

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: SUSPENSÃO DO PROCESSO E CONSENSUALIDADE

DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCESS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: SUSPENSION OF THE PROCESS AND CONSENSUS.

Maurício da Cunha Savino Filó¹

Gabriel Colombo Moro²

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo refletir sobre a viabilidade da utilização de acordos no processo administrativo disciplinar previsto na lei nº 8.112/90. A pesquisa utilizou o método lógico-dedutivo, com a realização de pesquisa bibliográfica sobre o tema, por meio de artigos jurídicos, doutrina, revistas jurídicas, jurisprudência, normas constitucionais e infraconstitucionais. A ideia fundamental desta pesquisa foi mudar o enfoque sobre a lógica dos mecanismos de controle, deixando de concebê-los como uma vertente estritamente sancionatória, firmando-se como instrumento pacificador, negociando as controvérsias na ordem interna, de acordo com os preceitos da Constituição da República de 1988 e do Código de Processo Civil de 2015. Vislumbrou-se que o processo cooperativo se adéqua ao PAD, em razão de alguns benefícios que propicia.

Palavras-chave: Código de Processo Civil de 2015; Consensualidade; Estatuto do Servidor Público Federal; Processo Administrativo Disciplinar; Suspensão Condicional do Processo.

¹ Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (2018). Possui Mestrado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos - PPGD - UNIPAC (2010), possui Graduação (2004) e Pós-Graduação lato sensu em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC, 2004). Lecionou na Universidade Presidente Antônio Carlos de 2009 até 2011/1. Leciona desde agosto de 2011, na Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Email: mauriciosavino@hotmail.com

² Graduado em Direito pela UNESC. Coursou a *Escola Superior de Magistratura do Estado de Santa Catarina*. Procurador do Município de Treviso. Email: gabrielcmoro@hotmail.com

ABSTRACT

The present work has a reflected scope on the feasibility of the use of agreements in the administrative disciplinary process provided for in Law No. 8,112 / 90. The research uses the logical-deductive method, with bibliographical research on the subject, through legal articles, doctrinal, juridical magazines, jurisprudential, constitutional and infraconstitutional norms. The fundamental idea is the change of focus on the logic of the mechanisms of control, the cessation of thought as a strictly sanctioning strand, establishing it as a pacifying instrument, negotiating it as internal disputes, according to the precepts of the Constitution of the Republic of 1988 and the Code of Civil Procedure of 2015. It was envisaged that the cooperative process to the PAD, due to some benefits that favors.

Keywords: Code of Civil Procedure of 2015; Consensuality; Federal Public Server Statute; Administrative Disciplinary Process; Conditional Suspension of the Process.

1 INTRODUÇÃO

A concepção do Estado baseado em instrumentos de controle-sanção baseia-se na concepção positivista de excelência técnica, estruturada no princípio da legalidade estrita. Contemporaneamente, o Estado adquiriu outros raios de ação, havendo o Estado visto como garantidor de direitos fundamentais, e o Estado visto administração pública prestadora de serviços públicos fundamentais. Entretanto, para haver o Estado garantidor, a Administração Pública deve ser garantidora dos próprios direitos fundamentais que é gestora. Por esta premissa é que são produzidos de instrumentos consensuais de controle no âmbito público, a fim de substituir (ou ser alternativa) o controle-sanção pelo controle-consenso; o controle-repressão pelo controle-impulso.

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre a viabilidade da utilização de acordos no processo administrativo disciplinar previsto na lei nº 8.112/90, com base nas atuais práticas adotadas. Ressalta-se que maiores desdobramentos sobre estes conceitos extrapolam os limites de um único trabalho; entretanto, espera-se que se possa somar a outras pesquisas que já são embasamento jurídico desta temática. A pesquisa buscará encontrar resposta ao seguinte questionamento: é possível a inserção do mecanismo de suspensão do processo administrativo disciplinar federal?

Para responder a estes questionamentos, o trabalho será dividida em três etapas: primeiramente, buscar-se-á explicar os procedimentos de controle administrativo. Na

segunda etapa, buscar-se-á verificar as sanções previstas na Lei 8.112/90. Na terceira analisar-se-á quais as viabilidades de se utilizar mecanismos de suspensão condicional no PAD.

A pesquisa utilizará o método lógico-dedutivo, com a realização de pesquisa bibliográfica sobre o tema, por meio de artigos jurídicos, doutrina, revistas jurídicas, jurisprudência, normas constitucionais e infraconstitucionais.

2 O CONTROLE ADMINISTRATIVO

No decorrer da história, em diversos aspectos, foram encontradas dificuldades pelos povos no que tange a proteção, segurança, sobrevivência, direitos e deveres. Por essa razão, a humanidade passou a se organizar de maneira a definir uma entidade superior com a função de suprir tal necessidade, organizando a sociedade e ditando as regras a serem seguidas por todos. Surgiu, assim, a ideia de hierarquia e de pessoa jurídica estatal (FARIA, 2007, p. 40).

Foi assim desenvolvendo-se o embrião da administração pública, cujos atos, sendo de comando, orientação, direção ou chefia, direcionam-se para o interesse comum. Segundo Mello (2013, p. 47), “o Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito, isto é, quando surge a necessidade regular a ação dos governantes nas relações com os administrados, fundando, assim, o Direito Administrativo”. Di Pietro (2017) corrobora tal entendimento, pois seria este um pensamento que define o direito Administrativo, depois de surgir com a instauração do Estado de Direito, incorporando a ele os princípios da legalidade, da judicialidade e do interesse público, com a supremacia do interesse do coletivo como um todo. Desta maneira o Direito Administrativo teria se tornado constitucional, humanizado e democratizado com o Estado de Direito.

O fundamento do Direito Administrativo alternou com o passar dos anos de acordo com as mudanças no formato do Estado, moldando-se e amplificando seu conteúdo e sua estrutura conforme cresce a estrutura estatal e a área onde incide a burocracia administrativa. A Carta outorgada em 10 de novembro de 1937 foi a primeira que teve um capítulo exclusivamente sobre o serviço público. A partir deste momento, pode-se dizer que surgiu o Direito Administrativo no Brasil, devidamente estruturado, sendo que – em outra

perspectiva histórica – a CRFB/88 apresenta todo um capítulo sobre a administração pública, com os princípios³ que a regem (DI PIETRO, 2017).

Os princípios adquirem grande relevância na seara administrativista, em especial, em razão da prática dos atos administrativos realizados por agentes públicos no exercício de suas atribuições, que são por eles norteadas. Para Mello, (2013, p. 817), “os princípios são [...] mandamentos nucleares de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão [...]”.

O artigo 37⁴ da CRFB/88 apresenta os princípios norteadores da função pública, que são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade. Além desses cinco, Meirelles (2011, p. 86) aponta a “razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público”. O artigo 2º da Lei dos Processos Administrativos Federais (lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999) disciplina os princípios, dispondo que a Administração Pública deve seguir fielmente aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, entre outros.

O princípio da Legalidade, segundo Di Pietro (2017), surgiu a partir da formação do Estado de Direito e consiste em uma das garantias fundamentais de respeito aos direitos individuais, onde fica definido que a Administração Pública só poderá efetivamente realizar aquilo que se encontra na letra fria da Lei, não sendo permitido que conceda ou retire direitos de qualquer espécie, crie obrigações ou imponha vedações aos administrados de acordo com seu entendimento. Posto isto, a Administração Pública tem a obrigação de cumprir aquilo que a lei determina, ou seja, não existe vontade pessoal nem tampouco liberdade. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público “deve fazer assim”. (MEIRELLES, 2011, p. 88).

O Princípio da segurança jurídica, de acordo com Pestana (2014, p.176), é definido como a aptidão de usar regulamentos e normas seguras que permitem que as relações no âmbito do Direito Administrativo sejam equalizadas nas relações entre sujeitos e objetos,

³ Que para Cretella Junior (1988, p. 7), seriam “[...] as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido são os alicerces da ciência.”

⁴ Conforme enfatiza Aragão (2013, p. 57), nem todos os princípios constitucionais explícitos do Direito Administrativo constam do artigo 37, caput, da CRFB/88. Por exemplo, o princípio da economicidade, tem previsão legal no artigo 70 da CRFB/88. Conforme Mattos (2010, p. 62), “o Poder Público passou a ser absolutamente controlado pelos comandos, garantias, normas e princípios constitucionais como um todo para dar lugar aos atuais direitos e garantias fundamentais dos administrados”.

fazendo do Direito administrativo o condutor da Administração Pública.

Posto isto, se faz necessário que a administração pública possua formas de controle incluindo atos discricionários cometidos por seus servidores, a fim de que cumpra os princípios pré-estabelecidos e exerça as funções que lhe são cabidas. É preciso adequar os servidores ao princípio da legalidade e torná-los mais eficientes. Igualmente, Meirelles (2011, p.672) afirma que:

O interesse público impõe a verificação da eficiência do serviço ou a utilidade do ato administrativo, exigindo sua modificação ou supressão, ainda que legítimo, mas ineficiente, inútil, inoportuno ou inconveniente à coletividade, o que é feito pela Administração – e somente por ela – através de revogação.

Consequentemente, a fim de que seja possível estabelecer o controle de forma eficaz, a administração pública fixa a competência de cada órgão e de seus servidores, definindo de que maneira será exercido o controle da atuação administrativa de maneira geral. Passa-se a explicar os seguintes tipos de controle: a) hierárquico e finalístico; b) interno e subsequente; c) da legalidade e de mérito.

A estrutura organizacional vertical do poder executivo coloca os órgãos da administração pública subordinados hierarquicamente pelos superiores. Baseado neste aspecto, Meirelles (2011, p. 674) define que “o controle hierárquico pressupõe as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, bem como os meios corretivos dos agentes responsáveis”.

Estas faculdades possibilitam o bom desempenho da hierarquia, uma vez que o controle é exercido de maneira plena e ilimitada, possibilitando corrigir os atos praticados incorretamente de ofício.

Controle Finalístico é o controle da administração pública direta sobre a administração indireta. Meirelles (2011, p. 674) dispõe que: “O Controle Finalístico é estabelecido para controlar a Administração indireta, por vez que ela não é hierarquicamente controlada, possuindo então um controle limitado e externo, pois a norma legal estabelece somente a autoridade controladora, suas faculdades e finalidades”.

Passando para a explicação do controle interno, compreende-se com Meirelles (2011, p. 674), que trata-se de controle “[...] realizado pela entidade responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno”. Igualmente, Faria (2007, p. 666) define que “o controle interno ou administrativo se exerce normalmente pelo

poder hierárquico. Consiste no poder-dever da Administração de controlar os seus atos. Dessa forma, os órgãos superiores fiscalizam e controlam os inferiores”. Posto isto, o encarregado do controle interno precisará comunicar imediatamente a irregularidade ou ilegalidade para o Tribunal de Contas da União, caso contrário poderá responder solidariamente conforme o artigo 74 §1º da CRFB/88.

O controle subsequente acontece após a conclusão do ato controlado, ou seja, depois de declarada sua nulidade ou sua eficácia. Fazendo menções às súmulas 346 e 473, ambas do STF, Faria (2007, p. 667) discorre que: “A Administração Pública, constatando vício ou a inconveniência do ato, poderia de ofício ou a requerimento, promover a retirada dele, unilateralmente, mediante justificativa ou motivação comprobatória da situação do ato ensejadora da medida radical”. Igualmente, o processo precisa estar de acordo com os procedimentos determinados pela legislação, conforme disposto na CRFB/88, artigo 5º, inciso LV.

O controle da legalidade⁵, como o próprio nome sugere, existe para que o serviço público seja executado de acordo com as leis, legitimando-o. Meirelles (2011) entende que o controle da legalidade possa ser exercido pela própria administração, pelo executivo e pelo judiciário. A partir do momento que seja constatado que o ato é ilegal ou ilegítimo, poderá apenas ser anulado e não revogado.

É o método de controle utilizado pela administração pública que define a preocupação com a efetividade da prestação de serviços públicos. De acordo com Meirelles (2011, p. 676):

O controle demérito é todo aquele que visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado. É através deste controle que a eficiência é comprovada em face do desenvolvimento e agilidade da atividade programada pela Administração através de seus Servidores. Com o resultado final, a Administração verificará se preencheu as expectativas em relação ao trinômio custo-tempo-benefício. Que oportunizará se necessário, sua abstenção, modificação ou revogação do ato de sua competência.

Ainda, é ferramenta importante para a desburocratização e eficiência dos serviços públicos, dentro da legalidade e discricionariedade permitidas. A fim de que a administração pública possa fomentar suas receitas e oferecer melhores serviços, é fundamental a aplicação

⁵ Para Meirelles (2011, p. 676), o controle da legalidade: “É o que objetiva verificar unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com normas legais que o regem. Mas por legalidade ou legitimidade deve-se entender não só o atendimento de normas legisladas como, também, dos preceitos da Administração pertinentes ao ato controlado. Assim, para fins deste controle, consideram-se normas legais desde as disposições constitucionais aplicáveis até as instruções normativas do órgão emissor do ato ou os editais compatíveis com as leis e regulamentos superiores”.

desta ferramenta de controle, uma vez que o público está cada vez mais exigente no que tange a qualidade dos serviços prestados.

3 AS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.112/1990

A fim de coibir práticas incorretas por parte de seus agentes, a administração pública brasileira dispõe em sua legislação de ferramentas de correção. Estas ferramentas são a investigação preliminar, a sindicância investigativa, a sindicância acusatória, a sindicância patrimonial e o processo administrativo disciplinar, conforme assegura a Portaria 335, art.4, incisos do I ao VI, da Controladoria Geral da União⁶.

O poder disciplinar constitui-se de um instrumento desenvolvido para promover e garantir a prática normal das atividades desenvolvidas pelos servidores públicos federais. Com o intuito de pormenorizar o processo disciplinar administrativo faz-se necessário identificar os princípios constitucionais mais relevantes que o definem⁷. De acordo com Medauar (2013), os servidores públicos, recebem com a função que desempenham uma parcela de responsabilidade e autoridade pública para desempenhar suas atribuições no plano administrativo, ou seja, é remunerado para colocar seu trabalho a disposição das atribuições públicas. Por essa razão, os agentes respondem por quaisquer lesões que causem a administração pública ou a terceiros no exercício de suas atribuições ou em razão delas.

A Lei Federal nº 9.784, janeiro de 1999 apresenta variadas normas com princípios norteadores do processo administrativo disciplinar no âmbito federal, e garante alguns

⁶ Cf. art. 4º: “Para os fins desta Portaria ficam estabelecidas as seguintes definições: I - investigação preliminar: procedimento sigiloso, instaurado pelo Órgão Central e pelas unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar; II - sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa; III - sindicância acusatória ou punitiva: procedimento preliminar sumário, instaurada com fim de apurar irregularidades de menor gravidade no serviço público, com caráter eminentemente punitivo, respeitados o contraditório, a oportunidade de defesa e a estrita observância do devido processo legal; IV - processo administrativo disciplinar: instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido; V - sindicância patrimonial: procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, à vista da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades; VI - inspeção: procedimento administrativo destinado a obter diretamente informações e documentos, bem como verificar o cumprimento de recomendações ou determinações de instauração de sindicância, inclusive patrimonial, e processos administrativos disciplinares, a fim de aferir a regularidade, a eficiência e a eficácia dos trabalhos”. (BRASIL, 2017)

⁷ No entendimento de Meirelles (2011), o processo é um conjunto de atos utilizados para obter consenso acerca de um conflito de idéias, seja no plano judicial ou da administração pública e o procedimento é a maneira como se executará o processo.

direitos⁸ dos administrados, assim como seus deveres, nos quatro incisos de seu art. 4º⁹.

O servidor público federal que cometer irregularidades no desenvolvimento de suas atribuições responderá civil, penal e administrativamente¹⁰(art. 121, Lei 8.112/1990, BRASIL, 1990), sendo que se deve levar em consideração as características próprias de cada uma delas, assim como a devida gradação, em razão das características de cada caso, a fim de que a aplicação das penalidades administrativas sejam aplicadas de formas distintas. (BRASIL, 2017, p. 21).

Ao tomar ciência do ato ilícito praticado pelo servidor público, caberá a administração pública investigar o ocorrido, aplicando a penalidade de acordo com o ilícito praticado, sendo que no campo administrativo, a investigação ocorre na forma de sindicância¹¹ ou de processo administrativo disciplinar (artigo 143, Lei nº 8.112/90).

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é o instrumento de que a administração dispõe para apurar a responsabilidade do servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições ou que tenha relação com as atividades desempenhadas em razão da função pública. (artigo 148, Lei nº 8.112/90). Cabe ressaltar que serão garantidos todos os direitos de defesa constitucionais ao servidor público investigado em sindicância punitiva¹² ou em PAD¹³, incluindo o direito à ampla defesa e ao contraditório e o uso de recursos disponíveis de acordo com o artigo 5º, inciso LV da CRFB/88.

⁸ Cf. art. 3º: “O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: I – ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações; II – ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; III – formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; IV – fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei”. (BRASIL, 1999)

⁹ Cf. art. 4º: “São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de ato normativo: I – expor os fatos conforme a verdade; II – proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; III – não agir de modo temerário; IV – prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos”. (BRASIL, 1999)

¹⁰ A Lei nº 8.112/90 impõe ao servidor público que obedeça aos regulamentos e normas pertinentes ao serviço público, com a responsabilização do servidor, seus deveres e proibições conforme previsto nos artigos 116, 117 e 132 (BRASIL, 1990).

¹¹ Conforme Martins (2003, p.11), a sindicância administrativa é um procedimento sumário, onde a finalidade é apurar quem foi autor ou se existiu irregularidade passível de penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias. A sindicância consiste em um conjunto de diligências empreendido no ambiente de uma repartição pública, com o intuito de verificar possíveis irregularidades cometidas por parte dos servidores ali lotados.

¹² Conforme Couto (2014) somente a autoridade competente pode instaurar o devido processo disciplinar. Depois de realizada a investigação preliminar, apura-se a responsabilidade aplicando a sindicância acusatória ou punitiva, respeitando as regras dos processos legais, respeitando os direitos constitucionais e a lotação do servidor à época da infração.

¹³ De acordo com Mattos (2010, p.11), “O processo administrativo disciplinar passou a ser regido pela regra do *due process of Law*, onde o artigo 5.o, LV, da CRFB, estabelece os princípios do contraditório e da ampla defesa como regra geral em todas as investigações administrativas”. A exceção é a sindicância não punitiva. Sendo que o artigo 153 da Lei nº 8.112/90 dispõe que o PAD deverá analisar o princípio da ampla defesa e do contraditório do acusado desde o seu estabelecimento. (BRASIL, 1990).

Meirelles (2011, p. 675) entende que o processo administrativo “[...] baseia-se na supremacia especial que o Estado mantém sobre todos aqueles que se vinculam a seus serviços ou atividades, definitiva ou transitoriamente, submetendo-se à sua disciplina”. Corroborando com esta ideia, Medauar (2013, p. 182) explica que este instituto pode ser visto como “[...] um meio de observância dos requisitos de legalidade do ato administrativo e garantias dos direitos dos indivíduos que foram alterando através das relações entre estado e sociedade”. Dessa forma, as técnicas usadas no PAD levaram a finalidade de apresentar, utilizando todos os meios de provas, a veracidade das ocorrências, presumindo primordialmente a inocência do servidor público.

Por meio dessas ferramentas, a Administração Pública deverá provar cabalmente a prática da infração no âmbito da prestação do serviço público com a garantia do devido procedimento legal. Dessa forma, sem necessidade de procedimento judicial, a administração pública está obrigada a realizar o autocontrole¹⁴, diante da obrigação do servidor público de obedecer aos dispositivos da Lei nº 8.112/90. Segundo Medauar (2013, p. 430), “o autocontrole exercido pela administração pública tem por finalidade a função de fiscalização exercida pela própria autoridade que editou o ato ou adotou a medida, sobre sua atuação”.

A investigação preliminar é definida pela CGU como “procedimento administrativo e sigiloso, desenvolvido no âmbito do Órgão Central e das unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar” (BRASIL, 2017). Com a emissão do Enunciado nº 3 da CGU, enfatizou-se que “A delação anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, devendo ser colhidos outros elementos que a comprovem”. (BRASIL, 2017).

A Investigação Preliminar consiste em “procedimento administrativo e sigiloso, desenvolvido no âmbito do Órgão Central e das unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar”. O instrumento oficial para a instauração de procedimento apuratório é a portaria, constituindo a comissão que deverá apurar os fatos. (BRASIL, 1990).

¹⁴ Cf. Meirelles (2011, p. 692) “o processo administrativo de controle é todo aquele em que a administração realiza verificações e declara situação, direito ou conduta do administrado ou de servidor, com caráter vinculante para as partes”. Sendo que, cf. Mattos (2010, p. 387; 431) “Os servidores públicos devem, para o bom desempenho de suas funções, obedecer a um sistema disciplinar, no qual deverão seguir orientações previstas em Lei, bem como observar o regime de hierarquia e disciplina. [...] o controle hierárquico é a verificação que os órgãos superiores realizam sobre os atos e atividades dos órgãos subordinados de um modo contínuo e automático, pois é inerente a essa estrutura da administração”.

Sendo o PAD um instrumento que apura a responsabilidade do servidor, por atos praticados no exercício de suas atribuições, ou relacionadas ao cargo investido, deve haver respeito às suas fases¹⁵.

A fase de instauração é a primeira fase, onde se estabelece o PAD, onde são tomadas as medidas administrativas que resultarão em medidas a serem desenvolvidas, podendo ser de ofício ou a pedido, desde que haja motivação (MEDAUAR, 2013).

A segunda fase é o inquérito¹⁶, onde ocorre a instrução processual, a defesa, quando o acusado tem assegurado todos os direitos constitucionais para que exerça a sua defesa, conforme a CRFB/88, e o relatório final da comissão processante. Este necessita de análise precisa, após produção de provas em contraditório, sendo que, em alguns casos se apresenta uma proposta de aplicação de pena ou uma proposta de absolvição.

A terceira e última fase consiste no julgamento¹⁷, onde a autoridade julgadora arquivará, ou aplicará alguma sanção, precisando seguir o entendimento da comissão do PAD, à exceção quando a pena sugerida for incompatível com o ilícito praticado. Esta fase também é conhecido como fase da decisão¹⁸.

O artigo 127 da Lei nº 8.112/90 determina as punições que possam ser aplicadas ao servidor público:“(I) advertência; (II) suspensão; (III) demissão; (IV) cassação de aposentadoria ou disponibilidade; (V) destituição de cargo em comissão; e (VI) destituição de função comissionada” (BRASIL, 1990, p. 34).

Os princípios normativos, que possuem grande importância no processo civil, incidem também no processo administrativo, sendo que o princípio da cooperação – presente no Código de Processo Civil de 2015 (CPC 2015) – nasceu da junção ou redirecionamento dos princípios do contraditório e da boa-fé processual¹⁹.

¹⁵ O artigo 151 da Lei nº 8.112/90 determina os ritos do PAD, sendo “instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, e inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório, e, por fim, julgamento”. (BRASIL, 1990, p. 40).

¹⁶ O procedimento na fase de inquérito consiste em juntar documentos, colhendo elementos que possibilitem que a justiça e a verdade sejam elucidadas ao final do PAD. Todos os elementos juntados ao processo precisam ser disponibilizados ao interessado.

¹⁷ Esta etapa tem por finalidade a averiguação, comprovação e convencimento da Administração Pública para que tome uma decisão. É onde são elucidados os fatos por iniciativa própria da Administração, determinando diligências, produzindo provas, requerendo depoimento da parte, oitiva de testemunhas, inspeções e perícias. (GASPARINI, 2012, p. 994).

¹⁸ Com o término do Relatório e fase de Instrução, dá-se início a fase processual de Julgamento, também chamada de Decisão: “O prazo que a Administração tem para prolatar a decisão é 30 dias, prorrogáveis por igual período, desde que devidamente fundamentada, sendo obrigatória a sua divulgação em função do princípio da publicidade” (PESTANA, 2014, p. 310).

¹⁹ Neste sentido, Didier Jr. (2011, p. 211) destaca: “Os princípios do devido processo legal, da boa-fé processual e do contraditório, juntos, servem de base para o surgimento de outro princípio do processo: o princípio da cooperação. O princípio da cooperação define o modo como o processo civil deve estruturar-se no direito

Presente no artigo 6º do Código de Processo Civil, que assim dispõe: “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”. Esta norma impõe uma visão mais democrática do Estado Constitucional de Direito, objetivando de modo coordenado e equilibrado o final do processo²⁰, pois há íntima ligação ao contraditório e a ampla defesa concernente aos desdobramentos da cooperação(WAMBIER; TALAMINI, 2016, p. 83).

Conforme anotado, o princípio da cooperação está disposto no CPC/2015, mas ainda existe a dúvida quanto a sua aplicação dentro do processo administrativo disciplinar, que tramita na administração pública.

Cabe ressaltar a importância de trazer a classificação prevista por Carvalho Filho (2016, p. 1026-1027), na qual distingue em dois grandes grupos de processos administrativos, sendo os não litigiosos e os litigiosos. Os primeiros são aqueles em que não se apresenta um conflito de interesses entre o Estado e o particular, sendo que através dele se concretiza apenas o desempenho de uma função administrativa. Já no que diz respeito ao grupo dos processos administrativos litigiosos há interesses em conflito entre o Estado e o administrado, que se constitui no mesmo conflito a que se refere o processo judicial. E a diferença é fundamental quando se busca averiguar os princípios aplicáveis ao processo administrativo. Em outros termos, tem-se que os princípios processuais aplicam-se aos processos administrativos de natureza litigiosa²¹, ou seja, aqueles nos quais há conflito²².

brasileiro. Esse modelo caracteriza-se pelo redimensionamento do princípio do contraditório, com a inclusão do órgão jurisdicional no rol dos sujeitos do diálogo processual, e não mais como um mero espectador do duelo das partes. O contraditório volta a ser valorizado como instrumento indispensável ao aprimoramento da decisão judicial, e não apenas como uma regra formal que deveria ser observada para que a decisão fosse válida”.

²⁰ Conforme Wambier e Talamini (2016, p. 82): “Esse princípio impõe ao juiz, partes e demais sujeitos da relação processual que atuem de modo coordenado em vista do objetivo final do processo. Não se ignora o antagonismo estabelecido entre as partes. Tampouco se pode desconsiderar que, em primeiro lugar, cada parte tem, o direito de, nos limites da boa-fé, exercer todas as faculdades processuais possíveis para obter no processo o resultado que lhes seja o mais favorável possível. No entanto, nada disso afasta a consideração de que o único objetivo a que legitimamente se pode aspirar no processo é uma tutela jurisdicional justa e oportuna. Esse escopo é idêntico para todos os sujeitos do processo – e ele serve de pauta e meta para o dever de cooperação”.

²¹ Cf. Bacellar Filho: “A Constituição Federal assegura aos litigantes e aos acusados em geral contraditório e ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes. Litigantes podem ser entendidos como aqueles sobre os quais pende uma controvérsia, um conflito de interesses, cuja decisão compete à Administração. O conflito pode dar-se entre particulares com controvérsias entre si, o que ocorre nas licitações por exemplo, e entre particulares e a Administração, como sucede na grande parte dos recursos administrativos. [...] Nestes dois últimos exemplos de conflitos, que têm em comum a presença da Administração como interessada e julgadora, fica nítida a diferença com o processo judicial, em que o Estado/juiz encontra-se equidistante das partes. (2008, p. 89-90).

²² De acordo com Carvalho Filho (2016, p.1031): “O mandamento constitucional abrange processos judiciais e administrativos. É necessário, todavia, que haja litígio, ou seja, interesses conflituosos suscetíveis de apreciação e decisão. Portanto, a incidência da norma recai efetivamente sobre os processos administrativos litigiosos. A

Sendo que no processo administrativo de natureza administrativa haverá os princípios do contraditório²³ e da boa-fé processual (MELLO, 2013, p. 501-502), não é incompatível com a Ordem Jurídica se pensar na junção ou redirecionamento destes princípios, especialmente, quando o próprio Código de Processo Civil em seu artigo 15 determina que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

4A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PAD

O artigo 142 da Lei nº 8.112/90 dispõe que quando o PAD resulta na pena de advertência ocorre à prescrição em cento e oitenta dias, a contar da data da comunicação do ilícito para a autoridade competente, sendo que é possível interromper o prazo uma única vez através da Sindicância acusatória ou PAD até que seja julgado pela autoridade competente. (BRASIL, 1990). Acerca da celeridade processual, no cotidiano das repartições públicas é primordial que sejam bem aclaradas o que se trata de infrações de menor potencial ofensivo, evitando que se haja um número enorme de PADs (SANTOS, 2016, p. 33).

As ferramentas alternativas estão deixando de ter tal caráter para apresentarem-se como solução mais eficiente, sendo que, com a alternativa de acordo disciplinar, a administração pública pode exercer maior controle e desempenhe função educacional, sempre respeitando os limites da legislação (RODRIGUES, 2011). Com isso, pode-se ajustar a conduta desviada do agente público, reparando (ou mesmo evitando) danos e servindo como exemplo para os demais servidores. Hodiernamente, o Termo Circunstanciado (TCA) e o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) são os mais comumente usados a fim de prestar celeridade ao controle administrativo.

O TCA está previsto na Instrução Normativa CGU nº 4 (BRASIL, 2009), e consiste em uma possibilidade para acelerar uma averiguação disciplinar quando o bem

interpretação a contrariis *sensu* é a de que não incide o princípio sobre processos não litigiosos. É o caso, por exemplo, do inquérito policial, do inquérito civil, da sindicância prévia de mera averiguação”.

²³ Cf. Di Pietro (2017, p. 777): “Em atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a Lei nº 9.784/99 assegura ao administrado os direitos de ter ciência da tramitação dos processos administrativos de que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente [...] Além disso, a mesma lei impõe a intimação do interessado nos seguintes casos: para ciência de decisão ou efetivação de diligência (art. 26); para conhecimento de atos do processo que resultem em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e para os atos de outra natureza, de seu interesse (art. 28); para a prestação de informações ou a apresentação de provas (art. 39), para apresentar alegações, em caso de interposição de recurso (art. 62)”.

público extraviado ou que tenha sofrido dano for de pequena monta.

A Lei nº 8.666/93, nos termos do art. 24, inciso II, avalia que danos menores são os que o valor da lesão seja igual ou inferior ao que foi estimado na licitação, sendo necessário que este seja definido pelo chefe do setor responsável pela gerência de bens e materiais na unidade administrativa. Em caso de não haver indenização ao erário, a investigação ocorrerá na forma descrita na Lei nº 8.112/90. (BRASIL, 1993).

De acordo com o estabelecido na Lei nº 8.112/90 existem duas situações em que o servidor público pode ser obrigado a ressarcir o erário: “Na primeira, quando causar danos diretamente à Administração Pública. Na segunda, quando causar danos a terceiros no exercício da função pública”. (MEIRELLES, 2011, p. 496).

Quando ocorrer lesão diretamente à Administração Pública, o artigo 46 da Lei nº 8.112/90 determina que a indenização do prejuízo financeiro causado pelo servidor poderá ocorrer ainda no âmbito administrativo, mediante desconto autorizado do valor devido em folha de pagamento, após regular processo administrativo cercado de todas as garantias de defesa do servidor, conforme já explanado e de acordo com o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (BRASIL, 1990).

Quando ocorrer a obrigação da indenização ao erário, esta será comunicada antecipadamente ao servidor público para que o pagamento seja feito no prazo de trinta dias, podendo ser parcelada, sendo que o valor das parcelas não poderá ser maior que dez por cento de sua remuneração. (BRASIL, 2017).

No caso de servidor público removido ou redistribuído após cometimento de infração, a apuração ocorrerá da mesma maneira, respondendo o servidor mesmo que já ocupe cargo diverso do que ocupava quando do ilícito, ficando responsável pela abertura do processo a autoridade da unidade de lotação anterior, onde o fato ocorreu.

Segundo Couto (2014, p. 129), “a promoção da apuração independe de denúncia, basta que a irregularidade seja conhecida pelo servidor público ou por autoridade superior para que se inicie a apuração do Processo Administrativo ou da Sindicância”.

Por fim, o entendimento da CGU dispõe no enunciado nº 3 que “A delação anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, devendo ser colhidos outros elementos que a comprovem”. (BRASIL, 2017).

O TAC possui previsão legal expressa conforme a Lei da Ação Civil Pública, artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, que define que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante

cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. (BRASIL, 1985, p. 3).

De acordo com o que afirma Nery (2012), a aplicação do TAC terá validade desde que as partes estiverem dispostas a pactuar pela correção das atitudes e celebrar um instrumento que assegure o compromisso de cumprir as obrigações que dele são oriundas, reparando e prevenindo o direito tutelado e acordando termos sem quaisquer vícios e seguindo as normas que regem o acordo. No que tange a administração pública, o inciso I, artigo 2º da Lei nº 9.784/99 dispõe que durante a execução de uma investigação administrativa, seja sindicância ou PAD, precisam ser resguardadas a atuação do servidor público enquanto autoridade processante a responsabilidade pelo desenrolar dos procedimentos apuratórios, sendo decisão exclusivamente sua optar pelo tipo de investigação que irá conduzir ou pelo TAC, visando sempre ao interesse público. (BRASIL, 1999).

Pode-se afirmar que o TAC está asseverado implicitamente no artigo 37 da Constituição Federal que obriga a eficiência nos atos da Administração Pública e economia do erário durante o controle administrativo. O Termo de Ajustamento de Conduta precisa ser designado por uma autoridade superior à chefia imediata, podendo ser uma corregedoria, comissão permanente de disciplina, consultoria jurídica ou diretoria de recursos humanos, sempre depois de averiguado que a chefia imediata não obteve o resultado esperado em sua ação (ALVES, 2014). O TAC possui caráter formal e não poderá ocorrer dúvidas quanto a sua licitude e a expressa vontade do servidor público em concordar com os termos e o seu compromisso em cumpri-lo.

Assim, o TAC precisa ser um instrumento que leve o servidor público a refletir sobre os atos que cometeu, corrigindo-as, sendo uma solução que integra o interesse do servidor público com o interesse da administração pública. Dessa forma, é recomendável que o servidor público esteja acompanhado de advogado ou de outro servidor que possua o mesmo grau hierárquico ou superior ao seu quando da assinatura do TAC, afim de que seja constatada a legalidade e lisura do ato. (ALVES, 2014).

O artigo 143 da Lei 8.112/90 determina que o ato irregular a ser apurado seja aquele ocorrido no âmbito do serviço público, no exercício de sua função enquanto agente público. (BRASIL, 1990). O TAC resulta em um custo ao erário muito menor, uma vez que é presumido que não ocorrerá nenhum tipo de recolhimento de taxas decorrentes do processo, ou seja, apenas haverá o custo do PAD ou da sindicância²⁴.

²⁴Segundo Rodrigues (2011, p. 105): “O compromisso só estará atendendo plenamente ao seu valor se for um meio econômico, breve e justo de solução de direito de consequente, não devemos criar um excessivo

Assim, a instrução normativa do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União²⁵ determina que a infração disciplinar que causa menor dano é aquela que recebe a pena de advertência, ou punição similar, prevista em lei ou regulamento interno:

Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajuste de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa. (Lei nº 9.784, 1999, Brasil)

Dessa maneira, o servidor público declara-se culpado e compromete-se a corrigir seus atos e a salvaguardar os deveres e proibições previstos na Lei nº 8.112/90.

Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa. Parágrafo único. Para os fins desta instrução normativa, considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência, nos termos do art. 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno. Art. 2º Por meio do TAC o agente público interessado assume a responsabilidade pela irregularidade a que deu causa e compromete-se a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente. Art. 3º A celebração do TAC será realizada pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar. Parágrafo único. O TAC deverá ser homologado pela autoridade competente para aplicação da penalidade de advertência. (BRASIL, 2017).

Cabe ressaltar que determinadas situações impedem a proposição do TAC, como quando acarretar prejuízo ao erário, onde fiquem comprovados agravantes, crimes ou improbidade administrativa. A função do TAC é coibir uma conduta infracional de baixo dano, com celeridade e economia em relação ao PAD ou a sindicância.

Art. 4º Não poderá ser celebrado TAC nas hipóteses em que haja indício de: I - Prejuízo ao erário; II - Circunstância prevista no art. 128 da Lei nº 8.112, de 1990, que justifique a majoração da penalidade; ou III - crime ou improbidade administrativa. § 1º Nos termos da IN/CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009, em caso de extravio ou dano a bem público, a apuração será realizada por meio de Termo Circunstanciado Administrativo - TCA. § 2º Quando o prejuízo ao erário for de valor igual ou inferior ao limite estabelecido como de licitação dispensável, nos

formalismo para a celebração do ajuste que o tornaria mais dispendioso e demorado, nem criar óbices que limitem a sua operosidade imediata”.

²⁵O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária. (BRASIL, 2017).

termos do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e não sendo aplicável o § 1º deste artigo, poderá ser celebrado TAC, desde que promovido o ressarcimento pelo agente responsável. § 3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal poderão regulamentar outras restrições à celebração de TAC, relacionadas à natureza de suas atividades. Art. 5º Não poderá ser firmado TAC com o agente público que, nos últimos dois anos, tenha gozado do benefício estabelecido por este normativo ou possua registro válido de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais. (BRASIL, 2017).

Art. 6º A proposta para celebração de TAC poderá ser feita de ofício ou a pedido do interessado. § 1º Em procedimentos disciplinares em curso, o pedido de TAC poderá ser feito pelo interessado à autoridade instauradora até cinco dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado. § 2º O pedido de celebração de TAC feito pelo interessado poderá ser indeferido com base em juízo de admissibilidade anterior que tenha concluído pelo não cabimento de TAC em relação à irregularidade a ser apurada. Art. 7º O TAC deverá conter: I - a qualificação do agente público envolvido; II - os fundamentos de fato e de direito para sua celebração; III - a descrição das obrigações assumidas; IV - o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações; e V - a forma de fiscalização das obrigações assumidas. Parágrafo único. O prazo de cumprimento do TAC não poderá ser superior a 2 (dois) anos. Art. 8º A celebração do TAC será comunicada à chefia imediata do agente público, com o envio de cópia do termo, para acompanhamento do seu efetivo cumprimento. (BRASIL, 2017).

Art. 9º O TAC será registrado nos assentamentos funcionais do agente público e, após o decurso de dois anos a partir da data estabelecida para o término de sua vigência, terá seu registro cancelado. § 1º Declarado o cumprimento das condições do TAC pela chefia imediata do agente público, não será instaurado procedimento disciplinar pelos mesmos fatos objeto do ajuste. § 2º No caso de descumprimento do TAC, a chefia adotará imediatamente as providências necessárias à instauração ou continuidade do respectivo procedimento disciplinar, sem prejuízo da apuração relativa à inobservância das obrigações previstas no ajustamento de conduta. Art. 10. O TAC deverá ser registrado no CGU-PAD no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de sua celebração. Parágrafo único. Compete aos órgãos e entidades manter registro atualizado sobre o cumprimento das condições estabelecidas no TAC. Art. 11. O TAC firmado sem os requisitos do presente normativo será declarado nulo. Parágrafo único. A autoridade que conceder irregularmente o benefício desta instrução normativa poderá ser responsabilizada na forma do Capítulo IV, do Título IV, da Lei nº 8.112, de 1990. (BRASIL, 2017).

Conforme Informações coletadas do portal do Ministério e controladoria Geral da União (BRASIL, 2017), além de promover a celeridade quanto à solução e utilização de recursos humanos e materiais, o TAC possibilita a reabilitação da conduta do servidor público que praticou ato de baixo dano a administração pública. Desde 2015, cerca de mil apurações culminaram com punição de advertência, ou seja, viabilizariam o TAC e economizariam tempo e recursos. Dessa maneira, segundo o artigo 9 § 1º da Instrução Normativa nº 02 da CGU, verificado o cumprimento das condições do TAC pela chefia imediata do servidor público, não será estabelecido o Processo Administrativo Disciplinar, ou a Sindicância. Assim, gerando economia de recursos e promovendo uma resposta rápida, evitando também a prescrição, que ocorre em 180 dias da comunicação do ato infracional, pois, de acordo com o

portal da CGU (2017, p. 1): “Cada processo administrativo disciplinar (PAD) custa ao erário, em média, R\$ 50 mil. Ou seja, mesmo apurações de menor gravidade podem gerar um significativo gasto aos cofres públicos, o que indica a necessidade de um instrumento mais veloz para essas situações”.

Embora pedidos para regulamentar o TAC ocorressem desde dezembro de 2015, apenas em 31 de maio de 2017 o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União regulamentaram o instrumento. A regulamentação do TAC representou um avanço no aperfeiçoamento das relações da administração pública com os administrados, promovendo eficiência no controle administrativo e economicidade, racionalizando recursos humanos e materiais. (BRASIL, 2017).

Cabe ressaltar o previsto no artigo 3º, §2º, do novo CPC, que elenca o sistema multiportas, que propõe formas alternativas de solucionar conflitos, por exemplo, a arbitragem e a mediação. O instituto da indisponibilidade do interesse público foi atenuado pelo princípio da duração razoável do processo. A indisponibilidade, instituto fundamental do Direito Público, não é, por si só, incompatível com novos olhares sobre instrumentos que viabilizam a aplicação do direito, com a inserção de dispositivos como a colaboração e a cooperação dos atores do processo administrativo, a fim de que se obtenha decisão de mérito justa e efetiva.

5 CONCLUSÃO

A modificação de uma Administração Pública centralizada e unilateral para um modelo processual democrático se compatibiliza com a complexidade de interesses públicos das atuais sociedades pluralistas, trazendo legitimidade para a atuação administrativa e maior controle e eficiência na gestão pública, adequando a disciplina administrativa ao Estado Democrático de Direito e aos pilares de uma Constituição Cidadã.

Nesse ínterim, contextualizando a atual realidade do Serviço Público, em face da hodierna metodologia da consensualidade na solução de desvios de pequeno dano cometidos pelos servidores públicos, conjectura-se a necessidade de se refletir sobre esta temática no meio acadêmico. Dessa feita, mostra-se relevante esclarecer questões sobre o assunto e, sobretudo analisar até que ponto os acordos substitutivos consensuais nos Processos Administrativos Disciplinares são legítimos e legais, bem como quais as consequências da utilização abusiva deste instrumento.

O Direito Administrativo Disciplinar determina que a administração pública

mantenha o controle e a disciplina sobre seu corpo diretivo em quaisquer atividades funcionais, dentro do estabelecido juridicamente. Assim, a conduta dos agentes da administração pública precisa ser respeitosa para com os administrados em geral. Quando identificado nesta pesquisa que o custo de um PAD é em torno de R\$ 50 mil, tratando-se de apurações de menor gravidade, torna-se um custo desnecessário para os cofres públicos. Assim, surge o TAC, com o objetivo de garantir a eficiência e a racionalidade indispensáveis para a administração pública, seguindo o princípio da economicidade.

Diante do exposto, é deveras importante o reconhecimento ao interessado a colaboração na decisão administrativa, no âmbito do PAD. Essa colaboração não consiste apenas em trazer subsídios fáticos e jurídicos a fim de convencer a autoridade processante, mas na participação efetiva na construção processual culminando na tomada de decisão, com a cooperação conferindo ao PAD uma maior racionalidade, legitimidade, celeridade e eficiência.

Dessa forma, conclui-se que o processo cooperativo se adéqua perfeitamente ao PAD, pois efetiva o equilíbrio entre as partes processuais e propicia a construção conjunta da decisão. Assim, a Administração Pública possui o dever de impulsionar o PAD de maneira que não dificulte a cooperação, corroborando com o novo viés democrático e participativo da jurisdição administrativa.

Portanto, o Termo de Ajustamento de Conduta surge como alternativa consensual e importante ferramenta para melhorar a qualidade do serviço público, sem o emprego de recursos elevados e facilitando o controle sobre condutas irregulares de baixa ofensividade dos servidores públicos. É importante lembrar que em caso de não cumprimento do estabelecido, poderá ser revogado. Também se verifica que o TAC evita impunibilidade, uma vez que evita a prescrição que poderia ocorrer em um processo que a pena seria de advertência. Espera-se que esta pesquisa possa contribuir para a formação de uma gama ainda maior de conhecimento sobre o Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de resolução consensual de ilícitos de baixa ofensividade, auxiliando no controle disciplinar por parte da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. ed. 2009.

ALVES, Léo da S. **Ajustamento de conduta e poder disciplinar**. Brasília: Rede, 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 jul.1985.

_____. Lei nº 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 dez.1990.

_____. Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 jun.1993.

_____. Lei nº 9.784/1999, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 jan.1999.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União - Corregedoria Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, DF: 2017.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União - Corregedoria Geral da União. **Instrução Normativa CGU Nº 4**. Brasília, DF: 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal: Comentários à Lei no 9.784, de 29.1.1999**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

COUTINHO, Alessandro Dantas; RODOR, Ronald Krüger. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

COUTO, Reinaldo. **Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364050/mod_resource/content/0/FREDIE%20DIDIER%20Os%20tr%C3%AAs%20modelos%20de%20processo%20dispositivo,%20inquisitivo%20e%20cooperativo.pdf. Acesso em 28 de abril de 2019.

_____.Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Santos Alexandria de. Curso De Direito Processual Civil. 13. Ed. Vol. 2. 2018. Salvador: Juspodivm, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo positivo**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. Novo Curso de Processo Civil [livro eletrônico]: teoria do processo civil. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARTINS, João Bosco Barbosa. **A sindicância administrativa como instrumento sumário de busca de autoria ou existência de irregularidade no serviço público federal**. Boletim Jurídico. Edição 26, de 2 de maio de 2003.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 17 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed. São Paulo:Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: Teoria e Análise de casos Práticos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**.3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANTOS, Joienita da Silva Carvalho. **Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins**. Dissertação de Mestrado, UFT, 2016, Palmas. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11612/238>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

SILVA, Reinaldo Tavares da. **A possibilidade de Inserção do Termo de Ajustamento de Conduta no Sistema Administrativo-punitivo no Âmbito da Administração Pública do Distrito Federal**. 2016. 54 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.repositorio.uniceub.br/bitstream/235/9095/1/20661725.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.

STRECK, Lênio Luiz; DELFINO, Lúcio; BARBA, Rafael Giorgio Dalla; LOPES, Ziel Ferreira. APOSTA NA BONDADÉ: A cooperação processual do novo CPC é incompatível com a Constituição. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-dez-23/cooperacao-processual-cpc-incompativel-constituicao>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso Avançado de processo civil:** teoria geral do processo, volume 1. 16 ed. reformulada e ampliada de acordo com o Novo CPC. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

Submetido em 25.06.2019

Aceito em 25.02.2020