e o crescente engajamento em busca da eficiência ocorrido na década de 1990 potencializaram o crescimento do fenômeno da consensualização em nosso ordenamento jurídico, até então muito calcado na solução dos litígios por meio do processo judicial. O processo administrativo disciplinar (PAD), meio ordinário para apuração das infrações disciplinares, demonstrou sinais de esgotamento, consumindo elevados recursos e tempo em seu trâmite, ainda possibilitando alto percentual de prescrições. Como consequência para o sistema disciplinar, além da falta de efetividade, surgiram lacunas que colocam em risco sua integridade. A procura por soluções alternativas e consensuais para a resolução de conflitos no sistema disciplinar resultou na normatização do TAC pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2017, com posteriores atualizações. Com o TAC, o servidor que praticou infração disciplinar de menor potencial ofensivo pactua com a Administração encargos visando a mitigar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano, além de se comprometer a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente, sem a necessidade de seguir todo o rito de um PAD. Trata-se de uma solução que se apresenta mais adequada, rápida e efetiva ao sistema disciplinar. Defende-se que as restrições dispostas no normativo vigente sejam reduzidas para que a ferramenta atinja seu pleno potencial.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta. Processo Administrativo Disciplinar. Administração Pública Consensual.

Abstract: This paper aims to analyze the Conduct Adjustment Agreement for application in the scope of federal public servants. The promulgation of the Federal Constitution of 1998 and the growing engagement in search of efficiency occurred in the 1990s, have potentiated the growth of the consensual phenomenon in our legal system, hitherto largely based on the solution of disputes through the judicial process. The Administrative Disciplinary Proceedings, the ordinary means for the investigation of disciplinary infractions, showed signs of exhaustion, consuming high resources and time in its process, still allowing a high percentage of prescriptions. As a consequence of the disciplinary system, in addition to the lack of effectiveness, gaps have appeared that put the integrity of the system at risk. The search for alternative and consensual solutions to the resolution of conflicts in the disciplinary system resulted in the regulation of the TAC by CGU in 2017, with later updates. With the TAC, the server who committed a disciplinary infraction of lesser offensive potential agrees with the administration on charges aimed at mitigating the occurrence of a new infraction and compensating for possible damage, in addition to undertakes to adjust its conduct and to observe the duties and prohibitions provided for in current legislation, without need to follow a whole rite of a disciplinary process. It is a solution that is more adequate, faster and effective to the disciplinary system. It is argued that the restrictions set out in the current regulations are reduced so that the tool reaches its full potential.

Keywords: Conduct Adjustment Agreement, Administrative Disciplinary Proceedings; Consensual Public Administration.

1. Servidor Público Federal da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestre em Administração e Gerência Pública pelo Instituto Nacional de Administração Pública - INAP (Espanha). Pós-Graduado em Advocacia Pública e Direito do Estado. Graduado em Direito e em Ciências Contábeis. <http://lattes.cnpq.br/4984270593956560> | maraschin@cgu.gov.br

2. Servidor Público Federal da carreira de Analista de Comércio Exterior. Graduado em Direito e Ciência da Computação pela UFRGS. <http://lattes.cnpq.br/3662853699612741> | ricardo.balinski@cgu.gov.br

1. INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo foi originado nas bases do modelo liberal de Estado, vigente a partir do século XIX, período em que a imperatividade (noção que expressava a autoridade do Estado frente aos indivíduos, decorrente da soberania) acabou por conformar os institutos e categorias desse ramo jurídico. Em virtude desse poder de império, conforme asseveram Gustavo Justino de Oliveira e Cristiane Schwanka (2009, p. 310-311), forjou-se a ação administrativa típica, a qual era manifestada por meio de atos administrativos, cujos atributos essenciais sujeitavam-se à noção de autoridade. O Estado autoritário possuía as características de desigualdade entre a Administração e administrados e atribuição aos órgãos e entes administrativos de poderes de autoridade perante os seus administrados. Os atos administrativos buscavam resguardar unicamente a entidade administrativa.

Os modelos políticos raramente abriam espaço à liberdade individual e, por isso, não eram propícios à formação de polos de consenso na sociedade; ao contrário, fundavam-se na concepção oposta, de que era necessária a existência de um polo de poder dotado de suficiente concentração de poder para impor comportamentos e assegurar uma convergência social fundada na coerção. (MOREIRA NETO, 2003, p. 109).

A função administrativa, executora precípua da atividade do governo, manteria ainda, de acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 110), durante muito tempo, a velha postura imperativa, herdada dos tempos do absolutismo, mostrando-se impervia à absorção de valores liberais e democráticos, arraigada em conceitos como os da preeminência indiscutível das “razões de Estado” e da “supremacia do interesse público”, que só começaram a ceder no curso do século XX, muito em razão da evolução metodológica do Direito e do Direito Administrativo em particular.

Em contraposição à imperatividade, no final do século XX, ganhou destaque a discussão acerca de uma cultura do diálogo, em que o Estado deve adequar suas ações em face das manifestações dos mais diversos segmentos da sociedade, buscando melhores formas de servir ao cidadão. Em conformidade com essa linha de pensamento, Norberto Bobbio (1987, p. 26) confirma o entendimento de que “o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império”.

No Brasil, houve a redemocratização e a promulgação da Constituição Cidadã, em 5 de outubro de 1988, assegurando aos brasileiros direitos sociais essenciais ao exercício da cidadania e privilegiando maior participação popular.

A diretriz constitucional de privilegiar maior participação popular e a composição amigável incentivaram o ordenamento jurídico brasileiro a observar o consenso na solução de todos os conflitos, independente do ramo do Direito.

Assim, na década de 1990, com o esgotamento do modelo de atuação administrativa imperativa, o empenho por maior eficiência, notadamente após a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ensejado pela constitucionalização do princípio da eficiência por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, fortalece o movimento de dotar a Administração Pública, cada vez mais, de instrumentos consensuais que valorizem a participação popular na elaboração e implementação das políticas públicas.

A partir de então, a consensualização passou a ser considerada um mecanismo de instituição da celeridade e da eficácia nas decisões processuais. Assim, foram realizadas diversas alterações legislativas para positivação de termos de compromisso, termos de ajustamento de conduta, mediação, conciliação e arbitragem, incluindo as leis processuais civis, penais e administrativas. A consensualização gerou aumento quantitativo da previsão de acordos administrativos e ampliação do rol de setores cuja disciplina jurídica passou a prever a atuação administrativa consensual.

Importante esclarecer que a competência para a organização da Administração Pública é concedida pela CF a cada ente federativo, devido à autonomia administrativa de cada qual para organizar seu serviço público: União, Estados, Distrito Federal e Municípios gozam de poder legiferante para instituir o regime jurídico que entendam mais adequado ao seu próprio funcionalismo, observadas as regras cogentes nacionais ditadas pela própria Carta.

José Cretella Júnior destaca o poder de cada ente federativo instituir o seu próprio regime administrativo da forma que lhe seja mais adequada, com as ressalvas da CF:

Os estatutos do funcionalismo, no Brasil, pertencem a três esferas (federal, estadual e municipal). Cada estatuto pode disciplinar como quiser o regime jurídico de seus funcionários, delineando os direitos e deveres, desde que nenhum dispositivo estatutário seja inconstitucional. (CRETELLA JÚNIOR, 1994, p. 114).

No que tange à apuração disciplinar, na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que instituiu o regime jurídico estatutário dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a previsão contida no caput do art. 143³ obriga a autoridade que tiver ciência de eventual delito funcional que promova a apuração do fato, sob pena de ser, ela própria, responsabilizada por sua omissão⁴. De outra parte, o art. 148⁵ da mesma Lei determina que a apuração disciplinar se faça por meio de processo disciplinar específico, cujo resultado conduzirá à inocência do servidor investigado ou a sua necessária penalização, em caso de comprovada responsabilidade.

Destaca-se, ainda, que a apuração conduzida pela Administração se reveste de muitas das características do processo penal, de forma que muitas vezes o processo administrativo de apuração se vale de institutos processuais penais. Nesse sentido, o processo administrativo ainda guarda muito apego ao princípio de que nenhum delito deve ficar impune – *nec delicta maneat impunita*, reforçado pelo princípio da indisponibilidade do interesse público.

1.1. ESGOTAMENTO DO PAD

As apurações disciplinares tradicionais, realizadas nos termos da Lei e dos regulamentos infralegais, ocasionam um processo não apenas engessado como também altamente custoso, seja em termos financeiros, seja pelo desgaste interno provocado pela apuração de faltas que, em muitas das vezes, poderiam ser resolvidas pela via transacional.

O transcorrer do processo administrativo demanda tempo e investimento por parte da administração. De acordo com estudo realizado por Antonio Carlos Vasconcellos Nóbrega (2015, p. 38), entre os anos de 2010 e 2014, foram concluídos 22.737 PADs no Poder Executivo federal, com tempo médio de duração de 395 dias, sendo 275 dias com a comissão e 120 dias para julgamento.

Junto ao trâmite do processo, existe um custo associado. De acordo com o estudo indicado (NÓBREGA, 2015, p. 48), o custo de um PAD, no âmbito federal, em 2015, atingiu o valor de R\$ 67.127,20. Ressalte-se que, além do custo, a Administração precisa deslocar os servidores da comissão processante de suas atividades ordinárias para atuarem no

PAD. Como consequência, além do impacto relativo ao acúmulo de trabalho nas unidades que fornecem estes servidores, a participação na comissão processante também desgasta a imagem do integrante da comissão.

Pesquisa (FOSSATI, 2013) que objetivou apontar as percepções acerca do PAD e da comissão processante concluiu que os servidores percebem o PAD como um instrumento útil à entidade e à sociedade, porém sem benefícios aos servidores integrantes da comissão. Estes possuem sua imagem desgastada pela participação. A pesquisa avaliou que tal situação pode comprometer a convivência e o retorno às atividades normais após a realização do PAD.

Além desses fatores negativos indicados, também se destaca a baixa efetividade desses procedimentos. O estudo (NÓBREGA, 2015, p. 61) mostra que, de 2012 a 2016, das apurações de condutas puníveis com pena de suspensão ou advertência, 23% prescreveram. Isso sem considerar as infrações suscetíveis às mesmas penalidades, para as quais não foram instaurados procedimentos em razão de serem infrações de baixo potencial ofensivo, havendo opção do gestor de não deslocar recursos para a apuração dessas irregularidades, mesmo contrariando dispositivo legal.

Do lado contrário, o servidor sujeito passivo de um PAD também sofre consequências negativas em razão do processo. Joaquim Falcão retrata bem o ônus suportado pelo processado:

O processo impõe custos instantâneos ao pretendido réu. Custos muitas vezes maiores do que a incerta condenação legal. Não são impostos pelo juiz nem pela lei. São custos colaterais. Verdadeiras penas sem julgamento.

Primeiro são os custos financeiros de defesa -advogado, perito, custas judiciais- com que o réu, culpado ou não, arca por cerca de 5 anos, tempo médio do processo.

.....

O tempo que empresa, cidadão ou agente público terá de dedicar à sua defesa. O que de produtivo deixará de fazer. Há os custos psicológicos. (FALCÃO NETO, 2010)

3. “Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.”

4. O Estatuto do Servidor Público Civil prevê a responsabilização da autoridade que der causa à prescrição da ação disciplinar (art. 169, § 2º), assim como o Código Penal (CP) imputa, à mesma autoridade, os crimes de prevaricação (art. 319) e de condescendência criminosa (art. 320) nos casos de sua deliberada omissão.

5. “Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.”

Em que pese o custo financeiro, a existência de um processo moroso vai minando o trabalhador emocionalmente, de maneira a reduzir drasticamente sua produtividade, interferindo até mesmo nos seus aspectos familiar e social, podendo inclusive afetar sua saúde mental. A sanção administrativa também estigmatiza o servidor punido.

Ao final de todo o trâmite processual, culminando ou não na aplicação de uma penalidade, pode-se chegar a um cenário que não esteja em conformidade com interesse público: alto investimento em tempo e recursos dispendidos pela Administração e pelo acusado, gerando um servidor abalado e desmotivado em relação ao trabalho. Tem-se um servidor piorado.

2. METODOLOGIA E RESULTADOS

O objetivo do presente trabalho é analisar as tendências da via consensual na resolução de conflitos disciplinares entre a Administração Pública e o servidor, com ênfase na adoção do TAC, em substituição ao tradicional PAD, para as apurações administrativas por falta funcional de servidor público.

Para tanto, busca-se entender o surgimento deste instrumento dentro do contexto da evolução histórica da Administração Pública, o esgotamento do PAD tradicional, a expansão dos métodos alternativos de resolução de conflitos, em especial de métodos negociais que priorizem o consenso entre as partes, o próprio TAC e o potencial de ampliação do instituto normatizado.

O desenvolvimento amparou-se na metodologia da revisão bibliográfica, incluindo textos que abordassem Administração Pública, Direito Administrativo, processo disciplinar, métodos alternativos de resolução de conflito e solução consensual e negociada de conflitos. Igualmente, foram analisados diversos dispositivos legais relacionados aos mesmos temas.

3. CONSENSUALIDADE

O tema da consensualidade está cada vez mais presente no Direito brasileiro. O surgimento de diversos instrumentos consensuais legais é crescente nos últimos anos. Assim, o assunto ganha cada vez mais projeção e implementação em nosso arcabouço jurídico.

As causas para a busca de instrumentos consensuais destacadas na introdução, como o esgotamento do modelo de atuação administrativa imperativa e a busca pela eficiência e pela efetividade,

resultaram no surgimento de um novo modelo de Administração. Marçal Justen Filho (2016, p. 304) descreve bem esta tendência:

A relevância e a complexidade crescente da categoria dos acordos da Administração Pública se relaciona com diversos fatores. Existe uma tendência crescente à participação de todos os extratos da população na formação da vontade estatal. Há a constatação de que as soluções normativas que resultam da participação dos sujeitos diretamente envolvidos obtêm cumprimento mais efetivo. Tornou-se evidente o fenômeno da assimetria cognitiva, expressão que indica a ausência de conhecimento equivalente entre o Estado e a iniciativa privada. Ademais, a imposição unilateral de soluções por parte do Estado incrementa o risco de litígios judiciais, o que compromete o atingimento de soluções rápidas e satisfatórias.

Vislumbra-se uma nova forma de atuação da Administração Pública: mais voltada ao diálogo com a sociedade, possibilitando maior participação democrática em suas decisões, com um modo de ação contrastante com a Administração Pública imperativa. Odete Medauar descreve a transformação nessa forma de atuação:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação. (MEDAUAR, 2003, p. 211).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 107) salienta as contribuições que a renovada preocupação com o consenso, como forma alternativa de ação estatal, propiciou para a Política e para o Di-

reito, aprimorando a governabilidade (eficiência), propiciando mais freios contra os abusos (legalidade), garantindo a junção de todos os interesses (justiça), proporcionando decisão mais sábia e concedente (legitimidade), evitando os desvios morais (licitude), desenvolvendo a responsabilidade das pessoas (civismo) e tornando os comandos estatais mais estáveis e facilmente obedecidos (ordem).

A compreensão e o alcance da consensualidade em nosso ordenamento pátrio passam por uma rápida análise dos instrumentos legais já previstos.

3.1. INSTRUMENTOS DE CONSENSUALIDADE

No Brasil, a primeira previsão legal de um instrumento consensual está no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, com a instituição da desapropriação amigável. Neste período, não havia maior destaque para a questão da negociação e da consensualidade na Administração Pública. A partir da década de 1990 que as normas priorizando a consensualidade surgiram com maior frequência.

Dentre as normas que primaram pelo incentivo à adoção de mecanismos de consensualidade, destacam-se as seguintes:

- A Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que instituiu os juizados especiais cíveis e criminais, possibilitou a composição civil, a transação penal e a suspensão condicional do processo;
- A Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que regulamentou os programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, permitiu o perdão judicial a réus que tenham colaborado com a investigação e o processo criminal⁶;
- A Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, regulamentou o acordo de leniência no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência;
- A Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013 (Lei das Organizações Criminosas), permitiu a adoção de colaboração premiada e de procedimento consensual como meio especial de obtenção de provas para o enfrentamento de organizações criminosas e crimes transnacionais;
- A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), instituiu a possibilidade de se

formalizar acordos de leniência em matéria anticorrupção;

- A Lei nº 13.129, de 29 de maio de 2015, e a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, criaram a possibilidade de autocomposição e da arbitragem pela Administração Pública, em harmonia com a principiologia do Código de Processo Civil (CPC);
- A Lei nº 13.655, de 26 de abril de 2018, alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) e permitiu a adoção de compromissos pelo Poder Público;
- A Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (Lei Anticrime), que previu a possibilidade de celebração de acordos de não persecução cível⁷ e penal; e
- A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, alterou a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA) e inaugurou a possibilidade de transação em casos de improbidade administrativa.

Algumas dessas normas serão adiante analisadas para melhor compreensão da consensualidade em nosso ordenamento pátrio.

3.1.1. Acordos de não persecução penal e acordos de não persecução cível

Os acordos de não persecução penal (ANPP) e cível (ANPC) foram expressamente autorizados pela Lei Anticrime, permitindo ao Ministério Público (MP) celebrar acordos com pessoas investigadas pelo cometimento de crimes ou por atos de improbidade administrativa.

Ainda que tais acordos tenham natureza de negócio jurídico bilateral, seguem refletindo a indisponibilidade do interesse público latente, posto que constituem parte do Direito Sancionador estatal. Essa relação entre as partes é vertical, conforme nos explica o Procurador da República Ronaldo Pinheiro de Queiroz:

Por envolver direitos indisponíveis que acabam limitando a autonomia da vontade de ambos os celebrantes, pois a parte com posição dominante está adstrita aos limites

6. Art. 13. Poderá o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, conceder o perdão judicial e a consequente extinção da punibilidade ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que dessa colaboração tenha resultado:

I - a identificação dos demais co-autores ou partícipes da ação criminosa;

II - a localização da vítima com a sua integridade física preservada;

III - a recuperação total ou parcial do produto do crime.

Parágrafo único. A concessão do perdão judicial levará em conta a personalidade do beneficiado e a natureza, circunstâncias, gravidade e repercussão social do fato criminoso.

7. A principal característica do acordo de não persecução cível é o encerramento da ação de improbidade administrativa, com a extinção da punibilidade do agente, após a homologação e o cumprimento dos termos do acordo.

legais para a negociação (ou seja, com poder decisório restrito) e a outra parte tem pouquíssimo espaço para “barganha”, pois a essência do direito material deve ser mantida. Esse modelo contratual desenha um desequilíbrio de forças entre as partes e não há nenhuma antijuridicidade nisso, pois as partes devem ajustar o interesse público às suas vontades. (QUEIROZ, 2022)

Os ANPPs, a serem firmados perante o MP, foram autorizados para os crimes de menor gravidade (cometidos sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 anos), como possibilidade de transação penal.

Para efetivação de tais acordos, o art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP), inserido pela Lei nº 13.964, de 2019, impõe uma série de condições, que poderão ser ajustadas cumulativa e alternadamente, a saber: i) reparar o dano ou restituir a coisa à vítima; ii) renunciar voluntariamente a bens e direitos; iii) prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas; iv) pagar prestação pecuniária; ou v) cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo MP. Ademais das mencionadas condicionantes, o § 2º do referido artigo fixa situações de exclusão da possibilidade de ANPP, com destaque para a reincidência, a concessão do mesmo benefício nos cinco anos anteriores e casos de violência contra a mulher.

Uma vez negociados, os termos do ANPP serão submetidos ao juiz da causa para homologação (art. 28-A, § 4º). Homologado judicialmente o acordo, caberá ao MP promover sua execução (§ 6º do mesmo artigo).

Já os novéis ANPC em ações de improbidade administrativa foram igualmente normatizados pela Lei Anticrime. Ao incluir o art. 17-B na LIA, aquela Lei permitiu ao MP celebrar tais acordos, com a condição de que pelo menos um dos resultados sejam alcançados: i) o integral ressarcimento do dano ou ii) a reversão da vantagem indevida à pessoa jurídica lesada.

Até o advento da Lei nº 14.230, de 2021, que revogou da LIA o § 1º do seu art. 17, era vedada a celebração de acordos nas ações de improbidade administrativa. Sem embargo, parte da doutrina defendia que tal proibição já não se sustentava, posto que leis criminais mais recentes que a LIA passaram a admitir a realização de acordos com vistas a afastar a punibilidade em crimes de menor potencial ofensivo, a exemplo da transação penal prevista na Lei nº 9.099, de 1995. Mesmo em casos de aplicação de penas mais graves, como no caso da Lei de Organi-

zações Criminosas, havia permissão para o julgador deixar de aplicar a pena em caso de celebração de acordo de colaboração premiada.

De outra parte, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP já autorizava, desde 2017, ao arrepio da proibição contida no art. 17 da Lei nº 8.429, de 1992, a celebração de acordos de ajustamento de conduta em ações de improbidade administrativa. A permissão para celebração de acordos pelo MP veio com a edição da Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, do CNMP, valendo-se da autorização contida na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública - LACP), art. 5º, § 6º, que permitia ao MP tomar compromisso de ajustamento de conduta em casos de danos ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Em paralelo, outra linha de argumentação defendia a possibilidade de acordo nas ações civis públicas pela prática de improbidade administrativa, fundamentando tal entendimento no fato de que a LIA integra, juntamente com a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular), a Lei nº 7.347, de 1985, e a Lei nº 12.846, de 2013, um microsistema de combate à corrupção, em consonância com as diretrizes dos tratados internacionais firmados pelo Brasil em tal matéria.

3.1.2. Acordos de leniência

Na mesma linha dos ANPP e dos ANPC, as Leis nºs 12.529, de 30 de novembro de 2011, (Lei do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade), e 12.846, de 2013, possibilitaram ao Poder Público firmar, agora em sede administrativa, acordos de leniência com pessoas jurídicas que tenham atentado contra a ordem econômica ou contra a Administração Pública, naqueles casos em que os investigados colaborem efetivamente com as investigações e que da colaboração resulte a identificação dos demais envolvidos e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito.

A Lei nº 12.846, de 2013, traz um importante instrumento jurídico para a responsabilização administrativa de empresas que praticam atos lesivos contra a Administração Pública. Trata-se do acordo de leniência, instrumento previamente instituído pelo Cade utilizado no processo de apuração de prática anticoncorrencial. O acordo de leniência tem objetivo de fazer com que as empresas colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo, em troca de benefícios para elas.

3.1.3. Suspensão condicional do processo

A suspensão condicional do processo, remédio introduzido no ordenamento pátrio por meio da Lei nº 9.099, de 1995, permitiu a adoção de uma forma alternativa para solução de problemas penais, com a finalidade de evitar o início do processo em crimes cuja pena mínima não ultrapasse um ano.

Segundo consta no art. 89 da Lei nº 9.099, de 1995, naqueles crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por aquela Lei, no oferecimento da denúncia, o MP poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena.

Findo o prazo acordado e havendo sido cumpridas as condições impostas pelo juiz, a punibilidade é extinta

3.1.4. Transação penal

A Lei nº 9.099, de 1995, inaugurou também a possibilidade de o MP propor, ao acusado, antecipar a aplicação da pena (multa ou restrição de direitos) naqueles casos cujos crimes sujeitariam a uma pena de até dois anos. Ao tempo que o acusado aceita os termos do acordo, sem necessidade de admissão de culpa, a pena é cumprida imediatamente. Cumprida a pena, extingue-se o processo.

4. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Da mesma forma que os instrumentos que possibilitam uma Administração Pública consensual se mostram cada vez mais presentes em nosso ordenamento jurídico, o instituto do TAC também vem ganhando cada vez mais espaço nas mais diversas áreas e setores. A partir da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), o instrumento incrementou seu campo de incidência para o direito ambiental, do consumidor, interesses difusos ou coletivos, da ordem econômica, dentre outras áreas, até chegar ao Direito Administrativo Disciplinar.

Frente a todo esse campo de atuação, é necessário compreender o conceito do instituto e de seus elementos endógenos, baseando-se tanto na doutrina, como também nas normas e na jurisprudência. Após a exposição dos conceitos, será feita a análise de elementos comuns e derivados dos conceitos apresentados.

Começando pela doutrina, José dos Santos Carvalho Filho (2005, p. 211-212) conceitua TAC como o ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais.

A conceituação de Geisa de Assis Rodrigues (2011, p.281) é mais detalhada, depreendendo-se que o TAC é celebrado por órgãos públicos objetivando a adequação de uma conduta ilícita ou potencialmente ilícita violadora de direito transindividual.

O Termo de Ajustamento de Conduta é uma forma de solução extrajudicial de conflitos, promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial.

Em nosso ordenamento jurídico, uma definição acerca do instrumento de ajustamento de conduta não é usual. Todavia, a Resolução 179, de 2017, do CNMP desenvolve um conceito do mecanismo em seu art. 1º:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

Da jurisprudência, destaca-se a ementa do Acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região⁸ (TRF2), de relatoria do Desembargador Guilherme Calmon Nogueira da Gama.

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. REQUISITOS DE VALIDADE. DESNECESSIDADE DE ANUÊNCIA DE CO-LEGITIMADO PARA A AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ART. 5º, LEI 7.437/85. 1. Conteúdo, aos requisitos e aos limites do ajustamento de conduta. (...) 3. O objetivo do compromisso de ajustamento de conduta é readequar e conformar a conduta do degradador ou po-

8. BRASIL, TRF 2ª Reg. Apelação Cível 427003. Rel.: Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama. 6ª Turma. Julgado em: 02 mar. 2009. DJe: 16 abr. 2009.

tencial degradador ao ordenamento jurídico em vigor, afastando o risco de dano ou recompondo os danos já causados. (...) 6. A única possibilidade de, eventualmente, não ser confirmada a homologação judicial do compromisso de ajustamento de conduta ocorrerá quando não houver adequação do acordo à reparação ou prevenção efetiva do dano ao interesse difuso ou coletivo (como no exemplo do meio ambiente), com a necessidade de suprimento ou reparação do compromisso. (...) 8. A expressão “ajustamento de conduta”, tal como empregada pelo legislador ao se referir ao TAC, é emblemática, eis que “o instituto se propõe unicamente a fazer com que as pessoas físicas e jurídicas possam se adequar ao que determina a legislação”. 9. Daí a impossibilidade de se confundir o compromisso de ajustamento de conduta com a transação, este instituto típico do Direito Civil, relacionado aos interesses disponíveis. 10. Apelação conhecida e improvida.

A partir das definições apresentadas, podem ser extraídos elementos cuja análise é relevante para a compreensão do instituto. Tais elementos são: solução alternativa de conflitos, violação a direito transindividual, adequação do comportamento às exigências legais, valor de título executivo extrajudicial e natureza jurídica.

O primeiro elemento do TAC é pertencer a uma espécie de resolução alternativa de conflitos. Conforme já transcorrido no primeiro capítulo deste trabalho, a busca por instrumentos mais ágeis e efetivos para a resolução de conflitos, amparados pelo princípio da eficiência, está cada vez mais presente. O esgotamento da imposição de processos ordinários custosos e morosos justifica a crescente incorporação de soluções alternativas.

Ao fugir dos meios tradicionais, busca-se maior eficiência e efetividade do processo resolutivo. As formas alternativas possuem características como voluntariedade das partes, formalismo reduzido, celeridade, dentre outras.

São seguintes as características dos modos alternativos de solução de litígio: a) a voluntariedade das partes na eleição dessa forma de composição em detrimento da solução jurisdicional (a imposição da solução extrajudicial compromete o ambiente propício para a conciliação, e, nos sistemas como o brasileiro, viola o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição); b) participação pessoal dos interessados, ou de quem esteja autorizado para tanto, na formação do acordo; c) em

alguns casos pode ocorrer a assistência de um terceiro, independente das partes e do juiz, que exerce uma missão de confiança para motivar o acordo; d) em regra a negociação é confidencial, o que pode facilitar acordos mais adequados, embora o resultado da negociação possa (e deva em algumas hipóteses) ser público; e) a ausência de qualquer poder jurisdicional na pessoa do mediador; f) a procura de uma solução equânime; g) celeridade; h) ausência de formalismo; i) economia de debates puramente jurídicos ou processuais. (RODRIGUES, 2011, p. 57).

O segundo elemento característico do TAC é ser voltado para casos de violação ou potencial violação de um direito transindividual. Os direitos transindividuais, também chamados de metaindividuais ou supraindividuais, são direitos que ao mesmo tempo em que pertencem ao indivíduo, também o transcendem, pertencendo a uma coletividade. São compartilhados por diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica ou fática, mas são tutelados através de um processo coletivo. Em conformidade com a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), art. 81, depreende-se que podem ser classificados em direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A reparação ou prevenção de determinado dano combinada com a adequação do comportamento do agente causador é outra característica do TAC. Conforme (RODRIGUES, 2011, p. 155), é necessário que haja a delimitação da ação ou omissão, da dimensão do dano existente ou potencial, de modo a que reste evidenciado que as obrigações pactuadas possam realmente atender à defesa dos direitos em jogo.

Havendo dano, o compromisso pactuado deve prever a sua total reparação. Não se pode admitir a dispensa das obrigações necessárias para a efetiva satisfação do direito ofendido. Ressalte-se que o TAC é um instrumento alternativo e mais eficiente para a resolução de conflitos, e não uma forma de remissão ao infrator.

A adequação do comportamento do agente às exigências da lei também faz parte do objeto do TAC. O infrator deve se comprometer a ajustar sua conduta de acordo com o previsto na lei. Em se tratando de violação causada pelo Poder Público, o compromisso pode prever condições temporais e orçamentárias para a implementação de política pública, cuja inexistência viole direitos transindividuais.

Outra característica que valoriza o instrumento é a atribuição de eficácia de título executivo extrajudicial ao acordo. O art. 784 do CPC enumera taxativamente os títulos executivos extrajudiciais, rela-

cionando no inciso IV o instrumento de transação referendado pelo MP, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal. Do descumprimento do acordo pode ser ajuizada diretamente ação de execução.

O último elemento destacado dos conceitos selecionados é a natureza jurídica do TAC. A Resolução 179, de 2017, do CNMP, dispõe que o TAC possui natureza de negócio jurídico. A ementa do TRF2 anteriormente citada e transcrita afirma não se tratar de transação, visto que a Administração não possui poder de disposição. Na doutrina não se encontra consenso acerca da natureza jurídica. Encontram-se diversos enquadramentos, como ato administrativo negocial, negócio jurídico bilateral ou transação especial (híbrida). Um ponto de convergência é a indisponibilidade do direito amparado.

O compromisso de ajustamento de conduta não tem natureza contratual, pois os órgãos públicos que o tomam não têm poder de disposição. Assim, não podem ser considerados uma verdadeira e própria transação, porque a transação importa poder de disponibilidade, e os órgãos públicos legitimados à ação civil pública ou coletiva, posto tenham disponibilidade do conteúdo processual da lide (como de resto é comum aos legitimados de ofício, como substitutos processuais que são), não detêm disponibilidade sobre o próprio direito material controvertido. Nesse sentido, o art. 841 do Código Civil corretamente dispõe que “só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação”. (MAZZILLI, 2006, p. 12).

Cumprido frisar que as características ora discorridas se referem ao instrumento de ajustamento de conduta em sentido amplo, com predomínio dos elementos do TAC previsto na LACP.

4.1. HISTÓRICO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O TAC, também chamado de Compromisso de Ajustamento de Conduta, Termo de Compromisso, dentre outras denominações, surgiu no ordenamento jurídico brasileiro como um instrumento para resolução extrajudicial de conflitos. Por se tratar de um compromisso de ajustamento de conduta lavrado em termo, ficou conhecido como TAC.

Assim como estará correto nominar o instituto como termo de compromisso, poder-se-á ainda chamar de instrumento de compromisso, ou termo análogo. Ou sim-

plesmente compromisso de ajustamento de conduta. Na prática já se difundiu a expressão termo de ajustamento de conduta, que numa expressão mais simples tem sido denominado de TAC. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 223).

Para melhor compreensão do surgimento do TAC, é importante uma análise do contexto histórico e do momento de sua gênese, considerando os aspectos políticos, econômicos e sociais.

Um dado instituto jurídico nasce para atender às exigências de uma realidade histórica específica, ainda que posteriormente possa ser amoldado para a tutela de realidades não imaginadas pelo legislador. Assim, para uma efetiva compreensão da gênese de qualquer norma jurídica seria necessária uma detida análise do contexto econômico, social e político da época em que a norma foi gestada. (RODRIGUES, 2011, p. 85).

O cenário da época foi bem exposto anteriormente no presente artigo: além de a CF de 1988 buscar efetivar maior participação popular, a Administração Pública imperativa que utilizava de forma exacerbada as suas prerrogativas começou a demonstrar seus desgastes através de ineficiência e de falta de efetividade. Naturalmente, foram buscadas formas alternativas para resolução de conflitos, fortalecendo o modelo de Administração Pública consensual. A transcrição a seguir destaca fatores que viabilizaram o surgimento do TAC.

Conjugadas a previsão de eficácia executiva de acordos celebrados pelo Ministério Público, a experiência da prática administrativa concertada, a possibilidade de composição de direitos transindividuais indisponíveis e a adequação da tutela extrajudicial desses direitos, constatada na condução dos inquéritos civis públicos, tivemos o nascimento do instituto do termo de ajustamento de conduta. (RODRIGUES, 2011, p. 89).

A norma inaugural do TAC no direito brasileiro foi o ECA, mais precisamente o seu art. 211, o qual instituiu o mecanismo para matérias protetivas relacionadas a crianças e adolescentes.

Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Dois meses após a edição do ECA, o art. 113 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) acrescentou o § 6º ao art. 5º da LACP. A referida alteração legislativa ampliou as matérias suscetíveis à celebração de TAC para a defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Art. 5º

[...]

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Em ambos normativos, foi incluído o permissivo legal para a celebração do TAC, porém sem detalhamento de procedimentos e demais regras inerentes. A disciplina e o regramento do instrumento ficaram a cargo de norma posterior. No âmbito do MP, o TAC foi disciplinado pelo CNMP, com caráter vinculativo para seus membros, através da Resolução 179, de 2017. Antes de sua edição, o assunto normalmente era regulamentado por cada estado, através de atos dos respectivos Conselhos Superiores.

Com relação a algum instrumento jurídico estrangeiro que tivesse servido de inspiração direta para a implementação do TAC em nosso ordenamento jurídico, a doutrina aponta que não houve mecanismo do direito estrangeiro que tivesse sido utilizado como referência, sendo uma solução desenvolvida pelo próprio direito nacional.

Cabe-nos, ainda, indagar se essas previsões normativas se teriam inspirado mais diretamente em um instituto análogo do direito estrangeiro. Nas considerações dos autores que conceberam o instituto não há qualquer menção a uma influência alienígena mais direta. Como já tivemos a oportunidade de demonstrar, a proteção dos direitos transindividuais no ordenamento brasileiro é extremamente original. (...). Embora existam institutos similares em outros ordenamentos, não vislumbramos em nossa pesquisa nenhum preceito normativo que se identifique plenamente com o ajustamento de conduta brasileiro, especialmente quanto à sua extensão e eficácia. (RODRIGUES, 2011, p. 94).

Juliana Bonacorsi de Palma (PALMA, 2015) defende que a consensualidade na Administração Pública, apesar de recente, já integra as cadeias acadêmicas como ramo de pesquisa e consolidada em parte dos sistemas jurídicos brasileiros. A possibilidade de adoção dos instrumentos consensuais, presentes na

legislação civil e penal, tais como transações, acordos ou conciliações nas investigações administrativas, se mostra como medida a proporcionar elevado grau de sucesso, tanto na missão de recuperação do servidor faltante, como na recomposição, quando for o caso, de eventual prejuízo ao Erário.

Em face ao cenário exposto, é consequência natural a normatização do instrumento para aplicação no sistema disciplinar da administração pública federal. A partir deste ponto, o estudo será restrito ao TAC administrativo aplicável ao regime disciplinar dos servidores públicos federais.

4.2. O TAC NO SISTEMA ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A partir da Instrução Normativa CGU nº 02, de 30 de maio de 2017, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 31/05/2017, foi disciplinada a celebração do TAC, no âmbito do Poder Executivo federal.

A referida Instrução Normativa não foi pioneira na instituição do instrumento no Poder Executivo federal. Sua importância reside no fato de ser a primeira norma que possibilitou a instituição do TAC a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, incluindo a Administração direta e indireta. Anteriormente a esse normativo, o TAC já era utilizado por alguns órgãos e entidades federais com base em mandamentos próprios, podendo-se citar os exemplos a seguir:

- Fundação Nacional de Saúde (Funasa) - Portaria nº 1.380, de 12 de novembro de 2009;
- Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) - Norma Disciplinar Res. nº 1.798, de 17 de dezembro de 2009;
- Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset/PR) - Instrução Normativa nº 1, de 16 de maio de 2013;
- Polícia Rodoviária Federal (PRF) - Portaria MJ nº 1.038, de 18 de junho de 2014;
- Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) - Resolução nº 14, de 31 de outubro de 2014;
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) - essas duas Agências utilizavam o TAC normatizado pela Ciset/PR;
- Departamento Penitenciário Nacional (Depen/MJ) - Portaria MJ nº 839, de 12 de setembro de 2016.

A disseminação do instrumento no sistema correcional federal foi um dos fatores que motivou o ato normativo da CGU. A razão da norma emanar deste

órgão é o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, art. 4º, I e II, que atribui à CGU as competências de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo federal.

Após a edição da Instrução Normativa CGU nº 2, de 2017, a CGU já atualizou o normativo por meio da Instrução Normativa CGU nº 17, de 20 de dezembro de 2019, e da Instrução Normativa CGU nº 4, de 21 de fevereiro de 2020.

O normativo vigente permite à Administração Pública federal a celebração de TAC para casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Por meio do TAC, o agente público interessado se compromete a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente, além de assumir obrigações acordadas, tendo lista exemplificativa no § 2º, art. 6º da norma.

Não se pretende desenvolver os aspectos da norma vigente. Porém, é relevante pontuar que a atualização normativa buscou incentivar a utilização do instrumento, trazendo maior clareza na redação e ampliando os casos permitidos para sua celebração.

Apesar da inovação que o TAC aportou em questões disciplinares, esse instrumento ainda apresenta restrições, como, por exemplo, a aplicação apenas para condutas puníveis com advertência ou suspensão de até trinta dias, que o impedem de atender plenamente às necessidades da Administração Pública em termos de eficiência, efetividade e economicidade.

5. ALARGAMENTO DA UTILIZAÇÃO DO TAC

A ação administrativa consensual ou dialógica, derivada de uma concepção moderna de Estado, permitiu que fosse vencido um longo período de atuação imperativa, criando um ambiente em que a opção pelo consenso é cada vez mais normatizada e difundida, estimulando a adoção de mecanismos de consensualidade como forma de chegar à eficiência administrativa.

A recentes alterações introduzidas na LINDB pela Lei nº 13.655, de 2018, em especial a nova redação do seu art. 26, representam um marco de inovação em termos de adoção da consensualidade, e vem sendo interpretada pela doutrina especializada (GUERRA, 2018) como um permissivo genérico para que a Administração Pública possa, independentemente de lei ou de regulamento, celebrar compromissos.

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autori-

dade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Tais evoluções, assim como as apresentadas pela Nova Lei Anticrime e, mais recentemente, na LIA, pela Lei nº 14.230, de 2021, criaram um ambiente favorável à extensão das possibilidades de consensualidade para as mais variadas situações, mesmo naquelas que até recentemente o sancionamento era a única possibilidade de desfecho.

Em tal panorama de autorização legislativa e de elástico dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da legalidade estrita, ganha força a ideia de que o TAC em matéria disciplinar possa ter utilização ampliada, permitindo abarcar uma gama maior de infrações, inclusive para aqueles delitos para os quais inicialmente se considerava inaplicável a consensualidade.

Nesse sentido, destaca-se o ensinamento de Marçal Justen Filho sobre a questão do ultrapassado entendimento sobre o domínio do interesse público:

O critério da supremacia e indisponibilidade do interesse público não permite resolver de modo satisfatório os conflitos, nem fornece um fundamento consistente para as decisões administrativas. Mais ainda, a determinação do interesse a prevalecer e a extensão dessa prevalência dependem sempre da avaliação do caso concreto. (JUSTEN FILHO, 2015, p. 140-141)

O avanço da consensualidade, conforme destacado por Vanice Lírio do Valle (2011, p. 13), envolve “*não uma abdicação do interesse público, mas a sua afirmação à vista das particularidades de um caso concreto que recomendam essa conduta*”. O que se busca com a proposição que ora se apresenta é estimular o estudo sobre aquelas situações em que a consensualidade poderia oferecer soluções que atendam ao interesse da coletividade com maior efetividade e eficiência. Ademais, há de ter presente que o atendimento de eventual interesse privado por meio da consensualidade pode também trazer benefícios para o interesse público, conforme nos ensina Onofre Alves Batista Júnior:

Na moderna sociedade pluralista, a satisfação de interesses públicos não exclui, necessariamente, o atendimento de interesses privados, portanto, sob essa ótica

mais moderna, enfraquece-se a ideia de que o Estado, para garantir o interesse público, precise, necessariamente, se valer de meios unilaterais impositivos. Ao contrário, o atendimento do bem comum reclama justa ponderação entre interesses públicos (muitas vezes desalinhados) e interesses privados. Nesse sentido, na moderna sociedade pluralista, assumem posição privilegiada os instrumentos consensuais. (BATISTA JÚNIOR, 2007, p. 509)

De igual forma que a questão da obsolescência do pensamento que dominava sobre a supremacia do interesse público, a legalidade estrita tem também funcionado como uma barreira à adoção de acordos administrativos substitutos de sanção, na ideia de que a ausência de norma autorizadora impediria a utilização desses instrumentos. A preponderar tal dogma, não seria possível qualquer avanço em direção à modernidade do Direito, posto que a norma, quando finalmente plasmada em lei, muitas vezes reflete os avanços já alcançados pela doutrina, pela jurisprudência e mesmo pela adoção de atos infralegais, como é o caso das orientações normativas, portarias e decretos, entre outros.

Nessa senda, a alteração da LINDB e, em especial, a nova redação do seu art. 26, consolidou o modelo substitutivo da pena, justamente por meio da celebração de compromissos, destinados a eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação conflituosa na aplicação do Direito Público, a despeito dos argumentos que ainda se esgrimiam para recusar a ideia de transação em matéria disciplinar com base no princípio da legalidade.

Ao disciplinar a competência a ser observada no campo consensual, o permissivo contido no art. 26 da LINDB, no entender de Juliana Bonacorsi de Palma e Sérgio Guerra, autorizaria a imediata celebração de compromissos, prescindindo inclusive de qualquer outra regulamentação:

Alinhando-se a outros sistemas jurídicos que dispõe de leis autorizativas genéricas à celebração de acordos pela Administração Pública, a Lei nº 13.655/18 expressamente confere competência consensual de ordem geral ao Poder Público brasileiro. Isso

significa que qualquer órgão ou ente administrativo encontra-se imediatamente autorizado a celebrar compromisso, nos termos do art. 26 da Lei, não se fazendo necessária a edição de qualquer outra lei específica, decreto ou regulamentação interna. (GUERRA, 2018, p. 146)

Robustecida a consensualidade na Administração Pública, natural a expansão dos instrumentos consensuais e das situações de aplicação, buscando a melhor satisfação do interesse público e priorizando a eficiência e a efetividade do processo resolutivo.

5.1. AMPLIAÇÃO DO TAC PARA INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS DE MAIOR GRAVIDADE

A classificação dos delitos funcionais por ordem de gravidade, na forma como adotada pelo legislador ao editar a Lei nº 8.112, de 1990, evidencia a discrepância entre a gravidade das condutas e suas correspondentes penas. As infrações de natureza leve⁹ são apenadas com advertência. Já quanto às infrações de média gravidade,¹⁰ a suspensão de até noventa dias é a pena cabível. Já os delitos funcionais considerados graves exigem, por expressa previsão dos arts. 132 e 135 da citada Lei, a aplicação da pena capital,¹¹ hipóteses que não admitem a possibilidade de dosimetria da punição.

A impossibilidade de atenuação da pena capital, entretanto, começa a se distanciar das tendências observadas nas recentes alterações da legislação penal e administrativa, entrando em descompasso com a evolução histórica do Direito e da Justiça.

Uma visão restritiva do texto legal tem sustentado, até o presente momento, o entendimento dominante na Administração Pública, em especial na esfera federal, no sentido de ser incabível a atenuação da pena capital.

De fato, a redação do art. 132 da Lei nº 8.112, de 1990, não indica a possibilidade de atenuação da gravidade dos delitos sujeitos à demissão. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reiteradamente afirmado que:

O controle jurisdicional do PAD se restringe ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz

9. O art. 129 da Lei nº 8.112, de 1990, estipula que a advertência será aplicada por escrito nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

10. Consideram-se de média gravidade, por exceção, aquelas puníveis exclusivamente com suspensão, ou seja, as tipificadas nos incisos XVII e XVIII da Lei nº 8.112, de 1990. Igualmente se classificam como de média gravidade os casos que configurem reincidência das faltas punidas com advertência, assim como os casos de nova infração, punível com advertência, por servidor com registro de penalidade não cancelado (caput do art. 131 da Lei). Também cabe suspensão no caso de recusa de submissão à inspeção médica (§ 1º do artigo 130 da Lei nº 8.112, de 1990), bem como nas condutas previstas pelo art. 32 da Lei nº 12.527, de 2011.

11. Infrações graves são puníveis com a pena expulsiva, seja por meio de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão (artigos 132 e 135 da Lei nº 8.112, de 1990).

dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar.¹²

No mesmo sentido:

Ademais, o fato de os servidores terem prestado anos de serviços ao ente público, e de terem bons antecedentes funcionais, não é suficiente para amenizar a pena a eles impostas se praticadas, como no caso, infrações graves a que a lei, expressamente, prevê a aplicação de demissão.¹³

Entretanto, a mesma Lei nº 8.112, de 1990, estipula, em seu art. 128, os critérios a serem observados na dosimetria da pena administrativa:

Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Note-se que a redação do art. 128, acima, não exclui, *prima facie*, a possibilidade de ponderação dos fatos tidos como de maior gravidade e puníveis, portanto, com a pena expulsiva.

A inabalável convicção, vigente na Administração Pública, no sentido de ser incabível a graduação daqueles delitos, desconsidera que a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, determina essa ponderação. Tomando-se a redação do art. 2º, caput, da Lei nº 9.784, de 1999, tem que a Administração Pública

[...] obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” (grifamos). No mesmo artigo daquela lei, o inciso VI determina a “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Isto posto, naquelas situações elencadas como passíveis de demissão, a regra que determina a pena é aquela constante do art. 127, III, em combinação com o art. 132, ambos da Lei nº 8.112, de 1990. Nesses casos, a possibilidade de aplicação do prin-

cípio da razoabilidade para a adequação da pena ao caso concreto vem sendo desconsiderado, tendo em vista as circunstâncias atenuantes e os antecedentes funcionais do indiciado, nos termos do art. 128 da mesma Lei.

Ao par do princípio da razoabilidade, inevitável trazer à presente discussão o princípio da proporcionalidade, cuja adoção tem sido desconsiderada para os delitos puníveis com demissão. Como definição do princípio da proporcionalidade, pode-se adotar o ensinamento de José Armando da Costa:

O princípio da proporcionalidade radica o seu conteúdo na noção segundo a qual deve a sanção disciplinar guardar adequação à falta cometida. Tal princípio, mesmo que não esteja literalmente previsto no nosso ordenamento jurídico, encontra-se nele integrado por força de compreensão lógica. (COSTA, 2010, p. 64)

Cabe destaque, ainda, às mudanças de interpretação do princípio da legalidade estrita, insculpido no art. 37, caput, da CF, por meio do qual se considerava que o gestor apenas poderia agir em caso de determinação pela lei. A adequação do entendimento desse princípio tem atualmente permitido o entendimento de que o administrador público está autorizado a agir, mesmo sem autorização expressa nesse sentido, mas fundado em princípios constitucionais administrativos.

Como acima exposto, a adoção de critérios de ponderação para as penas administrativas poderia, em tese, ser adotada para abrandar ou mesmo evitar o elevado custo, para a Administração, de uma pena expulsiva de servidor público.

Note-se que não se está aqui advogando pelo perdão ou abrandamento de práticas associadas à ideia *latu sensu* de corrupção, como por exemplo as hipóteses de valimento do cargo ou improbidade administrativa. Entretanto, há práticas ainda puníveis com a pena de demissão que permitiriam tal abrandamento, com base nos critérios do art. 128 da Lei nº 8.112, de 1990, sem que houvesse ofensa aos princípios da supremacia do interesse público. Nessa possibilidade estariam elencados os delitos de abandono do cargo, inassiduidade habitual, participação de gerência ou administração de sociedade privada, exercício do comércio, atuação como procurador ou intermediário, entre outros sem vínculo com a corrupção.

12. STJ, EDcl no MS 14756, Relator: Min. João Otávio de Noronha, Terceira Seção, DJe de 14/02/2022.

13. STJ, MS 12.176/DF, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Terceira Seção, DJe de 08/11/2010).

Ainda assim, como reforço de argumento, lembramos que a recente edição da Lei anticrime regulamentou os acordos de não persecução civil, permitindo a solução consensual para atos de improbidade administrativa. A esse propósito, é de ter-se em conta que cedo ou tarde a Administração Pública terá que enfrentar situações nas quais nas quais um servidor que tenha firmado acordo de não persecução penal ou civil buscará a extensão desses acordos para a esfera administrativa.

A demissão de um servidor público, note-se, implica não apenas o desvio de recursos produtivos para o processo de apuração e punição, como também a perda de todo o investimento feito no preenchimento do respectivo cargo; a perda temporária da força de trabalho, representada pelo cargo vago; além do custo de reposição da força de trabalho (novo processo seletivo, treinamento, capacitação) para dispor novamente de um servidor com capacidade laboral semelhante à daquele que foi demitido.

De acordo com Edmir Netto de Araújo (1994, p. 200), a demissão só é aplicável em casos de extrema gravidade, que denotem claramente a incompatibilidade do servidor punido com o serviço público. Em caso de grave infração a valores da Administração Pública, o servidor infrator não pode nela continuar sob risco de sério abalo em sua imagem e credibilidade.

Se os ultrapassados conceitos de indisponibilidade do interesse público e de legalidade estrita não permitem uma releitura da lei administrativa – especialmente no que pertine aos critérios de dosimetria da pena, cabe aqui resgatar o permissivo do art. 26 da LINDB, que confere a possibilidade de celebração de compromisso entre a Administração e os interessados *“para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público [...]”*.

Pois bem, o rechaço a qualquer hipótese de pena alternativa à demissão de servidor público reside na aplicação dos princípios da supremacia do interesse público e da legalidade estrita. Entretanto, a adoção de tais princípios tem funcionado como verdadeiros antolhos, limitando a discussão quanto às opções de tratamento para delitos funcionais de natureza grave e desconsiderando a possibilidade de novos olhares sobre o tema ora em análise.

Nesse sentido, advoga-se aqui pelo alargamento do uso de mecanismos de solução consensual de conflitos, trazendo para a seara administrativa os instrumentos e técnicas de Justiça penal consensual legalmente permitidos, de forma a ampliar as situações em que seu uso é indicado, bem como permitir maior discricionariedade na escolha dos compromissos a serem pactuados.

Tais mecanismos permitiriam uma imensa gama de soluções negociáveis entre a Administração e o servidor faltoso, como, por exemplo, a possibilidade de atenuação da pena combinada com uma série de condições que poderiam ser acordadas, cumulativa ou alternativamente, como o pagamento de multa administrativa, prestação de serviço voluntário ou cumprimento de condição temporária. Nesse cenário, até mesmo as condições de uma demissão poderiam ser ajustadas.

Para tanto, entende-se que a legislação vigente já fornece os meios para que a Administração Pública revise os critérios de apenação de servidores faltosos, seja pela alteração dos critérios de dosimetria das penas, seja pela adoção de mecanismos de consensualidade.

O aprofundamento das discussões sobre esse tema é relevante e urgente. Por outro lado, a ausência de análise das questões ora postas não apenas seguirá gerando custos evitáveis ao Poder Público, como tenderá a ser resolvido por alternativas que não necessariamente representem aquela mais vantajosa para a Administração.

6. CONCLUSÃO

Em um momento histórico pós-CF de 1988, que procura efetivar maior diálogo com a sociedade e maior participação democrática em suas decisões, a Administração Pública imperativa que utilizava de forma exacerbada as suas prerrogativas demonstrou certo desgaste. A valorização da eficiência administrativa alavancou a busca por formas alternativas para resolução de conflitos, fortalecendo uma visão de Administração Pública consensual.

A Administração Pública consensual importa instrumentos tipicamente privados para a satisfação do interesse público, com maior participação popular. Assim, relativiza uma forma de atuação vertical e imperativa, cedendo espaço para um posicionamento mais horizontalizado, seja para recolher informações previamente à tomada de alguma decisão unilateral, seja para celebrar acordos que a vinculem à solução negociada.

Os novos instrumentos consensuais podem ser entendidos como uma opção mais adequada para a satisfação do interesse público no caso concreto. Beneficiam-se dos potenciais efeitos positivos decorrentes da negociação, como menor prazo, custo e adequação, sem ofensa aos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, e sem dispor do interesse público em prol do privado.

O meio ordinário de apuração disciplinar, o PAD, demonstrou um esgotamento para sua utilização ampla e irrestrita no sistema disciplinar. Além de onerar a Administração, pode gerar um servidor piorado em razão do desgaste sofrido.

O TAC, já presente em nosso ordenamento jurídico desde 1990 com o ECA e a LACP, surge naturalmente como uma solução eficaz para complementar o sistema disciplinar do Poder Executivo federal, possibilitando uma alternativa ao PAD mais adequada para aplicação em situações específicas.

De forma distinta, o TAC é um instrumento mais adequado para a melhora da conduta e do comportamento do servidor. Induz a uma reflexão do ocorrido e propõe encargos com o objetivo de melhorar a conduta do agente. O termo firmado prevê que o servidor deve ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente. Além dessas obrigações, podem ser negociados encargos específicos relacionados ao caso concreto que possibilitem o aprimoramento funcional e comportamental do infrator e sejam preventivos de nova infração disciplinar.

Sua aplicação está restrita às infrações de baixo potencial ofensivo, o que impede de atender plenamente às necessidades da Administração Pública em termos de eficiência, efetividade e economicidade.

A Lei nº 8.112, de 1990, é extremamente rígida quando se trata da punição das infrações de natureza mais grave, impedido qualquer gradação na pena ou adoção de meios compositivos para solucionar a questão.

As alterações da LINDB pela Lei nº 13.655, de 2018, em especial a nova redação do seu art. 26, representam um marco de inovação em termos de adoção da consensualidade, e vem sendo interpretada pela doutrina especializada (GUERRA, 2018) como um permissivo genérico para que a Administração Pública possa, independentemente de lei ou de regulamento, celebrar compromissos.

Juntamente com normas recentes incentivando a consensualidade na Administração Pública, inclusive permitindo a transação em caso de improbidade administrativa, percebe-se evolução crescente nas possibilidades de aplicação da consensualidade.

Tal panorama de evolução legislativa e de elasticidade dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da legalidade estrita fortalece o entendimento de que o TAC em matéria disciplinar possa ter utilização ampliada.

A utilização do TAC robustece a implementação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na dosimetria da sanção ou dos compromissos pactuados, em detrimento da legalidade estrita, visando a uma solução mais adequada ao caso concreto.

Portanto, o TAC apresenta-se como um instrumento com maior aptidão para tutelar a capacidade funcional da Administração. Sua implementação incrementa o portfólio disciplinar, permitindo a utilização do instrumento mais adequado para cada caso. Em face das recentes evoluções da consensualidade na Administração Pública, imperativa a discussão da ampliação de seu alcance, buscando melhor adequação, efetividade, eficiência e credibilidade do sistema disciplinar.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Edmir Netto de. **O ilícito administrativo e seu processo**. 1. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1994.
- BALINSKI, Ricardo. **O Termo de Ajustamento de Conduta no processo Administrativo Disciplinar**. 2018. 81 f. Monografia de conclusão de curso (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 509.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública: Comentários por artigo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- COSTA, José Armando da. **Processo administrativo disciplinar: teoria e prática**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo: perguntas e respostas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

- FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. A pena é o processo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 jun. 2010, p. 06.
- FOSSATI Luiz Carlos; COSTA, Stella Regina Reis da. Análise das Percepções de Servidores Públicos sobre a Participação em um Processo Administrativo Disciplinar. In: IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2013, Niterói. **Anais do IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão**, 2013.
- GUERRA, S., & PALMA, J. B. de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial, p.135-169, nov/2018.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: RT, 2015. p. 140-141.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, v. 11, n. 41, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2022.
- MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas Tendências da Democracia: consenso e Direito Público na virada do século – o caso brasileiro. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 57, p. 106-126, 2003.
- NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares**. 2015. 87 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 104, p. 303 - 322, 2009.
- PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- **Sanção e Acordo na Administração Pública**. 1ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.
- QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **O Acordo de Não Persecução Cível nos Tribunais**. Disponível em <https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/25565-o-acordo-de-nao-persecucao-civel-nos-tribunais>. Acesso em: 10 abr. 2022.
- RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Transigibilidade na administração pública: uma faceta da consensualidade no direito administrativo do século XXI**. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, ano 11, n. 123, maio 2011.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- BRASIL. Código de Processo Civil. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 11 abr. 2022.
- Código Penal. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 05 abr. 2022.
- Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.
- Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 13 abr. 2022.
- Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.
- Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>

[Leis/l7347orig.htm](#)>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8069.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8078.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9807.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Lei n. 12.850, de 02 de agosto de 2013. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Lei n. 13.129, de 16 de maio de 2015. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa CGU n. 02, de 30 de maio de 2017. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33687>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa CGU n. 17, de 20 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42628>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa CGU n. 4, de 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43531>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Resolução 179, de 26 de julho de 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-179.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2022.