

O poder disciplinar e o termo de ajustamento de conduta no contexto da administração pública consensual

Disciplinary power and the conduct adjustment agreement in the context of consensual public administration

Ruan Henrique Loureiro Moura¹

v. 14/ n. 1 (2026)
Janeiro/Março

Aceito para publicação em 16/02/2026.

¹Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Faculdade IBMEC-SP – Instituto Damásio de Direito; Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado da União. ORCID: 0009-0009-1168-8262. Email: ruanhenrique01@hotmail.com.

RESUMO: O artigo analisa a adequação do Termo de Ajustamento de Conduta ao Modelo Consensual da Administração Pública, bem como as vantagens decorrentes da utilização desse instrumento jurídico como via de exercício do poder disciplinar. Há breves considerações a respeito dos poderes administrativos e do regime disciplinar aplicável aos servidores públicos, este com base no modelo federal. Ademais, buscar-se-á apresentar alguns aspectos relevantes da “Administração Consensual”, com destaque para a nova tendência do Direito Administrativo, que preza pela adoção de solução não conflituosas. Por fim, em capítulo próprio, discute-se a relação entre o poder disciplinar, o termo de ajustamento de conduta e o modelo consensual, incluindo-se a apresentação das características do TAC e considerações a respeito das faltas usualmente verificadas no âmbito do serviço público, também com base no modelo federal. A conclusão indica que o TAC é uma ferramenta com vocação para satisfazer o interesse público na maior intensidade possível na esfera disciplinar.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Poder disciplinar; Termo de ajustamento de conduta, Administração dialógica.

ABSTRACT: The article analyzes the suitability of the Conduct Adjustment Agreement for the Consensual Model of Public Administration, as well as the advantages of using this legal instrument as a means of exercising disciplinary power. There are brief considerations about administrative powers and the disciplinary system applicable to civil servants, the latter based on the federal model. In addition, an attempt will be made to present some relevant aspects of “Consensual Administration”, with emphasis on the new trend in Administrative Law, which favors the adoption of non-confrontational solutions. Finally, a separate chapter discusses the relationship between disciplinary power, the conduct adjustment agreement and the consensual model, including a presentation of the characteristics of the TAC and considerations regarding the misconduct usually found within the public service, also based on the federal model. The conclusion indicates that TAC is a tool designed to satisfy the public interest as intensely as possible in the disciplinary sphere.

Keywords: Administrative Law; disciplinary power; public servants; minor offenses; conduct adjustment agreement; Dialogical Administration.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDG>

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A consecução do interesse público pressupõe a existência de prerrogativas instrumentais sob titularidade do agente público, dentre as quais inserem-se os denominados poderes hierárquico e disciplinar.

O poder hierárquico possibilita o surgimento de relações de subordinação no interior dos órgãos e entidades administrativas, enquanto o poder disciplinar possibilita a apuração de irregularidades e a aplicação de punições aos servidores públicos, estas em razão do descumprimento de deveres e da prática de condutas vedadas pelo respectivo estatuto funcional.

A Administração Pública tem o dever de apurar irregularidades relacionadas com o exercício da função pública, ainda que praticadas fora da repartição. Para tanto, serve-se de meios como a sindicância e processo administrativo disciplinar.

Por outro lado, é possível afirmar que a maioria das infrações funcionais não tem gravidade elevada. Além disso, o exercício do poder disciplinar demanda recursos humanos e financeiros e causa prejuízos imateriais ao Estado.

O Direito Administrativo tem seguido a nova tendência observada nos demais ramos do Direito Público, de modo a priorizar o modelo consensual na resolução de conflitos, com destaque para a Lei n. 13.655/18, que inseriu o artigo 26 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), tido como uma espécie de “cláusula geral da consensualidade”.

A “Administração Consensual” prioriza o diálogo e a participação daqueles que serão diretamente atingidos pela decisão a ser adotada pelo administrador, o que decorre de uma releitura de princípios tradicionais como os da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Ademais, a concretização do princípio da eficiência exige uma análise de custo x benefício por parte do gestor.

Diante desse contexto, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) surge como uma via adequada ao exercício do poder disciplinar, razão pela qual pretende-se verificar como esse instrumento jurídico se adequa ao novo paradigma e quais as vantagens de sua adoção, considerando uma realidade na qual a regra é o cometimento de infrações funcionais dotadas de baixa gravidade, bem como a premissa de que o exercício do poder disciplinar visa à satisfação do interesse público, cuja aferição deve observar parâmetros compatíveis com o modelo consensual.

O artigo está estruturado da seguinte forma: após a introdução, a seção 2 apresenta noções gerais acerca do poder disciplinar, a seção 3 apresenta breves considerações a respeito do regime disciplinar do servidor público, a seção 4 discorre sobre a Administração Pública Consensual, a seção 5 estabelece a relação entre o poder disciplinar, o termo de ajustamento de conduta e a Administração Pública Consensual, a seção final apresenta a possível solução para o objeto de estudo.

A pesquisa adotou o método hipotético-dedutivo, utilizando-se como meios técnicos de investigação o histórico, o observacional e o comparativo, sendo quantitativa quanto à abordagem, básica quanto à natureza, descritiva quanto aos objetivos e pesquisa bibliográfica quanto aos procedimentos.

2. O PODER DISCIPLINAR INERENTE AO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

Os poderes administrativos são prerrogativas instrumentais conferidas aos agentes públicos, para o fim de possibilitar que estes concretizem os interesses da coletividade. Tais poderes decorrem dos princípios que regem a atividade administrativa do Estado, com destaque para a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, bem como para os indicados no artigo 37, caput, da CF.

Segundo leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, embora a expressão “poder” transmita a ideia de que há uma faculdade da Administração, em verdade, trata-se de “poder-dever”, pois há uma obrigatoriedade de seu exercício em benefício da coletividade, nos limites da lei¹.

É possível afirmar que quatro espécies são majoritariamente reconhecidas pela doutrina: normativo (regulamentar), hierárquico, disciplinar e o de polícia. Não há unanimidade quanto a existência dos denominados poderes vinculado e discricionário, tidos por alguns doutrinadores como meros atributos de outros poderes ou competências da Administração.

O foco do presente estudo centra-se nos poderes hierárquico e disciplinar, os quais podem ser identificados no Poder Executivo (função típica), no Poder Legislativo (função atípica) e no Poder Judiciário (função atípica).

O primeiro consiste na prerrogativa de distribuir e escalonar funções no interior dos órgãos e entidades administrativas, o que faz surgir relações de subordinação (distribuição vertical de competências). Relaciona-se com a desconcentração administrativa. Com base nesse poder, a autoridade competente expede ordens, avoca e delega competências, além de fiscalizar e revisar atos praticados por subordinados.

O segundo consiste na prerrogativa de apurar irregularidades e aplicar sanções àqueles que mantém vínculo com a Administração Pública, de natureza funcional ou especial (particulares). Trata-se de uma decorrência do poder hierárquico.

¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo - 37ª Edição 2024*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.101. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 03 dez. 2025.

As faltas relacionadas com o exercício das atribuições funcionais, ainda que praticadas fora da repartição, ensejam penalidades aos servidores públicos.

Usualmente, os comportamentos supostamente ilícitos são comunicados a partir da atuação oficiosa de um superior hierárquico e da representação/denúncia feita por particular, por outro servidor ou por órgãos de controle (MP, Tribunal de Contas, comissão de ética...). A denúncia anônima também é admitida como meio idôneo².

Uma vez cientificada, a autoridade competente tem o dever de apurar os fatos narrados³:

A obrigação de apurar notícia de irregularidade decorre justamente do sistema hierarquizado no qual é estruturada a Administração, com destaque para o poder de fiscalizar as atividades exercidas por seus servidores e demais pessoas a ela ligadas, exigindo-lhes uma conduta adequada aos preceitos legais e morais vigentes.

Com efeito, diante de uma situação irregular, a envolver servidores públicos no exercício de suas atribuições legais, caberá à Administração, por intermédio das autoridades que a representam, promover, de pronto, a adequada e suficiente apuração, com a finalidade de punir o servidor faltoso e de restaurar a ordem pública, ora turbada com a prática de determinada conduta infracional.

Essa averiguação de suposta falta funcional constitui imperativo inescusável, não comportando discricionariedade, o que implica dizer que ao se deparar com elementos que denotem a ocorrência de irregularidade fica a autoridade obrigada a promover sua apuração imediata, sob pena de cometer crime de condescendência criminosa, previsto no art. 320 do Código Penal. Isto é o que se denomina de “poder-dever de apuração”.

Não obstante, qualquer punição ao agente público deverá ser precedida da observância aos princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da verdade real, da presunção de inocência e da motivação.

Como regra, o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é o instrumento utilizado para viabilizar o exercício do poder punitivo.

3. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DO REGIME DISCIPLINAR DO SERVIDOR PÚBLICO

A Lei nº 8.112/1990 estabelece o estatuto funcional dos servidores públicos federais. Frequentemente, é utilizada como fonte de inspiração por Estados e Municípios para a edição das normas que irão reger as relações funcionais desses entes com os respectivos servidores. Por isso, orientará o estudo aqui proposto.

² Súmula 611 do STJ: “Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração”

³ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: Corregedoria-Geral da União, 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf, Acesso em: 10 nov. 2025.

O artigo 116 prevê diversos deveres ao servidor, como o zelo, a lealdade, a presteza no atendimento ao público, a assiduidade e a pontualidade. Já o artigo 117 estipula proibições, dentre as quais ausentar-se de forma injustificada ao serviço, recusar a fé aos documentos públicos, praticar a usura e utilizar indevidamente pessoal ou recursos materiais da repartição.

Considerando tão somente o que a Lei prevê entre os artigos 143 e 182, há duas ferramentas para apurar irregularidades e aplicar sanções, quais sejam a sindicância e processo administrativo disciplinar (PAD), este com uma versão abreviada ou sumária.

O Manual de Processo Administrativo Disciplinar editado pela Controladoria Geral da União (CGU) aprimora o estudo do tema⁴. Inclui os empregados públicos e os temporários como sujeitos ao poder disciplinar da Administração Pública Federal. Além disso, prevê dois tipos de procedimentos aos quais todos servidores federais encontram-se submetidos: os de natureza investigativa e os de natureza acusatória.

A Sindicância Investigativa (SINVE), a Sindicância Patrimonial (SINPA) e a Investigação Preliminar Sumária (IPs) são espécies de procedimentos investigativos, que têm como característica fundamental não dar ensejo a punições. Destinam-se tão somente a subsidiar o convencimento primário da Administração acerca autoria e da materialidade de determinada falta funcional. São marcados pelo caráter inquisitório.

A Sindicância Investigativa (SINVE) é utilizada quando a complexidade ou os indícios de autoria e materialidade não justificarem a instauração imediata de um procedimento disciplinar acusatório. Trata-se de um simples expediente de apuração e elucidação de irregularidades. Transcorre de forma sigilosa e discricionária. As regras basilares estão previstas na IN CGU nº 14/2018.

A Sindicância Patrimonial (SINPA) tem como finalidade específica apurar o enriquecimento ilícito do servidor ou empregado público, a partir da análise da evolução patrimonial do agente. As regras basilares estão previstas na IN CGU nº 14/2018 e no Decreto nº 10.571/2020. Ressalta-se que o enriquecimento ilícito tipifica espécie de ato de improbidade administrativa, a teor do artigo 9º da Lei n. 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021.

A Investigação Preliminar Sumária (IPs) tem caráter preparatório e visa coletar subsídios acerca da autoria e da materialidade de determinada infração funcional, de modo a subsidiar a decisão da autoridade administrativa quanto à necessidade de instauração de processo correccional acusatório. Decorre do disposto no artigo 27 da Lei n. 13.869/2019, que não tipifica como crime de abuso de autoridade a instauração desse tipo de procedimento. As regras basilares estão previstas na IN CGU nº 8/2020.

⁴ Recomenda-se a leitura para um estudo mais aprofundado.

Por sua vez, a Sindicância Acusatória (SINAC), a Sindicância Disciplinar para Temporários, o Procedimento Disciplinar para Empregados Públicos, o Procedimento Administrativo Disciplinar Sumário e o Procedimento Administrativo Disciplinar (Ordinário) são espécies de procedimentos acusatórios, os quais podem dar ensejo a punições. Consequentemente, devem garantir o respeito ao contraditório e à ampla defesa ao servidor público acusado⁵.

Tratando-se de servidor efetivo, aplicam-se a Sindicância Acusatória (SINAC), o Processo Administrativo Disciplinar Sumário ou Processo Administrativo Disciplinar Ordinário.

A Sindicância Acusatória (SINAC) é cabível nos casos em que falta ensejar advertência ou suspensão até 30 dias. Será conduzida por uma comissão composta por, no mínimo, 2 servidores estáveis. A duração dos trabalhos será de até 30 dias, prorrogável por igual período. A autoridade julgadora terá o prazo de 20 dias para julgamento, após o receber o relatório final da comissão processante. As regras basilares estão previstas na Lei nº 8.112/1990 e IN CGU nº 14/2018.

O Procedimento Administrativo Disciplinar Sumário tem por objetivo identificar o acúmulo ilegal de cargos, a inassiduidade e o abandono de cargo. Subdivide-se em 3 fases: instauração, instrução sumária e julgamento. Exige prova pré-constituída do ilícito supostamente praticado. A condução caberá a uma comissão composta por 2 servidores efetivos estáveis.

A duração dos trabalhos será de até 30 dias, prorrogável por até 15 dias. A autoridade julgadora terá o prazo de 5 dias para julgamento, após o receber o relatório final da comissão processante. As regras basilares estão previstas na Lei nº 8.112/1990 e na IN CGU nº 14/2018.

O Procedimento Administrativo Disciplinar (Ordinário) será cabível nos casos em que a infração ensejar suspensão prazo superior a 30 dias, a demissão, a destituição de cargo em comissão e a cassação de aposentadoria ou disponibilidade. Subdivide-se em 3 fases: instauração, inquérito administrativo e julgamento. A condução caberá a uma comissão composta por 3 servidores efetivos estáveis.

A duração dos trabalhos será de até 60 dias, prorrogável por igual período⁶. A autoridade julgadora terá o prazo de 20 para julgamento, após o receber o relatório final da comissão processante. As regras basilares estão previstas na Lei nº 8.112/1990 e na IN CGU nº 14/2018.

Tratando-se de temporário, aplica a Sindicância Disciplinar para temporários, ser a ser conduzida por uma comissão composta por, no mínimo, 2 servidores efetivos (não há necessidade de serem estáveis) ou temporários regidos pela Lei nº 8.745/1993. Nesse caso, a duração dos trabalhos

⁵ Súmula vinculante nº5 do STF: A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.

⁶ Súmula 592-STJ: O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa.

será de até 30 dias, admitidas prorrogações sucessivas quando necessárias à conclusão da instrução probatória. As regras basilares estão previstas na IN CGU nº 14/2018.

Tratando-se de empregado público, aplica-se o Procedimento Disciplinar para empregados públicos⁷, a ser conduzida por uma comissão composta por, no mínimo, 2 servidores efetivos (não há necessidade de serem estáveis) ou empregados públicos. Nesse caso, a duração dos trabalhos será de até 30 dias, admitidas prorrogações sucessivas quando necessárias à conclusão da instrução probatória. As regras basilares estão previstas na IN CGU nº 14/2018. Além da advertência e da suspensão de até 30 dias, poderá ensejar justa causa.

Portanto, com base no modelo federal, nota-se que a Administração Pública dispõe de diversas ferramentas para apurar faltas funcionais e aplicar sanções a servidores efetivos, celetistas e temporários.

Tradicionalmente, a doutrina reconhece a existência de certa margem de discricionariedade à autoridade competente quanto à aplicação de sanções, pois a tipificação administrativa é menos rígida que a penal. Nesse sentido, leciona Rafael Carvalho Rezende de Oliveira⁸:

A tipicidade administrativa, ao contrário da tipicidade penal, é aberta (menos rígida), uma vez que o legislador, na maioria dos casos, limita-se a definir, genericamente, os deveres que deverão ser respeitados pelos agentes, estabelecendo sanções que deverão ser aplicadas, com razoabilidade, pela autoridade competente.

Vale dizer: não há, necessariamente, a definição de infração administrativa e a respectiva sanção disciplinar que deve ser aplicada. As sanções devem ser sopesadas pelo administrador para que seja escolhida aquela que melhor se encaixa na gravidade da infração apurada em determinado caso concreto. Assim, por exemplo, a autoridade administrativa federal, na aplicação das penalidades disciplinares (advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão; e destituição de função comissionada), deverá levar 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, mencionando sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar (arts. 127 e 128, caput e parágrafo único, da Lei 8.112/1990).

Por outro lado, a Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça limita essa margem de liberdade quando a falta tipifica hipótese de demissão, a exemplo dos casos indicados no artigo 132 da Lei nº 8.112/1990 (improbidade, corrupção, abandono de cargo e outros), pois o ato administrativo passa a ser de natureza vinculada⁹.

⁷ De acordo com o Manual da CGU, esse procedimento refere-se aos empregados regidos pela Lei nº 9.962/2000. No caso de empresa pública e de sociedade de economia mista, denomina-se Processo Administrativo Sancionador (PAD) e será conduzido nos termos das normas internas das estatais. Em caso de inexistência de norma interna, aplicam-se as disposições da Lei 9.784/1999.

⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho. Curso de Direito Administrativo, p. 292.

⁹ Súmula 650-STJ: A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990.

Ressalta-se que o poder disciplinar deverá ser exercido com a observância dos prazos prescricionais, bem como das hipóteses de suspensão e interrupção, nos termos da legislação municipal, estadual ou federal, conforme o caso¹⁰.

Por fim, cabe mencionar a independência entre as instâncias administrativa, cível e penal, o que possibilita a adoção de decisões distintas, sem que as respectivas condenações configurem “bis in idem”. Excepciona-se apenas o caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou a sua autoria. Nessa hipótese, a decisão do Juízo criminal vinculará a decisão da autoridade administrativa¹¹¹².

4. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

A Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 161, estabelecia a obrigatoriedade da tentativa de acordo como condição para o ajuizamento de uma ação. O Decreto-Lei nº 3.365/1941 prevê a figura da desapropriação amigável (art. 10 do DL) e da transação judicial (art. 22 do DL). A Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943) prevê a sujeição das lides trabalhistas à tentativa de conciliação¹³.

O incentivo ao uso da consensualidade como via adequada à resolução de conflitos não é algo recente, apesar de ter recebido pouca atenção por parte do Legislador em um primeiro momento. É importante destacar também que a negociação, a mediação, a conciliação e a arbitragem são tradicionalmente utilizadas no Direito Privado, considerando a disponibilidade dos direitos em discussão.

Contudo, é possível identificar uma evolução normativa em relação à matéria no Direito Público. A título exemplificativo, citam-se o Direito Penal (Lei 10.259/2001 e Lei nº 13.964/2019 – transação e acordo não persecução penal), o Direito Ambiental (Lei nº 9.605/1998 – Termo de compromisso) e o Direito Econômico (Lei 12.529/2011 – Acordo de Leniência). No âmbito da Tutela

¹⁰ Súmula 635-STJ: Os prazos prescricionais previstos no artigo 142 da Lei 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido – sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar – e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção.

¹¹ Súmula 18-STF: Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público.

¹² Súmula 651-STJ: Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judicial, à perda da função pública.

¹³ BANDEIRA, Carlos Antônio Corrêa de Viana. **Viabilidade Jurídica da Mediação no Direito Processual Administrativo Disciplinar Federal e o Princípio da Consensualidade Administrativa: Temática Federal inerente ao Papel da Advocacia-Geral da União.** Disponível em: <<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2972/2496>>. Acesso em: 18 jan. 2026.

Coletiva, a possibilidade de firmar Termo de Ajustamento de Conduta existe desde a vigência da Lei nº 7.347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública.

O Direito Administrativo segue a nova tendência existente nos demais ramos do Direito Público. Nota-se uma relativização das ideias de hierarquia, imperatividade e executoriedade, a partir da adoção de um modelo dialógico da Administração Pública, que prioriza o diálogo e o aumento da participação popular nos processos decisórios, inclusive no âmbito sancionador.

A inclusão de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados, a realização de consultas e audiências públicas, o acordo de leniência (Lei nº 12.846/2013) e o acordo de não persecução cível (Lei nº 8.429/92) são exemplos desse novo modelo.

Na esfera Judicial, a solução consensual passou a ser estimulada pelo CPC e pela Lei nº 13.140/2015, os quais, dentre outros temas, regulam a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, com destaque para a possibilidade constituição de Câmaras Especializadas.

Além disso, as alterações introduzidas pela Lei 13.655/18 consagraram a prevalência do modelo consensual¹⁴, por meio da inserção do artigo 26 na LINDB, tido como uma espécie de “cláusula geral”, que amplia as possibilidades e os limites à realização de acordos pelos entes públicos, bem como atua como um “centro normativo” de outras normas a respeito do tema¹⁵.

De acordo com Ravi Peixoto¹⁶:

Em sendo admitida a possibilidade da existência de um microsistema de autocomposição da administração pública, o art. 26 da LINDB tem nítido potencial de atuar como uma espécie de centro normativo ao qual os demais dispositivos se reportam para que haja alguma espécie de unidade e harmonia na realização de acordos. Como se viu no item anterior, há um considerável número de previsões normativas sobre a realização de acordos pelos entes públicos, mas, por diversas vezes, tais dispositivos são lacunosos, apenas prevendo a possibilidade de realização do acordo em relação a um aspecto específico do direito material, ou mesmo remetendo a elaboração de legislação específica. Essa não foi a escolha do novo dispositivo legal, que trata de forma genérica das possibilidades de acordo, mas vai além, impondo requisitos procedimentais que visam a conceder maior segurança a atuação da administração pública no contexto da autocomposição.

¹⁴ FERRAZ, Luciano. **LINDB consagra controle consensual da administração pública**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica/>>. Acesso em: 20 jan. 2026.

¹⁵ 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. § 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (VETADO); II - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. § 2º (VETADO).

¹⁶ PEIXOTO, Ravi. **O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição da Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades**. Disponível em: <<https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/241/224>>. Acesso em: 18 jan. 2026.

O novo paradigma representa ainda a releitura dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, de modo a compatibilizá-los com o Estado Democrático de Direito.

Nas palavras de Gustavo Binimbojm¹⁷:

[...]
não faz sentido invocar-se a indisponibilidade ou a supremacia do interesse público de modo abstrato, pois, em diversos casos, o respeito a direitos individuais previstos na lei será a maneira legítima de satisfação do próprio interesse público em um Estado de Direito. Em muitos outros casos, o melhor interesse público será representado pela resultante de uma solução concertada, isto é, um acordo bilateral ou multilateral que atenderá, de maneira otimizada, tanto os interesses específicos da Administração (como representante da sociedade) como os interesses individuais legítimos, também protegidos pelo ordenamento jurídico. Este ponto intermédio de interseção de interesses, devidamente justificado, constitui o cerne das soluções consensuais que melhor atendem ao interesse de toda a sociedade do que as soluções adversariais ou contenciosas.

Atualmente, fala-se na promoção da consensualidade como mecanismo de gestão da coisa pública. Em muitos casos, na busca da promoção do melhor interesse público, a Administração deve despir-se de sua potestade para buscar consensos; deve reconhecer que a lógica da autoridade nem sempre é o meio mais eficiente de apuração do interesse público. Não se trata de renunciar à potestade estatal, mas de verificar os casos ou situações genéricas em que a negociação e o acordo podem responder melhor a objetivos de interesse público pretendidos pelo próprio ordenamento jurídico

[...]

De igual modo, há uma releitura o princípio da legalidade, reconhecendo-se que a atuação do administrador não está vinculada apenas aos termos escritos da Lei, mas ao Direito (princípio da juridicidade).

No mais, a adoção do modelo consensual permite a diminuição do tempo de resposta por parte da Administração Pública, a redução de custos e a maior aceitabilidade e legitimidade da decisão final, pois decorre da participação daquele que será atingido por seus efeitos, o que concretiza o princípio da eficiência, em conformidade com o modelo de Estado gerencial introduzido pela EC 19/98.

Assim, considerando os diversos aspectos citados, é possível afirmar que as soluções dialógicas devem pautar o exercício da função administrativa na atualidade, inclusive quanto ao exercício do poder disciplinar.

5. O PODER DISCIPLINAR, O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

As faltas funcionais mais comuns praticadas pelos servidores têm relação com o controle de ponto, a assiduidade, a qualidade dos trabalhos, o exercício de atividades profissionais paralelas, o

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo. **A Consensualidade Administrativa como Técnica Juridicamente Adequada de Gestão Eficiente de Interesses Sociais.** Disponível em: <<https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190/123>>. Acesso em: 18 jan. 2026.

relacionamento interpessoal, o desrespeito à cadeia de comando, o uso de redes sociais no ambiente de trabalho e a adulteração de atestados médicos¹⁸.

Ou seja, como regra, decorrem da inobservância dos deveres e das proibições indicadas nos artigos 116 e 117 da Lei nº 8.112/99. Logo, não são dotadas de gravidade elevada.

A seu turno, o poder disciplinar deve ser exercido de forma prudente e moderada pela autoridade administrativa, porquanto impõe ônus financeiros ao Estado¹⁹, como o pagamento de diárias e de indenização de transporte a testemunhas e membros da comissão²⁰, bem como ônus “imateriais”, como o desconforto causado na equipe integrada pelo servidor acusado e a repercussão negativa na imagem da instituição perante a sociedade.

Dessa forma, é correto afirmar que nem toda falta funcional praticada por servidor deve resultar na instauração de um procedimento acusatório, pois a relação de “custo x benefício” deve ser sopesada.

Nesse contexto, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) surge como uma ferramenta útil à resolução de conflitos.

Trata-se de uma manifestação da “consensualidade vertical”²¹, um acordo administrativo substitutivo entre a Administração e o autor da conduta. Uma vez negociado e executado, torna procedimentos investigatórios ou sancionadores desnecessários. A autoridade competente soluciona questionamentos sobre certa conduta, mas sem a necessidade de reconhecer a ilicitude ou a ilicitude desta. Em outros termos, não haverá decisão condenatória ou absolutória²².

¹⁸ Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). **Ética Viva – Correição**. Disponível em: < <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46079>>. Acesso em: 15 jan. 2026.

¹⁹ “Apenas em 2017 foram realizadas 502 apurações que resultaram na identificação de condutas de baixa lesividade ofensiva e passíveis de advertência – o TAC foi utilizado em cerca de 30% dessas situações. O Termo permite uma resposta mais célere, além de otimizar a utilização dos recursos humanos e gerar economia de recursos financeiros – segundo estudo de mestrado do corregedor-geral da União, Antonio Carlos Vasconcellos Nóbrega, cada PAD instaurado custa, em média, R\$ 50 mil à Administração Pública Federal”, de acordo com notícia disponibilizada em < <https://www.cogmec.ufscar.br/news/governo-firma-140-ajustes-de-conduta-com-servidores-que-cometeram-infracoes-leves>>. Acesso em: 15 jan. 2026.

²⁰ Recomenda-se a leitura: SOUSA, Manoel Messias de. **Quanto custa ao erário cada procedimento disciplinar instaurado?** Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-nov-30/manoel-sousa-quanto-custa-erario-cada-pad-instaurado/>>. Acesso em: 20 jan. 2026.

²¹ “há o exercício do poder de império, mas a administração pública permite a abertura de um espaço de negociação e consenso. Essa espécie de consensualidade muitas vezes é exercida nos casos de exercício do poder de império da administração, por meio dos acordos substitutivos de sanções, mas também nos processos de expropriação, para discussão do justo preço do bem e mesmo nos contratos administrativos típicos” (PEIXOTO, Ravi. **O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição ela Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades**. Disponível em: < <https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/241/224>>. Acesso em: 18 jan. 2025.

²² MARRARA, Thiago. **A Consensualidade Administrativa como Técnica Juridicamente Adequada de Gestão Eficiente de Interesses Sociais**. Disponível em: < <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190/123>>. Acesso em: 18 jan. 2026.

Em âmbito federal, encontra-se disciplinado na Instrução Normativa n. 4, de 21 de fevereiro de 2020, da Controladoria-Geral da União²³, que o conceitua como um procedimento administrativo voltado à solução consensual de conflitos, cabível nos casos em que o servidor comete uma infração como “de menor potencial ofensivo”, a saber: falta punível com advertência, suspensão por até 30 dias ou penalidade similar prevista em lei ou regulamento interno.

Contudo, a natureza da infração não é o único parâmetro a ser considerada. Há outros requisitos a serem preenchidos por parte do servidor, de forma cumulativa: ausência de registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais, não ter firmado TAC nos últimos dois anos, contados desde a publicação do instrumento e, por fim, ter ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública.

Após o preenchimento de todas essas condicionantes, o TAC poderá ser oferecido de ofício pela autoridade competente para instauração do procedimento disciplinar, ser sugerido pela comissão responsável pela condução do procedimento disciplinar, ou mesmo ser postulado pelo agente público interessado. Este último terá o prazo de 10 dias para apresentar manifestação, contados do recebimento da notificação de sua condição de acusado.

A autoridade competente para a instauração do procedimento administrativo disciplinar será a responsável por celebrar o TAC, por meio do qual o agente infrator assumirá o compromisso de ajustar sua conduta, bem como de observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente. Nos casos em que a proposta não partir da referida autoridade, esta poderá indeferi-la, motivadamente.

Quanto às punições, de acordo com Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU:

As obrigações estabelecidas pela administração devem ser proporcionais e adequadas à conduta praticada, visando mitigar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano, e compreender, conforme o caso: reparação do dano causado, retratação do interessado, participação em cursos visando à correta compreensão dos seus deveres e proibições ou à melhoria da qualidade do serviço desempenhado, acordo relativo ao cumprimento de horário de trabalho e compensação de horas não trabalhadas, cumprimento de metas de desempenho e sujeição a controles específicos relativos à conduta irregular praticada

A observância ao princípio da proporcionalidade deve orientar a fixação das obrigações a serem cumpridas pelo servidor, pois, embora este assuma a contrapartidas, a utilização da via consensual não pode servir ao exercício autoritário do poder de império por parte do Estado, dando ensejo a uma “consensualidade abusiva”^{24,25}:

²³ Disponível em: < <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43531> >. Acesso em: 18 jan. 2026.

²⁴ CIRINO, André; SALATHÉ, Felipe. **A Consensualidade Abusiva no Direito Administrativo: Notas Iniciais de Teorização**. Disponível em: < <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/808/963> >. Acesso em: 15 jan. 2026.

²⁵ FRANÇA, Guilherme. **Servidor tem todo o direito de não assinar TAC proposto**

Há casos em que o discurso do consenso é usado para acobertar posturas autoritárias. Refere-se a hipóteses em que, no lugar de diálogo, tem-se decisão unilateral por parte daquele a quem compete exercer autoridade: o Poder Público. Casos em que a celebração de um acordo foi imposta por determinada instituição pública sem grande margem de manobra para que o destinatário possa evadir-se. É o que chamamos de consensualidade abusiva. A consensualidade abusiva é problemática, primeiro, porque é um disfarce ilegítimo. Ela pretende ser algo que não é; uma hipótese em que “[p]or trás da concertação, em princípio voluntária, se esconde a coação de uma maneira apenas velada”³⁷, diriam Eduardo García de Enterría e Thomás-Ramón Fernández. Isso traz desafios ao controle da autoridade e esvazia a transparência administrativa. O abuso, portanto, deve ser combatido e colocado às claras. Daí a necessidade de maiores estudos sobre o problema

O prazo para cumprimento do TAC não será superior a 2 anos e sua celebração será comunicada à chefia imediata do agente público, com registro nos assentamentos funcionais do servidor.

Incumbirá à chefia imediata declarar se houve o cumprimento regular das obrigações assumidas, caso em que não será instaurado procedimento disciplinar pelos mesmos fatos objeto do ajuste. Se houver descumprimento, as providências necessárias à instauração ou à continuidade do respectivo procedimento disciplinar serão adotadas, sem prejuízo da apuração relativa à inobservância das obrigações previstas no termo de ajustamento de conduta.

Enquanto não houver comunicação de que foi regularmente cumprido, o curso do prazo prescricional permanecerá suspenso.

Outros entes federativos também preveem a possibilidade de celebração do TAC nos casos de cometimento de infração de menor potencial, a exemplo dos Estados do Amazonas (LC n. 227/2022), de Goiás (Lei n. 20.756/2020), de São Paulo (Lei n. 10.621/68, alterada pela LC n. 1.361/2021) e de Tocantins (Lei n. 1.818/2007), além do Município de Belo Horizonte (Lei n. 11.300/2021).

Esse instrumento jurídico materializa a releitura dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, pois o modelo consensual passa a ser a regra para as infrações de menor gravidade, e não a punição desmensurada.

Além disso, embora o dever de apurar irregularidades remanesça para o administrador, a necessidade de punição ao servidor faltoso é sopesada com os custos inerentes à instauração do processo administrativo disciplinar, materiais ou imateriais, o que vai ao encontro do princípio da eficiência.

Por fim, haverá um processo negocial quando da fixação das obrigações a serem estabelecidas como contrapartida, o que pressupõe a oitiva do servidor acusado, que também poderá tomar a iniciativa de propor o TAC. Nesse contexto, a decisão final será dotada de maior legitimidade e aceitabilidade, materializando o modelo dialógico de Administração Pública.

.Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2023-dez-18/o-tac-e-os-servidores-publicos-breves-recomendacoes/> >. Acesso em: 15 jan. 2026.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder disciplinar deve ser exercido com o objetivo de atender ao interesse público, cuja aferição segue a nova tendência adotada pelo Direito Administrativo, com a primazia de soluções não conflituosas.

A “Administração Consensual” relativiza as ideias de hierarquia, imperatividade e executoriedade, a partir da releitura dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Prioriza-se o diálogo e o aumento da participação popular nos processos decisórios, inclusive no âmbito sancionador, o que confere maior nível de legitimidade e aceitabilidade à decisão final.

Por sua vez, a concretização do princípio da eficiência também demanda uma análise de aspectos financeiros por parte do gestor quanto aos atos a serem praticados no exercício da função administrativa.

Sem dúvida, a instauração de procedimentos acusatórios visando apurar e punir irregularidades não se justifica quando se constata a baixa gravidade das infrações funcionais, pois os custos superavam as vantagens a serem obtidas com a punição do servidor público.

O Termo de Ajustamento de Conduta, a ser celebrado nos casos de infrações de mentor potencial ofensivo, mostra-se compatível com um Modelo Consensual de Administração Pública e deve ser priorizado por parte do administrador, quando este constata a prática de faltas funcionais dotadas de menor gravidade.

A adoção desse instrumento jurídico concretiza a releitura dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, os quais passam a ser aferidos no caso concreto, reconhecendo-se que o interesse da coletividade poderá ser mais bem atendido por meio de uma solução negociada. De igual modo, atende-se ao princípio da eficiência.

Dentre as vantagens, podem ser citadas a eliminação de dispêndios com diárias e indenizações de transporte a testemunhas e aos membros da comissão processante, a melhoria no clima organizacional e na imagem da repartição.

O impacto negativo na produtividade do órgão ou entidade também será evitado, pois inexistirá a necessidade de dispensar servidores para participar de sindicância ou PAD, o que inevitavelmente sobrecarregaria os demais componentes da equipe.

Além disso, uma vez que o servidor participará do processo negocial, tende a aceitar e cumprir as obrigações assumidas como contrapartida pelo não prosseguimento do processo disciplinar, ressaltando-se que eventual descumprimento implicará na continuidade da investigação, o que resguarda o interesse da coletividade.

Não obstante, a utilização da via consensual não pode servir ao exercício autoritário do poder de império por parte do Estado, dando ensejo a uma “consensualidade abusiva”, razão pela qual obrigações desproporcionais à gravidade da falta funcional devem ser evitadas.

Portanto, desde que adequadamente utilizado, o TAC será é uma ferramenta com vocação para satisfazer o interesse público na maior intensidade possível na esfera disciplinar.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Carlos Antônio Corrêa de Viana. **Viabilidade Jurídica da Mediação no Direito Processual Administrativo Disciplinar Federal e o Princípio da Consensualidade Administrativa: Temática Federal inerente ao Papel da Advocacia-Geral da União**. Disponível em: < <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2972/2496> >. Acesso em: 18 jan. 2026.

BINENBOJM, Gustavo. **A Consensualidade Administrativa como Técnica Juridicamente Adequada de Gestão Eficiente de Interesses Sociais**. Disponível em: < <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190/123> >. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm . Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 abril de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm . Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: Corregedoria-Geral da União, 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%202022%20%281%29.pdf, Acesso em: 10 nov. 2025.

CIRINO, André; SALATHÉ, Felipe. **A Consensualidade Abusiva no Direito Administrativo: Notas Iniciais de Teorização**. Disponível em: < <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/808/963> >. Acesso em: 15 jan. 2026.

FERRAZ, Luciano. **LINDB consagra controle consensual da administração pública**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica/> >. Acesso em: 20 jan. 2026.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book, p. 26). ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776078/>. Acesso em: 19 jan. 2026.

FRANÇA, Guilherme. **Servidor tem todo o direito de não assinar TAC proposto.** Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2023-dez-18/o-tac-e-os-servidores-publicos-breves-recomendacoes/> >. Acesso em: 15 jan. 2026.

MARRARA, Thiago. **A Consensualidade Administrativa como Técnica Juridicamente Adequada de Gestão Eficiente de Interesses Sociais.** Disponível em: < <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190/123> >. Acesso em: 18 jan. 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book, p. 289 e 292 ISBN 9786559649600. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649600/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

PEIXOTO, Ravi. **O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição da Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades.** Disponível em: < <https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/241/224> >. Acesso em: 18 jan. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book, p. 101. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649440/>. Acesso em: 3 dez. 2025.