

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUANA DE OLIVEIRA LOPES

**ACORDO SUBSTITUTIVO DISCIPLINAR COMO FORMA ALTERNATIVA DE  
APLICAÇÃO DE PENALIDADES ADMINISTRATIVAS FUNCIONAIS**

CURITIBA

2020

LUANA DE OLIVEIRA LOPES

**ACORDO SUBSTITUTIVO DISCIPLINAR COMO FORMA ALTERNATIVA DE  
APLICAÇÃO DE PENALIDADES ADMINISTRATIVAS FUNCIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharela em Direito no Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira

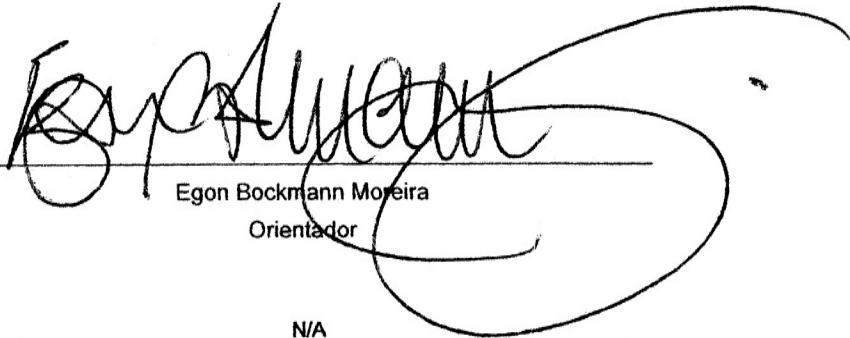
CURITIBA  
2020

TERMO DE APROVAÇÃO

Acordo substitutivo disciplinar como forma alternativa de aplicação de penalidades administrativas funcionais

LUANA DE OLIVEIRA LOPES

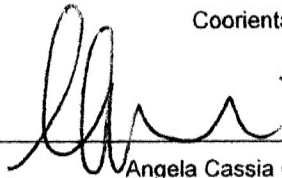
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



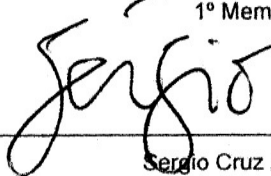
Egon Bockmann Moreira  
Orientador

N/A

Coorientador



Angela Cassia Costaldello  
1º Membro



Sergio Cruz Arenhart  
2º Membro

## RESUMO

A Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelece o procedimento administrativo a ser observado para a apuração de infrações funcionais e aplicação da respectiva penalidade, não trazendo qualquer previsão de outros métodos de resolução consensual de conflitos para a aplicação de penalidades disciplinares. Porém, com a inclusão do artigo 26 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro por meio da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, abriu-se a possibilidade de qualquer ente ou órgão do Poder Público transacionar, visto ser o permissivo genérico para a celebração de acordos pela Administração Pública. Por não haver qualquer limitação de objeto, tal norma torna-se o fundamento para a aplicação de penalidades funcionais por meio de acordo substitutivo disciplinar. Ainda, por trazer os requisitos mínimos para a validade da transação, garante segurança jurídica em sua utilização. Esse novo procedimento mostra-se mais eficiente e eficaz para a Administração Pública no âmbito do poder disciplinar, vez que é mais célere e menos custoso ao Estado, além de trazer mais benefícios de curto a longo prazo para a Administração. Assim, o presente artigo científico tem o propósito de analisar a possibilidade de utilização de meios de resolução consensual de conflitos, em específico o acordo substitutivo disciplinar, como forma alternativa à aplicação tradicional de penalidades em decorrência de cometimento de falta funcional praticada por servidor público, analisando os requisitos, as fases do procedimento e o objeto do acordo, bem como a possibilidade de interrupção do prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração em caso de descumprimento.

Palavras-chave: Administração Pública. Poder Disciplinar. Meios de Resolução Consensual de Conflitos. Acordo Substitutivo Disciplinar. Artigo 26 da LINDB.

## RESUMEN

La Ley nº 8.112/1990, que establece el régimen jurídico de los servidores públicos civiles de la Unión, de las autarquías y de las fundaciones públicas federales, establece el procedimiento administrativo que debe seguirse para el análisis de infracciones funcionales y la aplicación de la respectiva sanción, no trayendo cualquier previsión de otros métodos de resolución consensual de conflictos para la aplicación de sanciones disciplinarias. Sin embargo, con la introducción del artículo 26 en la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño a través de la Ley nº 13.655, de 25 de abril de 2018, se abrió la posibilidad de cualquier ente o órgano del Poder Público transaccionar, por ser el permiso genérico para la celebración de acuerdos por parte de la Administración Pública. Por no haber cualquier limitación de objeto, dicha norma se convierte en el fundamento para la aplicación de sanciones funcionales por intermedio de un acuerdo disciplinario sustitutivo. Además, por aportar los requisitos mínimos para la validez de la transacción, garantiza la seguridad jurídica en su utilización. Este nuevo procedimiento es más eficiente y eficaz para la Administración Pública en el ámbito del poder disciplinario, ya que es más rápido y menos costoso al Estado, además de aportar más beneficios de corto a largo plazo para la Administración. Por lo tanto, el presente artículo científico tiene el propósito de analizar la posibilidad de utilización de medios de resolución consensual de conflictos, en específico el acuerdo sustitutivo disciplinario, como forma alternativa a la aplicación tradicional de sanciones a consecuencia de la comisión de una falta funcional practicada por servidor público, analizando los requisitos, las fases del procedimiento y el objeto del acuerdo, así como la posibilidad de interrupción del plazo de prescripción de la pretensión punitiva de la Administración en caso de incumplimiento.

Palabras clave: Administración Pública. Poder disciplinario. Medios de Resolución Consensual de Conflictos. Acuerdo Sustitutivo Disciplinario. Artículo 26 de la LINDB.

## SUMÁRIO

<b>1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> .....	6
<b>2. A PERMISSIBILIDADE NORMATIVA PARA A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL</b> .....	8
<b>3. A APLICAÇÃO DA CONSENSUALIDADE POR MEIO DE ACORDO SUBSTITUTIVO: MÉTODO ALTERNATIVO PARA A TRATATIVA DAS INFRAÇÕES FUNCIONAIS</b> .....	15
3.1 O ACORDO SUBSTITUTIVO DISCIPLINAR COMO FERRAMENTA ALTERNATIVA À APLICAÇÃO DA PENALIDADE TRADICIONAL .....	16
3.2 A PROCEDIMENTALIZAÇÃO DO ACORDO SUBSTITUTIVO DISCIPLINAR ...	18
3.2.1 Da sumarização do procedimento .....	19
3.2.2 Das fases do acordo substitutivo disciplinar .....	20
3.2.3 Do procedimento com vistas a impedir a instauração do processo disciplinar punitivo .....	21
3.2.4 Celebração de acordo substitutivo após a instauração do processo disciplinar punitivo .....	23
3.3 O OBJETO DO ACORDO SUBSTITUTIVO DISCIPLINAR .....	24
3.4 DA INTERRUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL.....	31
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	32
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	34

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para que a Administração Pública possa cumprir sua finalidade precípua de atendimento ao interesse público, foram-lhe outorgadas algumas prerrogativas, dentre elas o poder disciplinar que, segundo Medauar (2018, p.307), tem como objetivo a apuração e punição, por parte da autoridade competente, das faltas funcionais, ou seja, das condutas contrárias à realização normal das atividades do órgão e de irregularidades de diversos tipos, visando “assegurar a responsabilização dos agentes públicos por faltas funcionais”.

O poder disciplinar é um poder-dever da autoridade competente, visto que, tendo conhecimento do cometimento de possível infração funcional, possui o dever de instauração do processo adequado para apuração de tal irregularidade e, em se comprovando a infração, a aplicação da sanção correspondente.

Destarte, em se comprovando o cometimento de infração funcional por meio de processo administrativo, não há discricionariedade quanto à aplicação ou não da penalidade (DI PIETRO, 2014), pois a inércia injustificada da autoridade frente a uma possível infração funcional “incide em crime de condescendência criminosa previsto no artigo 320 do Código Penal e em improbidade administrativa, conforme artigo 11, inciso II, da Lei nº 8429/1992.” (DI PIETRO, 2014, p. 96). Corroboram com esse entendimento Meirelles e Burle Filho (2016, p. 147), para os quais “a aplicação da pena disciplinar tem para o superior hierárquico o caráter de um poder-dever, uma vez que a condescendência na punição é considerada crime contra a Administração Pública.”

Portanto, à Administração Pública foi dada a competência constitucional de impor a seus servidores modelos de conduta e de aplicar sanções àqueles que não os seguem (BACELLAR FILHO, 2013), bem como é poder-dever da autoridade que tiver conhecimento de provável infração a iniciativa de apuração e aplicação da penalidade correspondente, sob pena de ela mesma incorrer em ilícito penal e administrativo.

Para a apuração de irregularidades e aplicação de penalidades, o poder público utiliza como instrumento clássico o Processo Administrativo Disciplinar que, para Medauar (2018, p. 310), “é a sucessão ordenada de atos destinados a averiguar a realidade de falta cometida por servidor, a ponderar as circunstâncias que nela concorreram e a aplicar as sanções pertinentes”. Também o artigo 148 da Lei nº

8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, define o processo disciplinar como 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”.

Para Carvalho Filho (2015) e Di Pietro (2014), a sanção funcional somente pode ser aplicada se comprovada a infração por meio de processo administrativo, garantindo ao infrator os direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Assim, tanto pelo entendimento doutrinário quanto pelo disposto na Lei nº 8.112/1990, não há possibilidade da aplicação de qualquer penalidade funcional sem prévia apuração por meio de processo administrativo. Ainda, a Constituição Federal<sup>1</sup> determina que a aplicação da penalidade de perda do cargo para servidor estável somente poderá ocorrer se precedida de processo administrativo no qual lhe seja assegurada a ampla defesa.

Assim, numa análise *a priori* e exclusivamente à luz do princípio da legalidade em sua concepção clássica, pode-se inferir que toda infração funcional deve ser apurada por meio de processo administrativo disciplinar e, caso comprovada a autoria e materialidade da infração, deve ser aplicada obrigatoriamente a penalidade correspondente.

Por outro lado, é necessário compreender que a Administração Pública também está submetida a outros princípios, os quais devem necessariamente ser observados simultânea e harmonicamente. Dentre eles, encontra-se o da eficiência que, segundo Meirelles e Burle Filho:

(...) exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 105)

É válido relevar que o princípio da eficiência não deve ser pensado somente numa perspectiva externa compreendida na entrega de serviços ao cidadão, mas

---

<sup>1</sup> Art. 41, § 1º, II, CF: São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

também numa perspectiva interna, na qual a Administração deve estar sempre em busca da adequação de seus métodos de trabalho, tecnologia e inovação, a fim de que suas atividades, mesmo que internas, sejam exercidas com presteza, perfeição e qualidade (CARVALHO FILHO, 2015).

Portanto, a Administração Pública, para atendimento do princípio da eficiência, deve estar atenta a novos modelos jurídicos e internalizar os que possam contribuir para a consecução de seus objetivos institucionais. Dentre esses novos modelos, pode-se considerar a resolução consensual de conflitos, a qual foi definitivamente consagrada na legislação pátria por meio da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Assim, o presente artigo propõe-se a analisar o cabimento ou não da substituição da forma tradicional de aplicação de penalidades funcionais por outras formas de resolução consensual de conflitos, mais especificamente o compromisso descrito no artigo 26 da LINDB, regulamentado pelos artigos 10 e 11 do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, bem como o procedimento e os limites de sua aplicação.

## **2. A PERMISSIBILIDADE NORMATIVA PARA A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL**

Todo o agir da Administração Pública deve ser orientado pelos princípios explícitos e implícitos a ela informados tanto pela Constituição como por normas infraconstitucionais. Dentre esses princípios está o princípio da legalidade, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Segundo Meirelles e Burle Filho:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 93).

Dos desdobramentos do conceito original de legalidade, a doutrina administrativista brasileira adota o da “vinculação positiva, ou seja, ao administrador público somente é permitido fazer o que a lei autoriza” (LOPES, 2017, n.p.).

Assim, a atividade disciplinar realizada pela Administração submete-se ao disposto nas leis gerais e específicas correspondentes a essa atividade.

Pois bem. O processo administrativo disciplinar, conforme já conceituado anteriormente, é o meio pelo qual a Administração Pública apura a responsabilidade de servidor por faltas cometidas no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido, e, em se constatado a autoria e materialidade da infração, aplica a penalidade correspondente.

Segundo o artigo 143 da Lei nº 8.112/1990, que para Justen Filho (2018, n.p.) é a lei que consagrou “as regras genéricas sobre as infrações funcionais e seu sancionamento”, 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.

Verifica-se que o mencionado dispositivo legal vincula a autoridade à abertura do processo de apuração, vez que, em tendo conhecimento de possível cometimento de irregularidade por parte de seu quadro funcional, é obrigada a promover a apuração correspondente, sob pena de sua própria responsabilização criminal e administrativa.

Apesar de não estar explícito no Estatuto dos Servidores Federais, a doutrina entende que, em se constatando a autoria e materialidade da infração, a autoridade competente também fica vinculada à aplicação da penalidade correspondente, tendo somente em alguns casos, como campo de discricionariedade, a dosimetria da pena a ser aplicada. Como ensina Pacheco<sup>2</sup>:

[...] se o Estatuto estabelece que se deve instaurar processo administrativo disciplinar ou sindicância para apurar ação ou omissão de funcionário público, punível disciplinarmente, é forçoso concluir que a autoridade julgadora não poderá relevar a penalidade. A discricionariedade da autoridade julgadora circunscreve-se, de certo modo, na dosimetria da pena, dentre as estabelecidas pelo Estatuto (PACHECO *apud* BACELLAR FILHO, 2007, p. 20).

Corroborando com o mesmo pensamento Bacellar Filho (2007, p. 19), para o qual “constatados os elementos para a aplicação da pena, através do processo administrativo disciplinar, não há escolha entre aplicá-la ou não”.

Por essa perspectiva, verifica-se que o poder disciplinar concedido à Administração Pública possui, *prima facie*, um viés autoritário, desenvolvendo-se em

---

<sup>2</sup> PACHECO, Geraldo de Campos. **Fase Conclusiva do Processo Administrativo Disciplinar**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 18, p. 59-60, jun. 1981.

um ambiente em que nem a autoridade competente nem o servidor que cometeu a possível infração possam resolver o conflito de uma forma mais benéfica para ambas as partes.

Portanto, vislumbrando o regime administrativo disciplinar sob o prisma tradicional do princípio da legalidade, não haveria espaço para a resolução consensual de conflitos decorrentes de infração funcional, em virtude de não estar prevista na legislação especial.

Porém, há que se perceber que a literalidade do Estatuto dos Servidores Federais não menciona a necessária obrigatoriedade da aplicação das penalidades elencadas no artigo 127<sup>3</sup>, sendo esta uma inferência doutrinária. Portanto, é necessário reconhecer que há lacuna na Lei nº 8.112/1990 quanto à possibilidade ou não da resolução consensual de conflitos decorrentes de infração funcional. Também a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não traz “norma que sirva de permissivo genérico para que toda a Administração Pública federal possa atuar de forma concertada.” (PALMA, 2010, p. 189).

Em havendo lacuna na lei especial, abre-se à Administração Pública a possibilidade da aplicação da Lei nº 13.655/2018, que incluiu o artigo 26 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, como fundamentação à adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos. Conforme Guerra e Palma (2018, p. 136 e 140), tal normativa passou a conter o “permissivo genérico para que a Administração Pública celebre acordos”. Isso significa que “qualquer órgão ou ente administrativo encontra-se imediatamente autorizado a celebrar compromisso, nos termos do art. 26 da Lei, não fazendo necessária a edição de qualquer outra lei específica, decreto ou regulamentação interna.” (GUERRA; PALMA, 2018 p. 140 e 146). Por essa perspectiva, a Administração estaria amparada legalmente para a possibilidade de resolução de conflitos de forma consensual na esfera da aplicação das penalidades administrativas decorrentes de infrações funcionais, visto que, pelo compromisso previsto no artigo 26 da LINDB, “qualquer prerrogativa pública pode ser

---

<sup>3</sup> “São penalidades disciplinares: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; V - destituição de cargo em comissão; VI - destituição de função comissionada.”

objeto de pactuação” (GUERRA; PALMA, 2018, p. 150), ou seja, nenhum objeto foi alvo de restrição pela referida norma.

É importante destacar que a opção pelo acordo substitutivo disciplinar, que será tratado mais adiante, em detrimento da aplicação da penalidade funcional, não descaracteriza o poder disciplinar da Administração Pública, mas o poder é exercido tão somente de maneira diversa. Esse é o ensinamento de Romano<sup>4</sup>, para o qual:

(...) deve ser excluído que um poder possa ser objeto de atos de disposição por parte de seu titular, que não pode modificá-lo substancialmente, aliená-lo ou a ele renunciar. Todavia, em alguns casos se pode admitir que possa, mediante ato bilateral ou unilateral, se comprometer a não exercitá-lo ou a exercitá-lo de determinada forma ou dentro de certos limites. Tais atos de disposição referir-se-iam, de qualquer maneira, não ao poder em si e por si, mas ao seu exercício em relação a determinadas pessoas com as quais teria se comprometido. Como o poder permanece o mesmo através de todos os casos em que é exercitado, esta possibilidade não afeta a sua existência. (ROMANO *apud* ARAGÃO, 2005, p. 294-295).

É necessário ainda pontuar que a adoção da consensualidade na seara administrativa encontra fundamento também em outros princípios constitucionais, atendendo não somente ao princípio da legalidade, mas pautando-se no princípio da juridicidade. Isso porque, hodiernamente, o Direito Administrativo, como os demais ramos do direito, depara-se com o fenômeno da constitucionalização, pois, com a passagem da Constituição para o centro do ordenamento jurídico, as regras e os princípios constitucionais passam a pautar diretamente a atuação da Administração Pública (LOPES, 2017). Segundo Lopes (2017, n.p.), no contexto da constitucionalização do Direito Administrativo, “a lei deixa de ser o fundamento único da atividade administrativa, e a Constituição torna-se o cerne da vinculação administrativa à juridicidade”.

Ainda segundo a mesma autora (2017, n.p.), o princípio da juridicidade “designa a conformidade da atuação administrativa com o direito como um todo, expressando-se por normas de diversos graus hierárquicos, como princípios e regras constitucionais, leis formais, atos com força de lei e atos administrativos normativos”.

Sob o viés da constitucionalidade administrativa, a Administração Pública pode fundamentar seu agir não mais apenas na lei, mas pode encontrar seu

---

<sup>4</sup> ROMANO, Santi. **Fragmentos de un diccionario jurídico**. Tradução de Santiago Sentís Melendo e Marino Ayerra Redín. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas América-Europa, 1964, p. 341.

fundamento de atuação diretamente na Constituição e nos princípios fundantes do próprio Direito.

Assim, é necessário que, além da observância estrita ao princípio da legalidade, a Administração Pública adeque seu modo de agir para atender também aos demais princípios constitucionais, em especial para o tema aqui suscitado, ao da eficiência. Isso porque, segundo Dallari:

Não basta atuar de maneira conforme a lei. Não faz sentido emperrar a administração para dar estrito cumprimento à literalidade da lei. Agora é preciso mais: a administração deve buscar a forma mais eficiente de cumprir a lei, deve buscar, entre as soluções teoricamente possíveis, aquela que, diante das circunstâncias do caso concreto, permita atingir os resultados necessários à satisfação do interesse público (DALLARI, 2005, p. 189).

Sob a ótica processual administrativa, Souza (2014, p. 144) enfatiza que o princípio da eficiência demanda que os conflitos que envolvem o poder público sejam “resolvidos da forma que apresente a melhor relação entre custo e benefício, ou seja, menores custos, menos tempo, menos desgaste para a relação entre as partes e melhores resultados para ambas”.

Nesse aspecto é necessário destacar que o processo tradicional pelo qual se apura as infrações e aplica as penalidades funcionais é moroso e demasiadamente caro. Segundo estudo publicado em 2017, o custo total por processo administrativo disciplinar no âmbito do Executivo Federal era de R\$ 44.113,70 e o tempo médio de duração de cada processo entre 2010 e 2014 foi de 395 dias (NOBREGA; TABAK, 2017, p. 222 e 231)<sup>5</sup>. Segundo dados da Controladoria-Geral da União<sup>6</sup>, de 2017 a 2020 ocorreu a prescrição de 21% dos processos cuja infração era passível de advertência e de 9,73% nos casos de suspensão. Por outro lado, Ferraz<sup>7</sup> (*apud* SOUZA, 2010, p. 274) aponta que o número de processos disciplinares solucionados a partir da implantação da SUSPAD<sup>8</sup> (Suspensão do Processo Administrativo

---

<sup>5</sup> Segundo dados da CGU, o custo médio do PAD em 2015 foi de R\$ 67.127,20. Disponível em: <<https://bit.ly/3lxbU38>>. Acesso em 18 jun 2020.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3lxbU38>>. Acesso em 18 jun 2020.

<sup>7</sup> FERRAZ, Luciano. **Controle Consensual da Administração Pública e Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar (SUSPAD)** - A Experiência do Município de Belo Horizonte. Interesse Público, v. 44, p. 15-24, 2007.

<sup>8</sup> A SUSPAD – Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar, foi introduzida no artigo 225A da Lei nº 7.169, de 30 de agosto de 1996, pelo art. 6º da Lei Municipal nº 9.310/06, e regulamentada pelo Decreto nº 12.636/07, do Município de Belo Horizonte, que suspende o processo administrativo disciplinar ou a sindicância pelo prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos, desde que o servidor cumpra as condições da proposta, podendo ser revogada caso o servidor venha a ser processado por outra falta

Disciplinar) pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte cresceu em 379% e a duração média de tais processos caiu de 9 (nove) para 5 (cinco) meses, ou seja, houve redução de 55% no tempo de conclusão do processo.

Ainda, Bacellar Filho (2013, n.p.) entende que o princípio da eficiência em relação ao processo administrativo disciplinar “remete à ideia da proporcionalidade das técnicas de definição e exercício da competência processual administrativa disciplinar (adequação dos meios aos fins, proibição do excesso)”. Nesse viés, é necessário escolher a técnica mais adequada para cada tipo de infração funcional cometida, uma vez que não é razoável aplicar o mesmo procedimento para penas de baixa e de alta lesividade ao interesse público.

A consensualidade, nesse contexto, mostra-se adequada à persecução da eficiência administrativa, na medida em que sua adoção revela-se mais eficiente que a imposição de uma decisão unilateral e coercitiva. Nesse sentido, Aragão:

(..) em regra, a adoção de uma medida por consenso é mais eficiente que se adotada unilateralmente e coercitivamente, já que tem maiores chances de ser efetivada na prática e gera menos riscos de externalidades ('efeitos colaterais') negativas, 'com a consequência da transformação de elementos basais da arquitetura estabelecida do Direito Administrativo e a necessidade, portanto, de uma verdadeira mudança na sua construção dogmática' (ALFONSO, 2003, v. 13, p. 15), que deve passar a incluir os acordos com os administrados entre as fontes do Direito Administrativo. (ARAGÃO, 2005, p. 294).

Ainda há de ser mencionado que, em vista das garantias constitucionais de estabilidade<sup>9</sup> e vitaliciedade<sup>10</sup>, a utilização de métodos consensuais para a resolução de conflitos de natureza funcional possui o condão de ser mais eficiente que a aplicação de algumas das penalidades disciplinares. Explica-se:

Como é sabido, a estabilidade e vitaliciedade garantem a alguns agentes públicos, após cumprido o período de estágio probatório, a perda do cargo somente nas hipóteses previstas na Constituição<sup>11</sup>. Quanto à demissão por cometimento de

---

disciplinar ou descumpra as condições do acordo. Se cumprida as obrigações acordadas, o Corregedor-Geral do Município extingue a punibilidade.

<sup>9</sup> Segundo o art. 41 da CF, são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

<sup>10</sup> A vitaliciedade é garantia constitucional concedida aos magistrados (art. 95, I, CF), aos membros do Ministério Público (art. 128, §5º, I, “a”, CF) e aos membros dos Tribunais de Contas (art. 73, §3º, CF).

<sup>11</sup> O servidor público estável somente perderá o cargo nas seguintes hipóteses previstas na Constituição: i) em virtude de sentença judicial transitada em julgado (art. 41, §1º, I); ii) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa (art. 41, §1º, II); iii) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa (art. 41, §1º, III); iv) para assegurar o cumprimento do limite de despesa com pessoal

infração disciplinar, o servidor público estável e o agente público acobertado sob o manto da vitaliciedade, somente poderão ser demitidos pelas infrações expressamente previstas em seus estatutos.

Nessa perspectiva, pressupõe-se uma relação jurídica de longa duração entre a Administração e esses servidores, uma vez que a maioria das faltas funcionais não são puníveis com a expulsão do serviço público. Em sendo assim, é necessário que a Administração procure meios mais adequados e eficientes para além da simples punição do servidor.

A maioria das penalidades funcionais tradicionais (como nos casos de censura, advertência e suspensão) podem ser entendidas como de caráter de prevenção geral negativa<sup>12</sup>, uma vez que têm por finalidade coagir os servidores a não praticarem infrações funcionais por meio da ameaça de aplicação de pena. Sob tal perspectiva, em um contexto em que o cometimento de tais infrações não tem o condão de romper a relação jurídica, a forma tradicional não se mostra eficiente para a mudança da conduta do servidor, tampouco pode ser considerada como adequada para o aperfeiçoamento da prestação do serviço público. Como bem aduz Moreira Neto (2008, p. 3), a “coerção é imprescindível para a existência das sociedades humanas”, mas ela somente “não basta para assegurar que progridam livremente de modo a permitir o pleno desenvolvimento das potencialidades individuais.”.

Por outro lado, a substituição da aplicação da penalidade tradicional por meios consensuais pode ser vista como de caráter de prevenção especial positiva<sup>13</sup>, uma vez que adota meios para corrigir o comportamento do agente público para que este não volte a cometer infrações. Tais meios podem impor ao servidor que cometeu a conduta infratora um agir diverso, bem como estabelecer ações para que tal irregularidade não volte a acontecer.

---

ativo e inativo, estabelecido em lei complementar (art. 169, §4º); e v) quando o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias descumprir requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício (art. 198, §6º). Já a vitaliciedade estabelece que a perda do cargo somente ocorrerá mediante sentença judicial transitada em julgado (art. 95, I; art. 128, §5º, I, a; art. 73, §3º, CF).

<sup>12</sup> Termo emprestado do Direito Penal. Segundo Bitencourt (2015 p. 143), a prevenção geral negativa ou intimidatória assume a função de “dissuadir os possíveis delinquentes da prática de delitos futuros através da ameaça de pena, ou predicando com o exemplo do castigo eficaz.”.

<sup>13</sup> Termo também emprestado do Direito Penal. Para Bitencourt (2015 p. 152), a “teoria da prevenção especial procura evitar a prática do delito, mas ao contrário da prevenção geral, dirige-se exclusivamente ao delinquente em particular, objetivando que este não volte mais a delinquir. De acordo com a classificação sugerida por Ferrajoli, as teorias da prevenção especial, podem ser formalmente divididas em teorias da prevenção especial positiva, dirigidas à reeducação do delinquente (...).”.

Assim, sob a perspectiva das considerações acima delineadas, vislumbra-se a permissibilidade normativa para a substituição da aplicação tradicional de penalidades administrativas em decorrência de infração funcional por meios consensuais de resolução de conflitos, em especial por meio do compromisso de que trata o artigo 26 da LINDB.

### **3. A APLICAÇÃO DA CONSENSUALIDADE POR MEIO DE ACORDO SUBSTITUTIVO: MÉTODO ALTERNATIVO PARA A TRATATIVA DAS INFRAÇÕES FUNCIONAIS**

A consensualidade é um tema relativamente recente no Direito Administrativo brasileiro. Segundo Palma (2010, p. 82), ainda que o regime administrativo já contemplasse instrumentos consensuais de longa data, como a desapropriação amigável, “somente a partir da metade dos anos 1990 o tema passou a ser discutido no Brasil de forma técnica e sistematizada.”

Para Medauar (2018, p. 415), a visão contemporânea do direito administrativo é a “de uma Administração Pública menos imperativa e mais propensa à negociação, a acordos, a respeito de direitos dos particulares.” Já em termos de cultura jurídica, “a consensualidade se afirmou como técnica de desenvolvimento das atividades administrativas por vezes preferível dentre as vias tradicionais.” (GUERRA; PALMA, 2018, p. 138).

Palma (2010, p. 84), num estudo sistemático da abordagem doutrinária sobre o tema, destaca que, quanto ao conceito de consensualidade, os fatores comuns abordados pela doutrina são a democracia substantiva, a contratualização e a eficiência.

Já referente à sua caracterização, a autora indica que a doutrina majoritária entende a consensualidade como “*acordo de vontades* entre a Administração Pública e pessoas de direito público ou de direito privado, quando da avença de contratos administrativos ou de outras fórmulas.” (PALMA, 2010, p. 84). Sob esse viés, a consensualidade abrangeria “contratos e instrumentos de concertação administrativa (os acordos administrativos)” (PALMA, 2010, p. 86), tendo como instrumentos os contratos intragovernamentais (como o contrato de gestão, os contratos de gestão federativa associada estabelecidos na Lei nº 11.107/2005 e os convênios), os contratos administrativos para prestação de serviço público (como o contrato de

concessão comum, contrato de parceria público-privada e o acordo para execução de contratos administrativos previsto na Lei nº 8.666/90 e na Lei nº 11.107/2005) ou social (contrato de gestão celebrados com as organizações sociais de que trata a Lei nº 9.937/1998 e o termo de parceria que trata a Lei nº 9.790/99), os acordos mediados (conciliação e mediação) e os ajustes de conduta (termo de ajustamento de conduta e termo de compromisso para substituição de sanção) (PALMA, 2010, p. 87-89).

Por outro lado, a doutrina minoritária compreende a consensualidade sob o critério da “*participação administrativa* na medida em que a consensualidade corresponderia a qualquer forma de ingerência privada na Administração Pública, ainda que não vinculante, tendo como instrumentos, além dos já referidos, a audiência pública e a consulta pública” (PALMA, 2010, p. 89).

Como visto, vários são os instrumentos colocados à disposição para a Administração transacionar, porém, para fins deste artigo, serão tratados apenas os acordos administrativos, mais especificamente a espécie *acordo substitutivo*, visto ser o instrumento que mais se adequa à aplicação de penalidades disciplinares.

### 3.1 O ACORDO SUBSTITUTIVO DISCIPLINAR COMO FERRAMENTA ALTERNATIVA À APLICAÇÃO DA PENALIDADE TRADICIONAL

Os acordos substitutivos são instrumentos consensuais postos à disposição da Administração Pública, podendo ser utilizados, de ofício ou por provocação do interessado, sempre que for verificada “que uma decisão unilateral de um processo poderá ser vantajosamente substituída por um acordo em que o interesse público, a cargo do Estado, possa ser atendido de modo mais eficiente, mais duradouro, mas célere ou com menores custos” (MOREIRA NETO, 2003, p. 153).

Os acordos substitutivos caracterizam-se pelo efeito terminativo do processo administrativo no qual são celebrados, substituindo a “decisão unilateral e imperativa da Administração”, ou findando o “processo instaurado para conformação do provimento administrativo”, e podem ser utilizados para “qualquer ato administrativo imperativo ou unilateral.” (PALMA, 2010, p. 191).

Como já mencionado, a Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB, inseriu no ordenamento jurídico brasileiro o permissivo genérico para a celebração de acordos pela Administração Pública. A norma estabelece, *in verbis*:

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

Segundo Guerra e Palma (2018, p. 148), “o compromisso previsto no artigo 26 da LINDB consiste em autêntico acordo administrativo”, o qual prevê a possibilidade de utilização de 2 espécies: os acordos substitutivos (que se prestam para eliminação de irregularidades e situação contenciosa) e os acordos integrativos (utilizados para eliminar incertezas jurídicas). Em razão das penalidades funcionais decorrerem de cometimento de irregularidades, como já mencionado, será tratado neste artigo apenas os acordos substitutivos.

Pois bem. Os acordos substitutivos previstos no compromisso instituído pelo artigo 26 da LINDB voltam-se “à terminação consensual do processo administrativo” (GUERRA; PALMA, 2018, p. 151), podendo ser utilizados para “substituir a instauração do processo, o processo em curso ou a decisão deste processo, inclusive na fase recursal” (GUERRA; PALMA, 2018, p. 151-152). Portanto, podem ser firmados da fase pré-processual à pós-processual, inclusive quando da constituição da coisa julgada administrativa (GUERRA; PALMA, 2018, p. 152).

Quando utilizados para substituir a instauração do processo disciplinar, o acordo firmado “impede que seja instaurado processo administrativo para apuração de infrações e sancionamentos.” (PALMA, 2010, p. 194). Já quando celebrados para substituir a sanção administrativa cabível após o término do processo, possuem o papel de suspensão do processo em decorrência da assinatura do acordo e, “constatada a satisfação das obrigações previstas no termo, à terminação consensual do processo.” (PALMA, 2010, p. 193). Verifica-se, portanto, que caso o interessado não cumpra com as obrigações por ele assumidas, a autoridade competente deverá aplicar a sanção que ao término do processo suspenso pela assinatura do acordo foi definida.

Em se considerando os acordos substitutivos como forma alternativa de aplicação de penalidade disciplinar, necessário é tratar de sua proceduralização.

### 3.2 A PROCEDIMENTALIZAÇÃO DO ACORDO SUBSTITUTIVO DISCIPLINAR

Segundo Guerra e Palma (2018, p. 154-157), o artigo 26 da LINDB estabeleceu “processo especial para a celebração do compromisso nele previsto, estruturado na seguintes fases”: (i) iniciativa, que pode ser tanto da autoridade administrativa quanto do interessado, sendo imprescindível que a demonstração do interesse na celebração do acordo seja apresentada por escrito; (ii) instrução, que compreende: (A) a negociação, que deve ser conduzida inteiramente na forma escrita ou combinada com uma fase de debates orais; (B) a realização da consulta pública (se for o caso); e (C) a oitiva do órgão jurídico; e (iii) celebração do compromisso, que deverá ser assinado pela autoridade administrativa competente e pelo interessado. Ainda é preciso elencar a publicação do acordo como fase do processo de celebração do compromisso da LINDB, vez que é requisito de eficácia estabelecido pela lei.

A LINDB também estabelece o dever de motivar a opção pelo compromisso, devendo ser indicadas as “razões de relevante interesse geral”. Tal exigência obriga a autoridade competente a indicar as razões pelas quais a Administração optou pela via consensual, mas também servem para assegurar a observância do princípio do interesse público, da impessoalidade e moralidade administrativa. É fundamental na motivação que a autoridade apresente com clareza a situação concreta e os principais elementos fáticos que qualificam a celebração do acordo substitutivo como o meio mais adequado para a resolução do conflito, exponha como o conjunto de cláusulas trabalha para eliminar a irregularidade, incerteza jurídica ou a situação contenciosa, e indique de modo concreto o relevante interesse geral do compromisso (GUERRA; PALMA, 2018, p. 158).

Para Guerra e Palma (2018 p. 158), as razões de relevante interesse geral consistiriam na apresentação do “*plano de compromisso*”, possibilitando com isso que o acordo seja posteriormente “avaliado à luz dos efeitos almejados e originalmente apresentados na motivação.”

Já o Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta o disposto nos artigos 20 a 30 da LINDB, estabelece em seu artigo 2º, *caput* e parágrafos, os requisitos mínimos essenciais da motivação da decisão que optou pela celebração do acordo administrativo, *in verbis*:

#### Motivação e decisão

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Ainda, o artigo 26, inciso IV, da LINDB, estabelece que o acordo deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo e o modo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. O Decreto nº 9.830/2019 complementa os requisitos mínimos do acordo estabelecendo que ele também preverá a forma de fiscalização quanto a sua observância, os fundamentos de fato e de direito e a sua eficácia de título executivo extrajudicial (art. 10, § 2º, III).

Por fim, é necessário a publicação do acordo para que produza seus efeitos.

Vê-se, com isso, que o artigo 26 da LINDB, bem como seu decreto regulamentador, já estabeleceram os requisitos mínimos necessários para a celebração do acordo administrativo, garantindo, com isso, segurança jurídica para que a Administração Pública transacione.

### 3.2.1 Da sumarização do procedimento

Um dos argumentos que fundamenta a utilização do acordo substitutivo disciplinar para aplicação de penalidades funcionais é o atendimento ao princípio da eficiência. Como já visto, a eficiência abarca tanto a proporcionalidade da definição da técnica processual disciplinar quanto ao estabelecimento de procedimentos mais céleres, menos custosos e com melhores resultados para atendimento ao interesse público. É necessário, portanto, pensar em um procedimento que atenda todos esses aspectos.

O artigo 133 da Lei nº 8.112/1990 já prevê o procedimento sumário para a apuração das infrações de abandono de cargo, inassiduidade habitual e acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas. Segundo o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União:

“a criação do rito sumário, embora realizada no ano de 1997, atendeu ao disposto no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, e mais recentemente pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que versa sobre a garantia constitucional da razoável duração do processo. Por meio dela, a demanda processual deve adequar-se à lide de modo a permitir a eficácia da decisão. Busca-se, deste modo, propiciar as condições necessárias para que a Administração possa se pronunciar de modo célere e eficiente em irregularidades apuradas por meio do rito sumário.” (BRASIL, CGU, 2019 p. 322).

Esse rito sumário prevê o prazo total para apuração de até 30 (trinta) dias, com possível prorrogação por até 15 dias<sup>14</sup>.

Portanto, é razoável pensar na simplificação do procedimento, ou seja, que o processo de acordo substitutivo disciplinar seja realizado por procedimento sumário, com todas as fases e exigências previstas pelo artigo 26 da LINDB e pelo Decreto nº 9.830/2019 e no prazo estabelecido pela Lei nº 8.112/1990 para conclusão do rito sumário.

### 3.2.2 Das fases do acordo substitutivo disciplinar

Após o conhecimento da falta funcional pela autoridade competente, esta, em estando presente razões de relevante interesse geral, poderá, de forma motivada, propor a celebração do acordo substitutivo disciplinar ao interessado, podendo este aceitar ou optar pela apuração da falta pelo processo disciplinar punitivo tradicional. Aqui vale ressaltar que, por se tratar de método consensual, que tem por essência a autonomia da vontade, não incide a imperatividade da Administração, ou seja, não há a possibilidade de imposição do acordo ao agente infrator.

Após a concordância pelo método consensual, passa-se à fase da instrução, na qual Administração e agente público estabelecem os limites da imputação da falta funcional cometida, bem como negociam as obrigações das partes, o prazo e o modo para seu cumprimento, a forma de fiscalização quanto a sua observância e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. Em se estabelecendo a minuta do acordo, esta deve ser submetida à análise do setor jurídico competente que opinará sobre a “lisura de todos os atos processuais.” (GUERRA; PALMA, 2018, p. 157).

---

<sup>14</sup> Art. 133, § 7º, da Lei nº 8.112/1990: O prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não excederá trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem.

Por fim, o acordo é celebrado com a assinatura da autoridade competente e do servidor interessado, com a respectiva publicação no veículo oficial para que emane seus efeitos.

O mesmo procedimento deverá ser observado quando a proposta do acordo for feita no curso do processo disciplinar punitivo ou no término deste para a substituição da aplicação da penalidade tradicional.

### 3.2.3 Do procedimento com vistas a impedir a instauração do processo disciplinar punitivo

O acordo substitutivo disciplinar com vistas a impedir a instauração do processo disciplinar deve ocorrer no âmbito de um procedimento sumário<sup>15</sup> no qual o servidor, em concordando com a imputação que lhe é atribuída, assume o compromisso de cumprir com as condições do acordo em substituição à aplicação da penalidade tradicional.

A proposta, nesse estágio, deve ser de iniciativa da autoridade competente para instauração do processo disciplinar punitivo e formalizada por escrito, devendo indicar de forma circunstanciada os fatos imputados ao servidor acusado, a tipificação da infração disciplinar, a penalidade tradicional a ser aplicada em se comprovando a infração e a proposta de substituição da penalidade por acordo substitutivo disciplinar. A proposta deve conter a minuta do acordo, indicando as obrigações a serem assumidas pelas partes, que devem ser proporcionais e adequadas à conduta praticada, o prazo e o modo de cumprimento da obrigação, a forma de fiscalização e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

A intenção de concordância do servidor com a proposta do acordo substitutivo disciplinar também deve ser feita por escrito e de forma inequívoca.

Na fase de instrução ocorre a negociação entre a Administração e o agente público acusado sobre os termos do acordo já minutado. Nesse momento, o servidor

---

<sup>15</sup> Nesse ponto, verifica-se que, diferentemente do processo disciplinar punitivo, o qual deve preservar o sigilo das informações em decorrência da garantia constitucional da presunção de inocência até a comprovação do cometimento da falta funcional (BACELLAR FILHO, 2013) no acordo substitutivo disciplinar, após a aceitação, pelo servidor, da substituição da aplicação da penalidade tradicional pelo método consensual, afasta-se a necessidade da preservação do sigilo do processo, uma vez que, para aceitar o acordo, o servidor confessa que praticou a infração a ele imputada. Assim, após a aceitação do acordo pelo servidor, prevalece no acordo substitutivo disciplinar o princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal.

acusado pode se manifestar exclusivamente sobre os limites de sua responsabilidade e das condições do acordo (tempo e espécie). Aqui, não se trata propriamente de contraditório e ampla defesa, mas apenas da possibilidade de apresentação da versão dos fatos por parte do servidor, bem como da proposta das obrigações que se propõe a assumir em decorrência de sua infração funcional. É importante ressaltar que, por se tratar de método consensual, tanto a Administração quanto o servidor não são obrigados a optar, *a priori*, pela celebração do acordo, podendo a apuração da possível falta funcional ocorrer por meio da forma tradicional, ou seja, através de processo disciplinar punitivo<sup>16</sup>, o qual garante o contraditório e a ampla defesa de forma abrangente, podendo o acordo ser proposto em qualquer fase do processo, inclusive após sua conclusão, e podendo ser de iniciativa tanto da autoridade competente quanto do servidor. Sendo assim, não há que se falar em violação dos direitos constitucionais mencionados, visto que a celebração do acordo, diferentemente da aplicação da penalidade tradicional, não é ato imperativo da Administração.

Em não havendo consenso após a apresentação da manifestação do servidor, a autoridade competente terá o dever de instaurar processo disciplinar punitivo, assegurando ao servidor todas as garantias processuais, dentre elas a ampla defesa e o contraditório previstos pela Constituição.

Por outro lado, em caso de consenso, a minuta do acordo será encaminhada para manifestação do órgão jurídico competente, visto ser requisito de validade estabelecido no artigo 26 da LINDB. Vale ressaltar que, para Guerra e Palma (2018, p. 157), apesar de ser requisito de validade, a manifestação do órgão jurídico não vincula a decisão da autoridade administrativa.

Após o parecer jurídico, servidor e Administração firmam o acordo substitutivo disciplinar, no qual o servidor compromete-se, dentre outros compromissos que podem ser estabelecidos no acordo, a não mais praticar a falta funcional cometida. Já a Administração compromete-se a fiscalizar o fiel cumprimento do acordo por parte do servidor, bem como a não aplicar a penalidade tradicional em caso de cumprimento integral do acordo substitutivo.

---

<sup>16</sup> Segundo Bordalo (2019, p. RL-1.57), os processos disciplinares punitivos possuem o objetivo de apurar falta e aplicar a correspondente penalidade funcional. “São nesses procedimentos que vige o princípio constitucional do devido processo legal, bem como os seus corolários, o contraditório e a ampla defesa. A Lei nº 8.112 prevê duas categorias de processos disciplinares: a sindicância (punitiva) e o processo administrativo disciplinar”.

Assim, com a assinatura do acordo substitutivo disciplinar, nasce para o servidor o dever de cumprir integralmente as obrigações ali definidas, sob pena de resolução do acordo e abertura de processo disciplinar punitivo para apuração do não cumprimento das obrigações firmadas e aplicação da penalidade correspondente, sem prejuízo da abertura de processo disciplinar punitivo para apurar a falta cometida objeto do acordo substitutivo.

Já para a Administração nasce o dever de fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas pelo servidor e, em caso de não cumprimento, o dever de abertura de processo disciplinar e a aplicação da penalidade cabível, também sem prejuízo da conversão do procedimento sumário em processo disciplinar punitivo para apuração da falta funcional objeto do acordo.

Por fim, para que produza efeitos, o acordo deve ser publicado em órgão oficial.

Quando cumprida todas as obrigações, a punibilidade será extinta pela autoridade competente, não podendo mais a Administração instaurar processo disciplinar para a apuração dos mesmos fatos.

Assim, sob esse rito, o acordo substitutivo garante um ambiente democrático entre a Administração Pública e o servidor na aplicação de penalidades disciplinares, os quais podem dialogar em vistas a convergirem a uma solução mais adequada e eficiente para o conflito. Ainda, evita o desgaste de um processo administrativo disciplinar, garantido ao servidor sua dignidade em face da Administração, e para a Administração gera economia em face aos gastos decorrentes da instauração do processo disciplinar punitivo tradicional.

#### 3.2.4 Celebração de acordo substitutivo após a instauração do processo disciplinar punitivo

Ainda há a possibilidade de propositura de acordo substitutivo no curso do processo disciplinar punitivo.

Quando ocorrer após a instauração do processo, mas antes do término do inquérito administrativo<sup>17</sup>, possui o efeito de interromper o prazo prescricional do

---

<sup>17</sup> Nomenclatura dada pelo artigo 151 da Lei nº 8.112/1990, fase a qual compreende a instrução, defesa e relatório emitido pela comissão processante.

processo disciplinar em curso, conforme se verá em tópico específico. Nesse estágio, uma vez que os trabalhos estarão sendo conduzidos por comissão processante (e não pela autoridade competente pela instauração ou pelo julgamento) e esta não possui competência para a firmatura de acordo substitutivo, somente o servidor acusado poderá fazer a propositura, que deverá ser apreciada pela autoridade competente para o julgamento do processo. Em se tratando da comissão processante, nada impede que esta, quando do relatório final, em se constando que a penalidade pode ser substituída, sugira a propositura do acordo substitutivo disciplinar.

Já após o término da fase do inquérito administrativo, o acordo substitutivo pode ser suscitado tanto pela autoridade competente pelo julgamento do processo quanto pelo agente processado. Nesse estágio, a sanção disciplinar pode ser substituída por obrigações que melhor atendam aos interesses da Administração. Aqui o acordo firmado também tem o condão de interromper o prazo prescricional para a aplicação da penalidade, e, no caso de o servidor não cumprir integralmente com as disposições acordadas, não restará alternativa outra senão a aplicação da penalidade tradicional pela autoridade competente.

A proposta de acordo oferecida tanto no decorrer do processo quanto no término deste, deverá ser feita em autos apartados seguindo todas as fases já mencionadas.

### 3.3 O OBJETO DO ACORDO SUBSTITUTIVO DISCIPLINAR

O artigo 26 da LINDB não delimita nem interdita qualquer objeto para celebração de seu compromisso, portanto, “qualquer prerrogativa pública pode ser objeto de pactuação”, sendo que seu “âmbito de aplicação [...] é delimitado pela funcionalidade do instrumento, qual seja, ‘para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito’” (GUERRA; PALMA, 2018, p. 150).

Assim, tendo em vista que o poder disciplinar tem por objetivo “apurar e punir faltas funcionais, condutas contrárias à realização normal das atividades do órgão, irregularidades de diversos tipos” (MEDAUAR, 2018, p. 306), há que se reconhecer que tal poder pode ser exercido por intermédio do compromisso previsto no artigo 26 da LINDB, vez que as infrações funcionais encontram-se no plano da irregularidade.

É imprescindível, porém, verificar se toda e qualquer penalidade disciplinar é passível de substituição por acordo administrativo. Para isso, necessário é analisar as penalidades cabíveis em caso da infração disciplinar e quais suas finalidades.

Medauar (2018, p. 309) elenca as penalidades disciplinares mais comuns previstas nos estatutos como sendo: a) advertência ou repreensão – previstas para faltas leves; b) suspensão, que é o não exercício das atribuições funcionais por certo tempo, sem percepção de vencimentos; c) demissão – consiste na perda do cargo ou função em virtude de infração funcional grave; d) cassação de aposentadoria ou disponibilidade, que é a extinção da aposentadoria ou da disponibilidade, acarretando o retorno (reversão) do servidor à atividade, para que possa ser aplicada a pena de demissão em decorrência de cometimento de falta grave verificada depois do ato de aposentadoria ou disponibilidade; e) alguns estatutos preveem ainda a pena de multa, remetendo a uma lei os casos e a forma em que será aplicada.

Ainda, há outras penalidades previstas em diversos estatutos, como a censura, a remoção compulsória, a disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço e a aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço<sup>18</sup>. Porém, para fins deste artigo, serão tratadas apenas as penalidades constantes no Estatuto dos Servidores Federais.

Segundo o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, as infrações disciplinares previstas na Lei nº 8.112/1990 podem ser classificadas em quatro grupos, conforme a gravidade da penalidade a ser aplicada, quais sejam:

- a) **infrações leves:** são aquelas que afrontam os deveres descritos no art. 116 da Lei nº 8.112/90 ou configuram as proibições descritas no art. 117, incisos I a VIII e XIX, da mesma Lei, às quais são aplicáveis as penalidades de advertência ou suspensão;
- b) **infrações médias:** são aquelas puníveis exclusivamente com suspensão, encontram-se elencadas no art. 117, incisos XVII e XVIII e no art. 130, § 1º.
- c) **infrações graves:** são aquelas descritas no art. 117, incisos IX a XVI, e art. 132, incisos II, III, V, VII, IX e XII da Lei no 8.112/90; [e puníveis com demissão – anotação minha]
- d) **infração gravíssima:** são aquelas descritas no art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, da Lei nº 8.112/90, às quais é aplicável a penalidade de demissão, sendo que a lei proíbe o servidor expulso de retornar ao serviço público federal. (BRASIL, CGU, 2019, p. 202).

---

<sup>18</sup> Como exemplo, a censura é prevista tanto na LC nº 35/1979, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), quanto na LC nº 75/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, já as demais estão previstas apenas na LOMAN.

Como se vê, cada infração funcional é punida com uma determinada penalidade a depender da sua gravidade, sendo que cada qual possui finalidades diversas.

Para Justen Filho, a advertência “é a sanção administrativa consistente na formal comunicação ao sujeito de ter ele cometido ato ilícito funcional de gravidade reduzida”, e possui como conteúdo jurídico a “incitação ao sujeito para que não volte a praticar conduta reprovável similar no futuro com a indicação de que, se houver a reiteração, a punição será mais séria.” (JUSTEN FILHO, 2018, n.p.). Na mesma linha, Carvalho<sup>19</sup> (*apud* STOCO, 2015, n.p.) ensina que “a advertência não tem o propósito de afastar o agente público das funções, mas de gerar um arrependimento e uma mudança de atitude do servidor no exercício funcional, corrigindo seu comportamento após a censura pública oficial.”

Já a suspensão, na conceituação de Justen Filho (2018), consiste na imposição ao servidor público de afastamento compulsório por tempo determinado em decorrência da prática de uma infração funcional reprovável. Apesar de implícito na Lei nº 8.112/1990, pela interpretação conjunta com o 130, § 2º<sup>20</sup>, infere-se que o servidor não faz jus ao pagamento de sua remuneração no período do afastamento punitivo.

Para Carvalho<sup>21</sup> (*apud* STOCO, 2015), a suspensão, além do efeito pecuniário, também compreende um aspecto moral, no sentido de gerar constrangimento ao servidor punido, pois, além da publicação da penalidade em veículo oficial, também fica proibido de exercer suas atribuições por determinado prazo, ficando, inclusive, impedido de entrar na repartição.

São punidas com suspensão as infrações de gravidade média, bem como os casos de reincidência na penalidade de advertência, podendo ser convertida em multa. Ainda, é a única pena a qual o legislador concedeu discricionariedade em sua dosimetria, pois pode variar entre 1 (um) e 90 (noventa) dias<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual do processo administrativo disciplinar e sindicância**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 944.

<sup>20</sup> Art. 130, § 2º, da Lei nº 8.112/1009: Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

<sup>21</sup> CARVALHO, *op cit*, 997.

<sup>22</sup> Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

Por fim, há a previsão das penas expulsivas, que compreendem a demissão, a cassação de aposentadoria ou disponibilidade e a destituição de cargo em comissão. A diferença entre as figuras é o vínculo atual que o agente tem com a Administração: a demissão é para servidor ocupante de cargo efetivo, estável ou não, que tenha cometido infração punível com demissão; a cassação de aposentadoria ou disponibilidade é para servidor aposentado ou em disponibilidade que, quando em atividade, tenha praticado infração punível com demissão; e a destituição de cargo em comissão é destinada a servidor com vínculo precário que tenha cometido infração punível com suspensão ou demissão.

Para Stoco:

a demissão é o último ato de uma relação equivocada, de representação viciada pela inaptidão moral do servidor. É a consequência natural de um vínculo que não chegou a bom termo por falta de honestidade ou decoro; é decorrência de comportamento desidioso equivocado e eivado de intenção repreensível. (STOCO, 2015, n.p.).

O mesmo autor ainda ressalta que “com esse perfil do agente público não pode haver transigência, nem se poderá mantê-lo no Serviço Público.” (STOCO, 2015, n.p.).

Quanto à função das penalidades disciplinares, Gasparini (2012) afirma serem duas básicas: uma preventiva, que tem por objetivo induzir o servidor a precaver-se para não transgredir as regras disciplinares e funcionais a que está sujeito; e outra repressiva, que objetiva restaurar o equilíbrio funcional abalado com a transgressão. Pode-se aqui complementar que, em sua faceta preventiva, além de intentar a não reincidência do servidor, também se presta a prevenir que os demais servidores cometam tais transgressões.

Já para Justen Filho (2018), a penalidade funcional tem natureza punitiva, tendo caráter retributivo e preventivo, vez que aquele é orientado a infligir um mal aos que cometem ilícito funcional, e este funciona como instrumento de desincentivo ao cometimento de infrações funcionais por meio da ameaça de punição.

Há que se destacar que as penalidades disciplinares tradicionais procuram coagir o servidor infrator a mudar ou corrigir seu comportamento somente por meio da coação da aplicação da pena. Não há, no modelo tradicional, a visão da pena como um instrumento de reeducação.

Nesse sentido, verifica-se que todas as penas disciplinares tradicionais possuem as funções de prevenção, repressão e retribuição.

Ainda, é necessário classificar a penalidade quanto ao rompimento ou não do vínculo jurídico entre a Administração e o servidor infrator.

As infrações leves e médias, como visto, não acarretam o rompimento do vínculo jurídico, ficando o servidor, mesmo após penalizado, com seu vínculo jurídico com a Administração intacto. Em sendo assim, essas penalidades não têm outra função senão a retribuição ao servidor pelo mal que praticou, que seria a pena. Nesse prisma, não se vislumbra, na aplicação da penalidade tradicional para as infrações leves e médias, qualquer movimento para a reeducação do servidor.

Já as penas expulsivas aplicáveis às infrações graves e gravíssimas, possuem como característica o rompimento do vínculo jurídico, vez que a ofensa aos princípios que regem a Administração é tão relevante que não se pode cogitar em manter o sujeito que comete tais infrações no serviço público. É válido relevar que algumas das infrações puníveis com demissão são consideradas tão graves por ferirem de tal modo a dignidade da função pública, que o legislador proíbe o retorno<sup>23</sup> do servidor punido ao serviço público federal ou impede que este retorne pelo período de 5 (cinco) anos<sup>24</sup>.

Diferentemente das demais penalidades, para aplicação das quais deverá ser levado em consideração 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 do servidor” (art. 128 da Lei nº 8.112/1990), o cometimento de infração disciplinar punível com pena expulsiva é ato vinculado, ou seja, incidindo as hipóteses do art. 132 da Lei nº 8.112/90, ao administrador não cabe fazer qualquer valoração, restando-lhe unicamente a aplicação a penalidade prescrita. Inclusive, ao administrador que não observar esse preceito, poderá ser

---

<sup>23</sup> Em decisão recente, o STF julgou procedente a ADI 2.975, declarando a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 137 da Lei 8.112/1990.

<sup>24</sup> O parágrafo único do artigo 137 da Lei nº 8.112/1990 proíbe o retorno ao serviço público federal do servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I (crime contra a administração pública), IV (improbidade administrativa), VIII (aplicação irregular de dinheiros públicos), X (lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional), e XI (corrupção). Já o *caput* do mesmo artigo determina que a demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX (valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública) e XI (atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro) incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

responsabilizado penal e administrativamente. Nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MANDADO DE SEGURANÇA. DEMISSÃO. CRITÉRIOS DE REVISÃO JUDICIAL. SUBSUNÇÃO DOS FATOS APURADOS AOS TIPOS LEGAIS. SEGURANÇA DENEGADA.

3. Não obstante os procedimentos administrativos estarem sujeitos a controle judicial amplo quanto à legalidade, uma vez verificado que a conduta praticada pelo servidor se enquadra em hipótese legal de demissão (art. 132 da Lei 8.112/1990), **a imposição dessa sanção é ato vinculado, não podendo o administrador ou o Poder Judiciário deixar de aplicá-la ou fazer incidir sanção mais branda amparando-se em juízos de proporcionalidade e de razoabilidade.** Na mesma linha: AgInt no RMS 54.617/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12.3.2018; AgInt nos EDcl no RMS 50.926/BA, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 27/11/2017; MS 21.197/RJ, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe 10.2.2016; EDcl no REsp 1.283.877/PR, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 8.9.2014; MS 18.504/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 2.4.2014; MS 18.122/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 20.2.2013; MS 15.690/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 6.12.2011; MS 15.437/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 26.11.2010; MS 11.093/DF, Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, Terceira Seção, DJe 2.6.2015; RMS 35.667/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30.9.2013, e AgRg no REsp 1.279.598/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 31.10.2014. (MS 19517/DF, Rel. para Acórdão Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, Julgamento em 24/04/2019, DJe 16/10/2019) (grifei)

Na mesma linha, os pareceres GQ 177<sup>25</sup> e GQ 183<sup>26</sup> da Advocacia-Geral da União:

**Parecer/AGU no GQ – 177:** Verificadas a autoria e a infração disciplinar a que a lei comina penalidade de demissão, falece competência à autoridade instauradora do processo para emitir julgamento e atenuar a penalidade, sob pena de nulidade de tal ato. [...]

**Parecer/AGU no GQ – 183:** É compulsória a aplicação da penalidade expulsiva, se caracterizada infração disciplinar antevista no art. 132 da Lei no 8.112, de 1990.

Em sendo assim, considerando que as penas expulsórias são atos vinculados da Administração, não podendo estas serem substituídas por penalidades mais brandas, vislumbra-se a impossibilidade da utilização de acordos substitutivos nos casos do cometimento de infrações disciplinares puníveis com a expulsão do servidor

<sup>25</sup> Disponível em <<https://bit.ly/32J1A0n>>. Acesso em 10 junho 2020.

<sup>26</sup> Disponível em <<https://bit.ly/3pufugS>>. Acesso em 10 junho 2020.

do serviço público, uma vez que se trata de grave ofensa ao ordenamento jurídico e cuja punição, se constatada a autoria e materialidade por meio de processo administrativo disciplinar, é o rompimento definitivo do vínculo jurídico.

Ainda, é necessário pontuar que não há obrigatoriedade da opção de substituição da aplicação das demais sanções por meio de acordo substitutivo. Isso porque é necessário que a autoridade competente avalie se a substituição da aplicação da penalidade tradicional é a mais adequada para o caso concreto. Isso quer dizer que a autoridade competente deve ponderar qual das medidas será mais eficiente ao interesse público (se a assinatura do acordo substitutivo disciplinar ou a aplicação da penalidade tradicional), levando em consideração, para tanto, a presença de razões de relevante interesse geral, a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, os antecedentes funcionais do servidor e o elemento subjetivo da conduta (dolo ou culpa).

Além disso, não se pode perder de vista que a aplicação da penalidade tradicional também tem por finalidade a prevenção geral, isto é, serve como exemplo para que os demais integrantes do órgão não cometam a mesma transgressão.

Porém, há que se levar em consideração o brilhante ensinamento de Freitas<sup>27</sup>, *ipsis litteris*:

"No tocante ao princípio da economicidade ou da otimização da ação estatal, urge rememorar que o administrador público está obrigado a obrar tendo como parâmetro o ótimo. Em outro dizer, tem o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública. A violação manifesta do princípio dar-se-á quando constatado vício de escolha assaz imperfeita dos meios ou dos parâmetros voltados para a obtenção de determinados fins administrativos. Não aparecerá, no controle à luz da economicidade, nenhum traço de invasão da discricionariedade, porém se é certo que esta precisa ser preservada, não é menos certo que qualquer discricionariedade legítima somente o será se guardar vinculação com os imperativos de adequação e sensatez." (FREITAS *apud* DALLARI, 2005, p. 189-190)

Conclui-se, portanto, que o objeto dos acordos substitutivos disciplinares são as infrações funcionais cujas penas não têm o condão de romper o vínculo jurídico com a Administração Pública, sendo vedado, portanto, a assinatura do compromisso do art. 26 da LINDB para as infrações funcionais puníveis com penas expulsivas.

---

<sup>27</sup> FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros. 1997. p. 85-86.

### 3.4 DA INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL

Um tema muito importante a ser discutido ainda é quanto a possibilidade de interrupção do prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração Pública por meio do processo administrativo sancionador quando do descumprimento do acordo substitutivo disciplinar.

A prescritibilidade da pretensão punitiva da Administração Pública é um princípio estabelecido no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal<sup>28</sup>.

Segundo Greco (2017, p. 855), a prescrição é um “instituto jurídico mediante o qual o Estado, por não ter tido capacidade de fazer valer o seu direito de punir em determinado espaço de tempo previsto pela lei, faz com que ocorra a extinção da punibilidade”. Assim, é nítido que a *ratio* do instituto é o de não deixar o indivíduo *ad eternum* à mercê de eventual aplicação de penalidade sancionatória e cuja finalidade é a de punir a Administração em decorrência de sua inércia ou por sua demora na conclusão do processo.

Por se tratar de prazo prescricional<sup>29</sup>, há a possibilidade da interrupção ou suspensão de seu curso. Porém, conforme preleciona Bacellar Filho (2013), as hipóteses de interrupção e suspensão do prazo prescricional dependem de específica previsão legal para serem aplicadas.

Já foi visto que a Lei nº 8.112/1990 é omissa quanto à possibilidade de firmatura de acordo substitutivo disciplinar, portanto, também não há previsão de suspensão ou interrupção do prazo prescricional da pretensão punitiva para esse caso. Em decorrência da omissão da lei quanto ao instituto, não há como afirmar que o legislador teve o intuito de não albergar a interrupção do prazo prescricional no caso de resolução de conflito por meio do acordo substitutivo disciplinar, porque não o prevê. Também na LINDB não há qualquer menção à interrupção ou suspensão de prazo.

---

<sup>28</sup> Art. 37, § 5º, da Constituição Federal: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

<sup>29</sup> Para fins deste artigo, não se discutirá se o prazo estabelecido no artigo 142 da Lei nº 8112/90 é prescricional ou decadencial. Para além de tal discussão, certo é que a legislação especial o nomeia de prazo prescricional (nomenclatura que será utilizada neste artigo) e prevê nos parágrafos do artigo 142 os marcos interruptivos da ação disciplinar.

Assim, diante da omissão legal, possível é a utilização do disposto na Lei nº 9.873/99<sup>30</sup>. Isso porque há que se considerar que a *ratio* do acordo substitutivo disciplinar é a resolução de conflitos de forma pacífica, por meio de uma ferramenta mais célere e menos custosa ao Estado, a qual também evita a estigmatização do servidor.

Portanto, não se configuraria adequado punir a Administração em decorrência da má-fé do servidor que firma o acordo substitutivo disciplinar e não o cumpre esperando que a prescrição o beneficie. Afinal, não estaria configurada inércia ou ineficiência da Administração Pública nesse caso.

Sendo assim, entende-se possível a utilização do previsto no artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 9.873/99, que estabelece a interrupção do prazo prescricional da pretensão da ação punitiva por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal, que é o caso do acordo substitutivo disciplinar.

Conclui-se, pelo exposto, que é plenamente legítima a interrupção do prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração quando do momento da proposta do acordo substitutivo disciplinar até seu total cumprimento, cujo prazo não deve ser superior ao prazo prescricional estabelecido pelo estatuto para as penalidades não expulsivas. Assim, para os servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990, o prazo não pode ser superior ao estabelecido no artigo 142, ou seja, 2 (dois) anos para as infrações puníveis com suspensão e 180 (cento e oitenta) dias para as passíveis de advertência.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A aplicação de penalidades funcionais por meio de acordo substitutivo disciplinar tem por objetivo alcançar um nível mais elevado de eficiência na Administração Pública, visto que, para além da mera retribuição ao servidor pelo mal que causou ao serviço público aplicando-lhe uma penalidade tradicional, visa o aperfeiçoamento de seu quadro funcional para que tal infração não volte a ocorrer,

---

<sup>30</sup> Por mais que a Lei nº 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, exclua a aplicação da lei para as infrações de natureza funcional, há que se entender que o inaplicável é o prazo prescricional elencado em seu artigo 1º, uma vez que a Lei nº 8.112/1990 estabelece em seu artigo 142 prazos prescricionais específicos para as infrações funcionais.

trazendo benefícios não somente a curto, mas também a longo prazo. Ainda, é um instrumento mais célere e menos custoso, uma vez que envolve negociação direta entre a autoridade competente e o servidor infrator, não despendendo tempo e esforço de outros agentes públicos para a condução do processo administrativo punitivo.

Além disso, a Administração deixa de atuar imperativa e unilateralmente para atuar de forma mais democrática, buscando, com a negociação, gerar vantagens tanto para a Administração quanto para o servidor, podendo ser considerado como um meio mais adequado para alcançar sua finalidade precípua de atendimento ao interesse público.

Diversos entes públicos editaram normativas para a aplicação de penalidades funcionais por meios que não o tradicional<sup>31</sup>. Porém, com o advento da Lei nº 13.655/2018, que incluiu o artigo 26 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, não é mais necessária regulamentação específica para que a Administração lance mão dos acordos substitutivos, visto ser o permissivo genérico para a celebração de acordos na esfera administrativa. Como bem pontuado por Guerra e Palma (2018, p. 140 e 146), “qualquer órgão ou ente administrativo encontra-se imediatamente autorizado a celebrar compromisso, nos termos do art. 26 da Lei, não fazendo necessária a edição de qualquer outra lei específica, decreto ou regulamentação interna.”.

Assim, diante do estudo aqui apresentado, há que se concluir que o poder disciplinar não pode mais ser vislumbrado como fim em si mesmo, mas como o meio pelo qual a Administração Pública busca, mediante a correção de irregularidades funcionais, o aperfeiçoamento de seus servidores com a finalidade de melhor atender ao interesse público. E dentre esses meios encontra-se o acordo substitutivo disciplinar.

---

<sup>31</sup> Como exemplo, tem-se o Termo de Ajustamento de Conduta previsto pela Instrução Normativa CGU nº 4/2020 e o Termo Circunstanciado Administrativo previsto pela Instrução Normativa CGU nº 4/2009, aplicáveis aos órgãos do Poder Executivo Federal; e a SUSPAD, prevista na Lei nº 9.310/06 do município de Belo Horizonte.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A.S. A consensualidade no Direito Administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 42, n. 167, p. 293-309, jul./set. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3lr0nlR>>. Acesso em 05 junho 2020.

BACELLAR FILHO, R. F. Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 1-254, out./dez. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3eUjRNd>>. Acesso em 29 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Processo Administrativo Disciplinar**. [livro eletrônico]. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/32AZmjA>>. Acesso em 30 maio 2020.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal - parte geral 1**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BORDALO, R. **Servidores públicos: Lei 8.112/90** [livro eletrônico]. 1. ed. em e-book baseada na 1. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. (Coleção soluções de direito administrativo : Leis comentadas. Série I: administração pública ; volume 4 / Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes, coordenação). Disponível em: <<https://bit.ly/2GULlJP>>. Acesso em 15 junho 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/2lm53eB>>. Acesso em 30 maio 2020.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília, setembro 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3nj1t3q>>. Acesso em 19 junho 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. **Portal da Legislação**, Brasília, DF. Disponível em: <<https://bit.ly/3ltpu7t>>. Acesso em 30 maio 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Portal da Legislação**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em 30 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Portal da Legislação**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1)>. Acesso em 30 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 8.112/1990, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Portal da Legislação**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em 30 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Portal da Legislação**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em 30 maio 2020.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015.

DALLARI, A. A. Acordo para recebimento de crédito perante a Fazenda Pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 239: 177-192, Jan./Mar. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2UiVyyV>>. Acesso em 16 outubro 2020

DI PIETRO, M.S. Z. **Direito Administrativo**. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. [livro eletrônico].17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2UILDZu>>. Acesso em 20 junho 2020.

GRECO, R. **Curso de Direito Penal**: parte geral, vol.1, 19. ed. Niterói/RJ: Impetus, 2017.

GUERRA, S.; PALMA, J. B. Art. 26 da LINDB: Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei no 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653/74316>>. Acesso em 5 junho 2020.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo** [livro eletrônico]. 5. ed. em e-book baseada na 13. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2GRmX80>>. Acesso em 18 maio 2020.

LOPES, P. L. da R. Atuação administrativa consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativa. **Revista de Processo** [eletrônica]. Ano 42, v. 274, Dezembro. 2017. Disponível em: <[encurtador.com.br/bhrAD](http://encurtador.com.br/bhrAD)>. Acesso em 10 maio 2020.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, H.L. e BURLE FILHO, J.E. 2016. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 105.

MOREIRA NETO, D. F. Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 231: 129-156, Jan./Mar. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823>>. Acesso em 20 junho 2020.

\_\_\_\_\_. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século - o caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, n.13, março/abril/maio 2008, ISSN 1981-1888. Disponível em: <<http://online.fliphtml5.com/fdns/nilj/#p=1>>. Acesso em 12 junho 2020.

NOBREGA, A. C. V.; TABAK, B. M. Custos da atividade disciplinar no poder executivo federal. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília - RVMD**. Brasília, V. 11, n. 2, p. 212-234, Jul-Dez. 2017. Disponível em: <[encurtador.com.br/dGMUZ](http://encurtador.com.br/dGMUZ)>. Acesso em 15 junho 2020.

PALMA, J. B. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <[encurtador.com.br/puDLY](http://encurtador.com.br/puDLY)>. Acesso em 10 junho 2020.

SOUZA, L. M de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos**. 607 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94327>>. Acesso em 15 junho 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução Consensual de Conflitos que Envolvem Políticas Públicas: Caminho Democrático, Viável e Sustentável. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Riscos e Segurança Jurídica. pp. p. 143-156. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3eVXOWy>>. Acesso em 15 junho 2020.

STOCO, R. **Processo Administrativo Disciplinar**: Processo Disciplinar na Administração Pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos Tribunais [livro eletrônico]. 1. ed. em e-book baseada na 1. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/36whrAJ>>. Acesso em 20 maio 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PR-PR-00101888/2020 CÓPIA DE DOCUMENTOS**

---

Signatário(a): **LUANA DE OLIVEIRA LOPES**

Data e Hora: **30/12/2020 11:45:30**

Autenticado com login e senha

---

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave A4B3580A.20D983B8.2BBEEF38.6542624B