

Entrevista • Valter Shuenquener de Araujo

Juiz Federal. Doutor em Direito Público, Professor Associado de Direito Administrativo da UERJ, Professor Pesquisador da Universidade Nove de Julho (UNINOVE), professor da EMERJ.

1. Ao longo da sua trajetória acadêmica e profissional, o senhor tem refletido sobre os mecanismos de responsabilização na Administração Pública. Em sua visão, qual é o papel da atividade correcional no reforço da integridade institucional e na promoção do Estado Democrático de Direito?

Sim. Seja na condição de professor da disciplina Direito Administrativo, seja como Juiz Federal, tenho não apenas refletido, mas procurado estudar os mecanismos de responsabilização na Administração Pública, bem como os de premiação.

Na minha visão, a atividade correcional na Administração Pública não deve ser vista, unicamente, como uma máquina de punição ou um mero apêndice burocrático. Ela é um mecanismo de defesa orgânica e um dos pilares mais relevantes para o reforço da integridade institucional. Ao investigar e, se for o caso, sancionar desvios de conduta, irregularidades administrativas, atos de corrupção ou omissões indevidas, os órgãos correccionais cumprem uma função essencial de validação Ética das condutas praticadas.

Em um contexto de crescente ceticismo social em relação às instituições, a capacidade de autocorreção da Administração é vital. Quando o Estado demonstra que é capaz de resolver seus problemas e erros, ele restaura a confiança do cidadão, essencial para a governabilidade e para a legitimidade de suas ações. Sem confiança, o pacto social se fragiliza.

No âmbito do Estado Democrático de Direito, a atividade correcional assume uma dimensão constitucional fundamental e exige que o poder seja exercido de forma ética, transparente e responsável, em consonância com o interesse público.

Quando a Administração Pública se torna permeável à corrupção ou à ineficiência crônica, ela falha em entregar o que a Constituição promete (saúde, educação, segurança, etc.). A correção, ao combater esses desvios, torna o Estado mais eficiente e responsivo às necessidades da sociedade, contribuindo diretamente para a efetividade dos direitos

fundamentais e, portanto, para a solidez da nossa democracia.

Em síntese, a atividade correcional, quando exercida com imparcialidade, devido processo legal e foco sistêmico, é o termômetro e o catalisador da integridade. Ela transforma a Administração Pública de um mero poder de execução em um poder que se autorregula em nome do interesse coletivo, sendo, por isso, indispensável à manutenção da ordem jurídica e à vitalidade de nossa democracia.

2. É possível pensar em um sistema de responsabilização disciplinar que vá além da punição e que atue como vetor de construção ética na Administração Pública? O que seria necessário para essa transformação de paradigma?

Esta questão considero fundamental para a evolução do Direito Administrativo Sancionador e afirmo: sim, não apenas é possível, como é imperativo pensar em um sistema de responsabilização disciplinar que transcenda a lógica meramente punitiva.

O sistema disciplinar, em sua concepção clássica, é primordialmente repressivo. Ele opera *ex post facto* (após o fato), buscando identificar o desvio, aplicar a sanção e restabelecer a ordem. Embora essa função seja indispensável para a integridade institucional, ela é insuficiente para construir ativamente a ética. A punição inibe, mas não necessariamente educa ou transforma a cultura.

O que proponho, e o que a boa doutrina já preconiza, é um sistema de Responsabilização Disciplinar Ético-Constructiva. Pensar o sistema disciplinar como um vetor de construção ética significa integrá-lo a uma política de compliance e integridade pública de maneira orgânica, e não apenas reativa. O objetivo final deixa de ser apenas punir o agente faltoso, passando a ser proteger a instituição e promover um ambiente de trabalho ético para todos os servidores.

Nesse paradigma, o processo disciplinar não é a linha final, mas um momento de profundo diagnóstico e aprendizado institucional. O sistema deve prever,

legalmente, medidas reparadoras e formativas que acompanhem ou substituam as sanções mais leves. Para desvios de menor potencial ofensivo, seria possível implementar acordos que prevejam, em vez da suspensão ou repreensão pura, a participação obrigatória em cursos de ética pública, compliance e governança, ou a realocação temporária em setores de formação intensiva sob monitoramento.

Nessa perspectiva, as normas disciplinares precisam ir além da mera legalidade (o que é proibido) e focar na ética pública. Criar guias de conduta mais detalhados que expliquem o porquê de certas proibições, vinculando a conduta do servidor ao interesse público primário, e não apenas ao interesse secundário da máquina administrativa.

A Corregedoria e as áreas de gestão de pessoas devem atuar em parceria na prevenção. Os líderes e gestores, que têm o poder de fiscalizar e influenciar a cultura, devem receber treinamento específico para entender seu papel como multiplicadores de integridade, e não apenas como denunciadores.

O processo disciplinar deve gerar um feedback obrigatório para a área de gestão de riscos da instituição, que deve, por sua vez, ser obrigada a revisar procedimentos internos, normativas e controles, fechando as “portas de entrada” para novas irregularidades.

Em suma, a transformação exige que o sistema de responsabilização disciplinar deixe de ser percebido como algo capaz de apenas gerar um sacrifício para se tornar um guardião da excelência ética e um parceiro estratégico na construção de uma Administração Pública mais íntegra, eficiente e, acima de tudo, digna da confiança da sociedade. É um passo essencial para fortalecer nosso Estado Democrático de Direito.

3. Como o senhor avalia a evolução normativa e institucional do Sistema de Correição no Brasil nas últimas duas décadas? Há marcos que o senhor destacaria como pontos de inflexão?

Sua pergunta me permite traçar um panorama histórico e jurídico da evolução recente da função correcional no Brasil. Ao longo de minha carreira profissional como professor e juiz federal, observei essa transformação, que considero uma das mais importantes para a consolidação da integridade pública.

A evolução do Sistema de Correição no Brasil, nas últimas duas décadas, pode ser caracterizada por uma passagem de uma lógica descentralizada e relativa para um modelo que busca ser sistêmico, preventivo e coordenado.

Antes, a correição era exercida primariamente por órgãos isolados dentro de cada ministério ou autar-

quia, com pouca padronização e articulação. Hoje, vemos um esforço consciente para construir uma verdadeira rede.

Destaco três grandes marcos que considero pontos de inflexão para essa transformação: A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Transparência que, embora não seja uma lei correcional em essência, é um marco indireto fundamental. Ao impor a transparência ativa e passiva, ela expôs a Administração Pública a um escrutínio social sem precedentes. A LAI forneceu insumos (dados, contratos, informações) que potencializaram o trabalho de órgãos de controle interno e externo. Onde há mais transparência, o risco de desvio é maior, exigindo uma correição mais proativa e sofisticada para investigar o que a sociedade passou a visualizar. A sociedade civil se tornou, de fato, uma fiscal do sistema. Outro notável marco foi a criação e consolidação da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR). O surgimento e o fortalecimento da CGU (e suas estruturas correcionais), seguido pela estruturação do SISCOR, representam o maior salto institucional. O SISCOR, especialmente, buscou uniformizar procedimentos, capacitar servidores e estabelecer uma metodologia comum para a apuração disciplinar em toda a esfera federal. Isso elevou a qualidade do trabalho, garantindo que o devido processo legal e a segurança jurídica fossem aplicados de forma homogênea.

A CGU também foi pioneira na divulgação de dados de responsabilização, incluindo o famoso Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), o que adicionou uma camada de controle de integridade nas contratações públicas.

Um importante marco também foi a criação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). A Lei Anticorrupção inovou ao responsabilizar objetivamente as pessoas jurídicas por atos lesivos contra a Administração. Isso forçou a correição e os órgãos de controle a desenvolverem expertise em negociação de Acordos de Leniência e na avaliação de Programas de Integridade (Compliance) empresariais.

Em minha avaliação, a evolução é altamente positiva, mas ainda enfrenta desafios. A grande conquista foi a profissionalização da atividade correcional e o reconhecimento de que ela é uma função essencial de Estado, e não apenas um departamento de RH com poder punitivo. O sistema se tornou mais visível e, crucialmente, mais coordenado. Contudo, persistem gargalos que exigem nossa atenção: i) A modernização ainda é desigual. Muitos entes federativos subnacionais carecem de estruturas correcionais autônomas e capacitadas; ii) A complexidade dos

desvios (especialmente corrupção e crimes de colarinho branco) exige que a correição possua maior capacidade de análise de dados, inteligência e cooperação com o Ministério Público e a Polícia; iii) Os servidores dedicados à correição e à instrução processual precisam de mecanismos de proteção contra pressões políticas e administrativas, garantindo a sua inestimável imparcialidade.

Em suma, saímos de um cenário de fragmentação para uma era de integração e complexidade regulatória, onde a correição é peça-chave na tríade de transparência, prevenção e responsabilização que sustenta a República.

4. Tem-se discutido o esgotamento do modelo exclusivamente punitivo e a busca por soluções consensuais na seara disciplinar. Qual sua opinião sobre a viabilidade jurídica e institucional desses mecanismos no âmbito do direito administrativo sancionador?

Esta pergunta toca em um tema extremamente atual no Direito Administrativo Sancionador. Minha opinião é que a busca por soluções consensuais na seara disciplinar é jurídica e institucionalmente viável e, mais do que isso, necessária para otimizar a gestão pública e a efetividade da integridade.

O modelo exclusivamente punitivo, assentado na rigidez do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e na aplicação binária de sanção/absolvição, demonstra seu esgotamento pela sua inerente morosidade e pelo foco quase que exclusivo no caráter retributivo passado. O modelo não estimula, assim, a correção sistêmica nem a mudança de comportamento, concentrando-se apenas na retribuição pela falta passada.

As soluções consensuais vêm, portanto, como uma forma de racionalizar a administração da justiça disciplinar e buscar resultados que vão além da mera punição.

O principal óbice jurídico tradicionalmente ventilado na literatura sempre foi o princípio da indisponibilidade do interesse público, que historicamente vedava ao administrador “negociar” a aplicação da lei. Contudo, essa indisponibilidade vem sendo crescentemente mitigada pelo avanço legislativo e pela evolução da jurisprudência. A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), ao prever o Acordo de Leniência com a pessoa jurídica, já demonstrou que o interesse público (reparação do dano, cessação da ilicitude e aprimoramento do compliance) pode ser melhor atendido pelo consenso do que pela punição pura. Outros diplomas recentes, como a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), que positivou o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC),

e a Lei nº 13.655/2018 (que incluiu dispositivos na LINDB), que valoriza as consequências práticas da decisão, reforçam a validade da negociação no âmbito do direito público.

Se o ordenamento jurídico permite o consenso em esferas tão graves quanto a improbidade e a corrupção empresarial, é juridicamente possível e até desejável que ele seja aplicado em faltas disciplinares de menor ou médio potencial ofensivo, desde que observados requisitos estritos.

O consenso não significa impunidade; significa trocar a sanção estritamente punitiva por uma sanção compensatória, reparadora ou educativa (trabalho em área de interesse público, treinamento obrigatório em ética, reparação pecuniária do dano).

Para que esses mecanismos funcionem, a Administração precisa investir em: capacitação e na construção de parâmetros objetivos. É, assim, fundamental que os atos normativos internos definam critérios objetivos e transparentes para a celebração dos acordos, evitando-se o risco de casuísmo e de alegação de tratamento desigual.

Em síntese, o modelo consensual não visa eliminar o PAD, mas criar uma “porta de saída” inteligente. O consenso surge como a melhor ferramenta para construir a ética e a integridade nos casos de menor complexidade, alinhando a justiça disciplinar com a eficiência e a pedagogia que o Estado moderno exige.

5. A consensualidade é uma resposta à morosidade e à complexidade do processo disciplinar? Ou exige pré-condições que ainda não estão presentes no ambiente institucional brasileiro?

Na minha concepção, a consensualidade responde a ambas as coisas: morosidade e complexidade do processo disciplinar. E também reduz os custos inerentes ao processo decisório estatal.

É inegável que a morosidade e a complexidade dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs) são o catalisador primário da busca por soluções consensuais, como os Acordos de Leniência e os Acordos de Responsabilização Administrativa (ARA). O PAD tradicional replica a complexidade do processo judicial, o que o torna lento, caro e excessivamente focado em ritos, desviando a atenção da substância da integridade. A lentidão leva à prescrição de casos, especialmente os de menor potencial ofensivo, gerando um sentimento de ineficiência e, paradoxalmente, de impunidade. Ademais, quase toda sanção disciplinar relevante é contestada judicialmente. O sistema de responsabilização administrativa se

torna apenas uma fase prévia ao contencioso judicial, sobrecarregando o Poder Judiciário.

Nessa perspectiva, a consensualidade é, sim, uma resposta de eficiência gerencial. Ela visa desafogar o sistema, priorizando a punição dos casos graves (fraude, corrupção, má-fé) e tratando os casos menores com medidas mais rápidas, pedagógicas e menos onerosas.

No entanto, se a consensualidade for aplicada apenas como uma ferramenta de gestão de fluxo (para acelerar processos), ela falhará e poderá ser deturpada, gerando insegurança jurídica e alegações de favorecimento.

Em minha visão, a consensualidade é um reflexo da necessidade de eficiência do Estado moderno, agindo como uma resposta prática à morosidade do rito punitivo.

6. Na sua experiência, quais são os principais obstáculos à adoção de uma cultura institucional menos punitivista e mais orientada à responsabilização efetiva, com foco em integridade?

Esta é a pergunta que nos leva do plano normativo e teórico à dura realidade da execução. Minha experiência, tanto na análise acadêmica quanto na prática judiciária, me mostra que a transformação de um modelo punitivo para um modelo focado na integridade e responsabilização efetiva enfrenta obstáculos profundos, que são simultaneamente culturais, legais e estruturais.

Os obstáculos culturais e comportamentais são, em minha opinião, os mais difíceis de transpor, pois residem na mentalidade dos agentes públicos e da sociedade. No Brasil, o combate à corrupção e ao desvio é frequentemente associado à punição máxima e à exposição midiática. Adotar a consensualidade ou soluções pedagógicas é imediatamente interpretado como “abrandamento”, “leniência” ou “vista grossa” pela sociedade e por algumas instituições de controle. Essa pressão dificulta a coragem institucional de optar por uma solução mais inteligente, mas menos espetacular. Existe uma cultura do medo na Administração. Por essa razão, muitos gestores preferem o caminho mais formal e punitivo por medo de serem responsabilizados por um Acordo de Responsabilização Administrativa (ARA) que, futuramente, possa ser questionado por ser “benevolente” ou por não ter cumprido os resultados. O medo de punir de menos é maior do que o medo de punir de forma ineficiente ou de ferir o devido processo legal.

Quanto aos obstáculos legais, embora a legislação tenha avançado (como na Lei Anticorrupção e na Lei de Improbidade), ainda há lacunas e resistências. A aplicação de instrumentos consensuais para o ser-

vidor público individual ainda carece de uma disciplina legal federal unificada e detalhada. A ausência dessa lei gera insegurança sobre a competência e os limites da negociação. Sob outra perspectiva, a ausência de regras claras permite que o Ministério Público ou os Tribunais de Contas questionem a conveniência de um acordo, mesmo que ele seja tecnicamente eficiente e atenda ao interesse público. Isso inibe os gestores de assumirem o risco de optar pela consensualidade.

No que concerne aos obstáculos estruturais, a mudança de paradigma exige investimento que nem sempre está disponível. Uma cultura de integridade exige que os órgãos correccionais troquem o “chapéu” de meros instrutores de PAD por negociadores e auditores de compliance. Isso requer treinamento especializado em áreas não tradicionais (análise financeira, gestão de riscos, *due diligence*, técnicas de entrevista e negociação), algo que demanda tempo e recursos financeiros.

Em resumo, o caminho para uma responsabilização mais eficaz e ética no Brasil é pavimentado com boas intenções legais, mas é bloqueado por uma herança cultural de desconfiança e por limitações de capacidade técnica. A superação exige, acima de tudo, a coragem institucional de gestores e corregedores para demonstrar que a solução mais inteligente é também a mais legítima, mesmo que não seja a mais popular.

7. Quais seriam suas principais recomendações para os gestores públicos que atuam diretamente na atividade disciplinar, especialmente diante das pressões sociais e midiáticas por punições exemplares?

Os gestores e presidentes de comissões disciplinares enfrentam um dilema complexo: garantir o devido processo legal e a justiça interna enquanto gerenciam a pressão externa por resultados imediatos e punições exemplares.

Em um ambiente de alta pressão, o PAD (Processo Administrativo Disciplinar) deve ser uma fortaleza inatacável do ponto de vista legal. A única forma de o gestor resistir à pressão é garantir que seu trabalho seja juridicamente irrefutável.

O gestor deve ser o guardião rigoroso do rito e do devido processo legal. Qualquer deslize formal (falta de intimação, cerceamento de defesa, inobservância de prazo) é o ponto fraco que a defesa — e, posteriormente, o Judiciário — explorará. A decisão (relatório da comissão e decisão final da autoridade) deve ser um documento analítico e exaustivo. Não basta citar o artigo da lei e nem mesmo transcrever decisões padronizadas que não dizem muito sobre o

caso concreto. É preciso demonstrar o nexo causal, a materialidade e a culpabilidade do agente com base em provas concretas, diferenciando meros indícios de evidências sólidas. A punição deve ser uma consequência lógica e proporcional dos fatos provados, e não um ato político.

Em face da limitação de recursos, o esforço de uma Corregedoria deve ser concentrado nos casos de má-fé, corrupção e grave lesão ao erário ou ao serviço público. Casos de menor potencial ofensivo ou de falhas meramente formais devem ser tratados com soluções mais céleres e pedagógicas (como a consensualidade).

A punição é o *último* passo. O gestor deve garantir que o processo disciplinar sirva como diagnóstico de risco. Se a investigação revelar falhas de controle, de procedimento ou de treinamento, a Corregedoria deve formalizar recomendações claras à alta administração para que o erro não se repita. O gestor deve ser o baluarte contra o populismo punitivo e eventual sanção deve ser proporcional à ofensa. Pressões midiáticas tendem a exigir a pena máxima (demissão) para todo e qualquer desvio. O gestor deve ter a coragem institucional de aplicar uma suspensão ou uma advertência, se esta for a justa medida para a falta, justificando-a com base no histórico do servidor e na gravidade objetiva da conduta.

A pressão midiática só se esvai quando a instituição é capaz de comunicar o valor de seu trabalho, desmistificando a ideia de que o único resultado válido é a demissão. O gestor, em coordenação com a área de comunicação institucional, deve divulgar os resultados do sistema, e não apenas o andamento de um caso específico. Deve-se comunicar o número de investigações concluídas, a recuperação de valores, e as mudanças sistêmicas implementadas a partir das correições.

O gestor também deve lembrar constantemente à opinião pública que a função correcional não é de vingança, mas de justiça administrativa. A punição exemplar só é legítima se for o resultado de um processo justo e legal. O espetáculo da punição não pode jamais anular a substância do direito de defesa.

8. Para encerrar, que mensagem o senhor gostaria de deixar para os leitores da Revista da CGU, especialmente aqueles que integram o Sistema de Correição e se dedicam à construção de uma Administração Pública ética, técnica e justa?

A minha mensagem final é de valorização do propósito e reafirmação da coragem técnica. O trabalho dos que fazem parte do Sistema de Correição, muitas vezes realizado sob intensa pressão e nos bastidores, é um dos pilares mais relevantes para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Em tempos de espetacularização, há uma pressão constante para que o resultado do processo disciplinar seja rápido e visível, cedendo ao clamor midiático. A minha exortação é: resistam ao populismo punitivo.

A verdadeira coragem não está em aplicar a pena máxima, mas em aplicar a pena justa e proporcional, mesmo que impopular. Ao blindarem o processo contra interferências, vocês garantem que a punição, quando necessária, seja juridicamente irrefutável e, por isso, institucionalmente legítima. E um processo justo é a maior defesa da própria Administração.

O futuro da integridade pública não reside apenas na capacidade de sancionar, mas na capacidade de aprender e prevenir. Usem a Correição não apenas para demitir, mas para diagnosticar as falhas sistêmicas que permitiram o desvio. O caso individual deve gerar uma lição para a instituição. Em casos apropriados, a negociação (consensualidade) não é um atalho para a impunidade, mas um instrumento de inteligência administrativa que recupera ativos, acelera a reparação e foca na mudança de comportamento, preservando recursos para combater o que é mais grave.

Meu profundo reconhecimento pela dedicação a essa nobre e difícil tarefa. Sigam firmes no propósito de servir ao interesse público com a técnica do Direito e a altura da ética que a República exige.