
**A atividade disciplinar na Administração
Pública:**
Do punitivismo à consensualidade disciplinar

Debora de Oliveira Abreu Teleginski

Dissertação de Mestrado em Direito Especialização em Ciências Jurídico-Administrativas e
Tributárias
Agosto de 2026

Dissertação apresentada à Universidade Portucalense Infante D. Henrique para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Direito Especialização em Ciências Jurídico-Administrativas e Tributárias, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Bárbara Manuela Carvalho de Magalhães no ano de 2026.

Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.



Atribuição
CC BY

Declaração de Honra

Declaro, por minha honra, que o presente trabalho académico foi elaborado por mim próprio(a) e confirmo que não recorri à prática de plágio, nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados, em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração. Mais declaro que conheço e que respeito o Regulamento Pedagógico da Universidade Portucalense Infante D. Henrique.

Declaração de autorização de depósito no repositório institucional

Declaro, para os devidos efeitos, que concedo gratuitamente à Universidade Portucalense Infante D. Henrique, para além da livre utilização do título e do resumo por mim disponibilizados, autorização para arquivar e tornar acessível aos interessados, nomeadamente através do seu Repositório Institucional, o trabalho supra identificado, de acordo com o seguinte estatuto (assinalar apenas uma opção):

- ☐ Disponibilização imediata do texto integral para acesso mundial.
- ☐ Disponibilização do texto integral após um período de embargo de
 - ☐ 1 ano
 - ☐ 2 anos
 - ☐ 3 anos, após o qual autorizo o seu acesso mundial.
- ☒ Disponibilização apenas da informação bibliográfica do trabalho (autor, título e resumo).

Mais declaro que a subscrição da presente declaração não implica a renúncia à titularidade dos direitos de autor, os quais são pertença do subscritor desta declaração, nem ao direito de usar a obra em trabalhos futuros.

Reconhecimento do uso de tecnologias e ferramentas de Inteligência Artificial (IA) generativa, softwares e outras ferramentas de apoio

Reconheço a utilização do ChatGPT (OpenAI, <https://chat.openai.com>) como ferramenta auxiliar de apoio à pesquisa, especialmente para estruturação preliminar de capítulos, apoio à revisão linguística, organização de ideias, sistematização comparativa entre os ordenamentos jurídicos brasileiro e português, elaboração de quadros comparativos e sugestões de referências doutrinárias e jurisprudenciais, permanecendo a análise crítica, validação das informações, seleção bibliográfica e redação final integralmente sob responsabilidade da autora. Reconheço, ainda, a utilização do Office365 (Microsoft, <https://www.office.com>) para a escrita, formatação e revisão do texto.

Dedicatória

À Maria Aparecida, minha mãe, pelo amor incondicional, pela força silenciosa e por ter me ensinado, pelo exemplo, a perseverar diante dos desafios.

À Carolina, minha irmã, pela parceria de toda uma vida, pelo apoio constante e pela certeza de que nunca caminho sozinha.

Ao Renato, meu filho, minha maior inspiração e razão de tantos recomeços. Que esta conquista lhe mostre que os sonhos são construídos com coragem, dedicação e amor.

Ao Hernani, meu marido, companheiro de todas as jornadas, pelo incentivo, pela compreensão nos momentos de ausência e por acreditar em mim mesmo quando eu duvidava.

A vocês, que compartilharam os sacrifícios, as alegrias e as conquistas deste percurso, dedico este trabalho com todo o meu amor e gratidão.

Agradecimentos

A conclusão desta dissertação representa o encerramento de uma importante etapa acadêmica e pessoal, que somente foi possível graças ao apoio, à colaboração e ao incentivo de muitas pessoas.

À minha orientadora, Professora Doutora Bárbara Manuela Carvalho de Magalhães pela confiança depositada em meu trabalho, pela generosidade na partilha de conhecimento e pelo constante estímulo ao desenvolvimento do pensamento crítico e da pesquisa científica. Sua dedicação e excelência acadêmica foram fundamentais para a construção deste estudo.

Aos professores do Programa de Mestrado, pelos ensinamentos, reflexões e debates que enriqueceram minha formação e ampliaram minha compreensão sobre o Direito e seu papel na sociedade.

Aos colegas de mestrado, pela convivência, pelas trocas de experiências, pelas discussões acadêmicas e pelo apoio mútuo ao longo desta jornada. Agradeço, de modo especial, a Larissa Masullo, Letícia Schneider, Milena Fajardo e Tais Moraes, que compartilharam de forma mais próxima este percurso e contribuíram para tornar essa caminhada mais leve, enriquecedora e inspiradora.

Aos autores e pesquisadores que serviram de referência para esta pesquisa, cujas obras contribuíram para a construção do conhecimento aqui desenvolvido e demonstram a importância do diálogo contínuo entre diferentes perspectivas acadêmicas.

Aos colegas e profissionais com quem tive a oportunidade de atuar ao longo de minha trajetória profissional, especialmente na área de integridade, governança e atividade correcional, pelas experiências compartilhadas, pelos desafios enfrentados em conjunto e pelas reflexões que inspiraram muitas das questões analisadas neste trabalho.

Meu agradecimento especial a Andresa Barcelos Bezerra e Armando de Nardi Neto, profissionais de excelência que me apresentaram ao Direito Disciplinar e desempenharam papel fundamental em minha formação e desenvolvimento profissional, contribuindo decisivamente para a trajetória que culmina nesta pesquisa.

Por fim, à minha família, pelo amor, apoio e compreensão incondicionais, que tornaram possível a realização deste sonho acadêmico.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para esta conquista, meu sincero agradecimento.

“Não há nada mais difícil de realizar, nem de sucesso mais duvidoso, nem mais perigoso de manejar, do que iniciar uma nova ordem das coisas”

Nicolau Maquiavel.

Resumo

A presente investigação analisa a admissibilidade jurídica da consensualidade na atividade disciplinar, à luz da finalidade do poder disciplinar e dos limites jurídicos. Parte-se da premissa de que a sanção disciplinar não constitui um fim em si mesma, mas instrumento orientado à preservação do interesse público, à correção da conduta funcional e à manutenção da regularidade do serviço. A pesquisa adota o método funcional de direito comparado, com exame dos ordenamentos brasileiro e português, identificando aproximações estruturais na disciplina da responsabilização administrativa. Analisa-se a natureza e a finalidade da sanção disciplinar, bem como a existência ou não de um dever jurídico absoluto de sancionamento. A partir dessa base, sustenta-se que o poder disciplinar admite a utilização de soluções consensuais, desde que observados os princípios da juridicidade, proporcionalidade, igualdade e interesse público. O principal contributo científico desta investigação consiste na proposta de um modelo de fluxo decisório estruturado, com critérios objetivos de admissibilidade, limites materiais e exigência de motivação reforçada, apto a orientar a atuação administrativa e assegurar a legitimidade da consensualidade disciplinar.

Palavras-chave

Direito Disciplinar; Direito Administrativo Sancionador; Consensualidade Administrativa; Sanção Disciplinar; Direito Comparado.

Abstract

This study examines the legal admissibility of consensual mechanisms within disciplinary administrative activity, considering the purposes of disciplinary authority and the limits imposed by the legal system. It is based on the premise that disciplinary sanctions are not an end in themselves, but instruments aimed at safeguarding the public interest, correcting functional conduct, and ensuring the proper functioning of public services. The research adopts a functional comparative law approach, analyzing the Brazilian and Portuguese legal systems and identifying structural similarities in administrative liability frameworks. It investigates the nature and purpose of disciplinary sanctions, as well as the existence or absence of an absolute duty to impose sanctions. Based on this analysis, the study argues that disciplinary power allows for consensual solutions, provided that principles such as juridicity, proportionality, equality, and public interest are respected. As its main contribution, the study proposes a structured decision-making model, including objective admissibility criteria, substantive limits, and enhanced reasoning requirements, aimed at guiding administrative action and ensuring the legitimacy of consensual disciplinary measures.

Keywords

Disciplinary Law; Administrative Sanctions Law; Administrative Consensuality; Disciplinary Sanction; Comparative Law.

Índice

INTRODUÇÃO	1
1. FUNDAMENTOS DO DIREITO DISCIPLINAR	5
1.1 ORIGEM E ENQUADRAMENTO DO DIREITO DISCIPLINAR	5
1.2 RESPONSABILIZAÇÃO DISCIPLINAR	7
1.2.1 REGIMES JURÍDICOS DE RESPONSABILIZAÇÃO DISCIPLINAR: BRASIL E PORTUGAL	8
1.3 SÍNTESE FUNCIONAL COMPARATIVA	10
2. FINALIDADE DA RESPONSABILIZAÇÃO DISCIPLINAR (SANÇÃO)	11
2.1 EFEITOS SECUNDÁRIOS DA SANÇÃO DISCIPLINAR	15
2.2 SÍNTESE FUNCIONAL COMPARATIVA	17
3. VINCULAÇÃO E OBRIGATORIEDADE DE SANCIONAMENTO	18
3.1 SÍNTESE FUNCIONAL COMPARATIVA	23
4. CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA APLICADA À ATIVIDADE DISCIPLINAR	24
4.1 CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
4.2 ACORDOS SUBSTITUTIVOS E MODULAÇÃO DA RESPOSTA SANCIONATÓRIA	25
4.3 CONSENSUALIDADE, EFICIÊNCIA E PROPORCIONALIDADE	26
4.4 ACORDOS ENDOPROCESSUAIS NO DIREITO PORTUGUÊS	27
4.5 INSTRUMENTOS CONSENSUAIS NO DIREITO BRASILEIRO	28
4.6 PROCEDIMENTOS, GARANTIAS E DEVIDO PROCESSO NA CONSENSUALIDADE	30
4.7 EXPERIÊNCIAS E PROPOSTAS NO CAMPO DISCIPLINAR	31
4.8 LIMITES JURÍDICOS DA CONSENSUALIDADE DISCIPLINAR	33
4.9 CONTROLE JUDICIAL DA CONSENSUALIDADE DISCIPLINAR	34
4.9.1 LIMITES AO CONTROLE JUDICIAL	36
4.9.1.1 APLICAÇÃO NO BRASIL	40
4.9.1.2 APLICAÇÃO EM PORTUGAL	46
4.9.2 CONVERGÊNCIA ENTRE BRASIL E PORTUGAL	47
4.10 SÍNTESE FUNCIONAL COMPARATIVA	48
5. MODELO DECISÓRIO PARA ADMISSIBILIDADE DA CONSENSUALIDADE DISCIPLINAR	50

5.1 VERIFICAÇÃO DA MATERIALIDADE E TIPICIDADE DA INFRAÇÃO	51
5.2 ANÁLISE DA ADMISSIBILIDADE DA CONSENSUALIDADE (CRITÉRIOS)	51
5.3 VERIFICAÇÃO DOS LIMITES MATERIAIS	52
5.4 AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO E EFICIÊNCIA DA SOLUÇÃO CONSENSUAL	53
5.5 FORMALIZAÇÃO, MOTIVAÇÃO E CONTROLE	53
5.6 MODELO DE ADMISSIBILIDADE DA CONSENSUALIDADE DISCIPLINAR	54
5.7 APLICAÇÃO PRÁTICA DO MODELO PROPOSTO	56
5.7.1 CASO 1 - INFRAÇÃO DE MENOR GRAVIDADE	56
5.7.2 CASO 2 - INFRAÇÃO GRAVE	56
5.7.3 CASO 3 - INFRAÇÃO MÉDIA COM ACÚMULO DE FALTAS CORRELATAS	57
CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS	62

Listas de abreviaturas e siglas

AIRR	Agravo de Instrumento em Recurso de Revista
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Código de Processo Civil
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
ED	Estatuto Disciplinar
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
IA	Inteligência Artificial
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TRT	Tribunal Regional do Trabalho

Índice de figuras e tabelas

Figura 1 - Fluxograma decisório para admissibilidade da consensualidade disciplinar – p. 54

Tabela 1 - Critérios objetivos para admissibilidade da consensualidade disciplinar – p. 52.

Tabela 2 - Limites materiais à consensualidade disciplinar – p. 52.

Introdução

Nas últimas décadas, o Direito Administrativo tem experimentado profunda transformação em seus paradigmas de atuação. A tradicional centralidade dos atos unilaterais e do exercício estritamente impositivo das prerrogativas estatais vem sendo gradualmente substituída por modelos de administração orientados pela consensualidade, pela eficiência, pela boa administração e pela busca de soluções mais adequadas à realização do interesse público. Esse movimento, já consolidado em diversos setores da atividade administrativa, ainda encontra significativa resistência no âmbito disciplinar, tradicionalmente associado à lógica da punição e da autoridade.

A presente investigação tem como problema de pesquisa a seguinte questão: em que medida a consensualidade é juridicamente admissível no exercício da atividade disciplinar, considerando a tradicional vinculação da atividade disciplinar ao dever de apuração, a discussão sobre eventual dever de sancionamento e a necessária observância dos princípios da juridicidade, proporcionalidade e interesse público?

Aborda-se a consensualidade aplicada à atividade disciplinar, compreendida como o conjunto de poderes administrativos vinculados ao poder hierárquico destinados a manter a conformidade da conduta funcional aos fins públicos. Trata-se de instrumento utilizado para manter a ordem administrativa e o adequado funcionamento das atribuições da Administração Pública, orientado, em última análise, à consecução do interesse público.

Diferentemente da maior parte da doutrina, que analisa a consensualidade disciplinar a partir da existência de autorização normativa para celebração de acordos, esta investigação propõe deslocar o problema para a finalidade do próprio poder disciplinar, sustentando que é dessa finalidade — e não apenas da existência de previsão legislativa específica — que decorrem os critérios jurídicos de admissibilidade da consensualidade.

Partindo da premissa de que a sanção disciplinar não constitui um fim em si mesma, mas instrumento de correção, prevenção e preservação institucional, investiga-se em que medida respostas consensuais podem atender às finalidades do poder disciplinar, com ganhos de eficiência administrativa, racionalidade decisória e redução de custos institucionais, sem comprometer garantias, igualdade, imparcialidade e juridicidade, o que pressupõe a superação de uma lógica de sancionamento automático e a delimitação dos limites funcionais da atuação disciplinar.

Parte da doutrina tem reconhecido a proximidade estrutural entre os regimes disciplinares português e brasileiro, tanto no âmbito do direito público quanto no do direito privado. Sandro Lúcio Dezan¹ destaca que, em Portugal, o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Função Pública e o Código do Trabalho reproduzem lógica semelhante à observada no Brasil entre a Lei nº 8.112/1990 e a Consolidação das Leis do Trabalho, evidenciando que o ilícito

¹ DEZAN, Sandro Lúcio. Uma teoria do direito público sancionador: fundamentos da unidade do sistema punitivo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 542: “(i.a) o ilícito disciplinar previsto no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Função Pública (este, submetido a um regime de direito público, compreendendo, e.g., o Estado e as Entidades), e (i.b) o ilícito disciplinar previsto no Código do Trabalho português (este submetido a um regime de direito privado — e, por este motivo especial, não se há de afirmar categoricamente ser o sistema sancionatório português exclusivamente público, como dissemos, a compreender, e.g., as pessoas jurídicas de privadas ou públicas, porém regidas pelo direito privado. O mesmo fenômeno se dá para o trato dessa espécie no caso Brasil, pelo mesmo motivo)”.

disciplinar não se restringe a um único regime de vínculo funcional, mas se orienta, em ambos os ordenamentos, à proteção dos deveres funcionais.

Essa aproximação justifica a adoção do método funcional comparado, uma vez que ambos os sistemas enfrentam problema semelhante: definir a resposta jurídica adequada à infração disciplinar.

Independentemente do regime jurídico aplicável, os ilícitos disciplinares encontram-se previstos em lei com a finalidade de proteger deveres funcionais, sendo esta, em especial no ordenamento português, a função clássica do Direito Disciplinar. A responsabilização do infrator, nesse contexto, não se orienta apenas à imposição de uma consequência aflictiva, mas à preservação do adequado funcionamento do serviço público, o que permite problematizar a centralidade da sanção como resposta exclusiva à infração. Os trabalhadores que exercem funções públicas estão submetidos a uma relação jurídica específica, caracterizada pela subordinação e pela prossecução do interesse público. No âmbito dessa relação, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) atribui expressamente ao empregador público a titularidade do poder disciplinar, enquanto vigente o vínculo de emprego público, legitimando a atuação administrativa voltada à correção de condutas funcionais. De acordo com os ensinamentos de Abel Antunes e David Casquinha²:

(...) trabalhadores que exercem funções públicas são aqueles que, mediante remuneração, exercem um conjunto de atividades de carácter laboral para uma entidade pública, perante cuja autoridade e direcção se encontram juridicamente e profissionalmente subordinados, destinadas a assegurar a satisfação, direta ou mediata, do interesse público por aquela prosseguido e cuja modalidade de relação de emprego se constitui por nomeação, por contrato de trabalho por tempo indeterminado ou por contrato a termo resolutivo, certo ou incerto.

Marcello Caetano³ evidencia a necessidade de disciplina interna nas organizações ao afirmar que: “em todos os grupos humanos formados natural ou voluntariamente para a realização de certos fins se torna necessária a observância pelos respectivos participantes das normas de conduta imprescindíveis à coesão e à eficiência do grupo”.

O autor entende o serviço administrativo como uma organização permanente de atividades humanas, cuja criação e existência se originam da necessidade de assegurar a realização de certa atribuição de uma pessoa jurídica de direito público. Dessa forma, “para realizar eficientemente os fins de que é instrumento, torna-se necessário que na vida interna do serviço sejam observadas certas normas de comportamento dos agentes que o constituem”.

A partir dessa premissa, sustenta-se que essa necessidade de observância de normas internas, contudo, não implica que toda violação deva ser necessariamente respondida por meio de sanção formal, sobretudo quando outras formas de correção se mostram adequadas aos fins do serviço.

Como destacam Antunes e Casquinha⁴, o exercício do poder disciplinar não se confunde com a aplicação automática de punições, estando associado a uma lógica de correção funcional e

² ANTUNES, Abel; CASQUINHA, David. Direito Disciplinar Público: Comentários ao Regime Jurídico Disciplinar da LTFP. Lisboa: Rei dos Livros, 2018, p. 55.

³ CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 1991, p. 799.

⁴ ANTUNES; CASQUINHA. Direito Disciplinar Público.

de preservação do interesse do serviço, o que afasta uma concepção estritamente retributiva da sanção disciplinar e reforça sua natureza instrumental e funcional.

Nesse sentido, ao tratar da finalidade das sanções disciplinares, os autores afastam uma concepção estritamente retributiva, afirmando que o castigo do infrator não constitui o principal objetivo da sanção disciplinar, mas sim a motivação ao agente que praticou uma infração disciplinar para cumprir, no futuro, seus deveres, fazendo regressar ao caminho correto, do ponto de vista dos interesses da Administração. É nesse contexto que se insere a análise da consensualidade como técnica apta a realizar os fins do Direito Disciplinar, sem afastar o controle jurídico da atuação administrativa.

A pesquisa tem por objetivo analisar a admissibilidade jurídica da consensualidade na atividade disciplinar, examinando a natureza do poder disciplinar, a finalidade das sanções, a existência de eventual dever de sancionamento e os limites jurídicos para a utilização de instrumentos consensuais nos ordenamentos brasileiro e português.

A pesquisa adota o método funcional de direito comparado, opção que decorre da premissa de que ordenamentos jurídicos distintos podem enfrentar problemas jurídicos semelhantes por meio de soluções normativas diversas. Conforme leciona Ralf Michaels, a comparação deve partir da identificação de uma função comum desempenhada pelos institutos analisados, e não da mera equivalência terminológica entre categorias jurídicas. Nesse contexto, Brasil e Portugal foram selecionados por apresentarem estruturas disciplinares fundadas na proteção dos deveres funcionais e na preservação do interesse público, permitindo a investigação de como cada sistema responde ao problema da definição da medida administrativa adequada diante da infração disciplinar. A pesquisa não busca a importação de modelos, mas a compreensão funcional das soluções adotadas e dos seus limites jurídicos.

Parte-se da hipótese de que o poder disciplinar, por possuir natureza instrumental e finalística, não impõe, em todas as hipóteses, a adoção da sanção disciplinar tradicional como única resposta juridicamente possível à infração funcional. Sustenta-se que, em determinadas circunstâncias, soluções consensuais podem revelar-se mais adequadas à realização das finalidades do Direito Disciplinar, desde que observados critérios objetivos de admissibilidade, motivação reforçada, proporcionalidade, igualdade e controle jurídico.

A originalidade desta investigação reside na análise da consensualidade disciplinar a partir da finalidade do poder disciplinar, e não exclusivamente a partir da existência de autorização legislativa específica para a celebração de acordos. Em vez de discutir apenas a possibilidade normativa de adoção de instrumentos consensuais, propõe-se demonstrar que a própria função do Direito Disciplinar fornece critérios para delimitar quando tais mecanismos podem constituir resposta mais adequada à realização do interesse público. Com base nessa perspectiva, apresenta-se um modelo estruturado de tomada de decisão destinado a orientar a atuação administrativa.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: no capítulo 1, analisa-se o enquadramento do Direito Disciplinar, suas origens e formas de responsabilização; no capítulo 2, examina-se a finalidade da sanção disciplinar; no capítulo 3, aborda-se a vinculação e a obrigatoriedade de sancionamento; no capítulo 4, analisa-se a consensualidade administrativa; e, por fim, no capítulo

5, propõe-se um modelo de fluxo decisório estruturado para a adoção de instrumentos consensuais no âmbito disciplinar.

A sequência adotada procura construir, de forma progressiva, o fundamento teórico necessário para a demonstração da hipótese formulada, culminando na proposição de um modelo decisório destinado a orientar a utilização de instrumentos consensuais na atividade disciplinar, sem afastar as exigências de juridicidade, motivação e controle.

1. FUNDAMENTOS DO DIREITO DISCIPLINAR

O debate acerca da admissibilidade de soluções consensuais na atividade disciplinar pressupõe a compreensão da própria natureza jurídica do poder disciplinar. Antes de investigar a possibilidade de substituição da resposta sancionatória tradicional por instrumentos consensuais, torna-se necessário delimitar os fundamentos, as finalidades e os limites desse poder administrativo, identificando em que medida sua função institucional transcende a simples imposição de sanções. Nesse sentido, o presente capítulo analisa o enquadramento dogmático do Direito Disciplinar, as formas de responsabilização dele decorrentes estabelecendo as premissas necessárias à análise posterior da finalidade da sanção e da existência de eventual dever jurídico de sancionamento.

1.1 Origem e enquadramento do Direito Disciplinar

O Direito Disciplinar encontra sua base no poder hierárquico e na organização interna da Administração Pública, estando historicamente associado à necessidade de assegurar a regularidade, a eficiência e a conformidade da atuação funcional aos fins públicos.

De acordo com Neves⁵, a disciplina apresenta natureza relacional e institucional, sendo instrumento essencial para a organização e o funcionamento adequado da Administração Pública, especialmente no contexto da relação jurídica de emprego público.

No contexto português, Raquel Carvalho⁶ destaca que o poder disciplinar integra os poderes hierárquicos, traduzindo-se na faculdade de aplicação de sanções em razão da violação de deveres funcionais, no âmbito de uma relação de supra-infra ordenação. Trata-se, conforme a concepção clássica de Freitas do Amaral, de poder público de autoridade, exercido por meio de ato administrativo e voltado à aplicação de sanções não penais, o que evidencia sua inserção no campo do Direito Administrativo e não do Direito Penal.

Quanto à diferenciação com o Direito Penal, destaca-se que, diferentemente do Direito Penal, que visa assegurar a paz social e valores coletivos amplos, o Direito Disciplinar foca na funcionalidade interna dos serviços e na preservação da ordem administrativa.

Gontijo⁷ conceitua o poder hierárquico como uma prerrogativa do administrador para organização e controle da função administrativa, da qual decorrem os poderes de fiscalização, de revisão e controle de legalidade, de delegação e avocação de competências e de punição de servidores que cometam infrações funcionais. Segundo a autora, decorre desta última prerrogativa o poder disciplinar, tido como “poder-dever da autoridade administrativa de apurar a notícia de

⁵ NEVES, Ana Fernanda. O Direito Disciplinar da função pública. Vol. I. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007.

⁶ CARVALHO, Raquel. Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2022, p. 106: “O poder disciplinar integra os poderes hierárquicos e traduz-se na faculdade de o superior hierárquico punir o subalterno, aplicando as sanções previstas na lei em consequência de infrações aos deveres funcionais. A hierarquia é uma forma de organização administrativa no seio das pessoas coletivas, consubstanciada numa relação de supra-infra ordenação entre dois órgãos ou entre órgão e trabalhadores do serviço.”

“FREITAS DO AMARAL concebe o poder disciplinar como um poder público de autoridade, conferido por lei a uma pessoa coletiva pública, com vista à aplicação de sanções não penais a outros sujeitos de direito, públicos ou privados, através da prática de um ato administrativo.”

⁷ GONTIJO, Danielly Cristina Araújo. Da (suposta) discricionariedade da autoridade administrativa no julgamento dos procedimentos disciplinares punitivos. Conteúdo Jurídico, 2014. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/42614/da-suposta-discricionariedade-da-autoridade-administrativa-no-julgamento-dos-procedimentos-disciplinares-punitivos>>. [consult. 03 jul. 2026].

falta funcional que chegue ao seu conhecimento, e, comprovadas sua autoria e materialidade, impor a penalidade cabível ao servidor transgressor”.

Avellar⁸ apresenta conceito de poder disciplinar dado por Carlos Alberto Conde da Silva Fraga: “poder disciplinar é um instrumento de que dispõe a Administração para prosseguir com eficácia o serviço público, reprimindo os funcionários que não cumpram as suas funções ou abusem destas em detrimento dos fins da Administração”.

A partir das concepções examinadas, verifica-se que o poder disciplinar pode ser compreendido como prerrogativa instrumental destinada à preservação da regularidade do serviço público por meio da conformação da conduta funcional aos deveres jurídicos decorrentes da relação de sujeição especial existente entre Administração e agente público.

Assim, o poder disciplinar deve ser compreendido menos como expressão de autoridade punitiva e mais como instrumento de ordenação funcional da Administração. Entende-se, neste trabalho, que essa vinculação estrutural à organização administrativa evidencia que o poder disciplinar se orienta primordialmente à preservação do serviço público e não à punição do agente como fim em si mesmo. Essa compreensão constitui a premissa fundamental desta investigação.

No mesmo sentido, Antunes e Casquinha⁹ definem a disciplina como elemento estruturante do Direito Disciplinar Público:

(...) o objeto do complexo de normas jurídicas que compõem o Direito Disciplinar Público, visando o competente enquadramento dos trabalhadores que exercem funções num dado serviço, assente no respeito pela cadeia hierárquica estabelecida e na perspectiva da prossecução dos fins da entidade pública em que aquele serviço se insere.

A disciplina, nesse âmbito, constitui elemento estruturante do Direito Disciplinar Público, orientando-se ao enquadramento funcional dos trabalhadores e à prossecução dos fins da entidade pública. Essa compreensão reforça a natureza instrumental do poder disciplinar e constitui premissa relevante para a análise de mecanismos alternativos de correção funcional, para além da sanção tradicional.

As concepções examinadas evidenciam que o Direito Disciplinar não se estrutura como um sistema voltado exclusivamente à punição de condutas ilícitas, mas como instrumento de organização administrativa destinado a assegurar o adequado funcionamento dos serviços públicos e a conformação da atuação funcional aos deveres inerentes ao vínculo jurídico estabelecido com a Administração. A sanção disciplinar, nessa perspectiva, constitui apenas um dos mecanismos disponíveis para a realização dessa finalidade institucional, circunstância que permite deslocar o foco da investigação da mera existência da infração para a adequação da resposta administrativa adotada. Essa compreensão constitui a premissa sobre a qual se desenvolverá a análise da natureza instrumental da sanção disciplinar e da admissibilidade de soluções consensuais no âmbito da atividade disciplinar.

⁸ AVELLAR, Daniel Martins e. Poder disciplinar: entre a sanção e o consenso. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 56.

⁹ ANTUNES; CASQUINHA. Direito Disciplinar Público, p. 130.

1.2 Responsabilização disciplinar

A responsabilidade disciplinar decorre da violação de deveres funcionais impostos por normas jurídicas específicas e integra o sistema mais amplo do Direito Administrativo Sancionador, sem que isso implique identidade plena com o direito penal. Trata-se de modalidade de responsabilização voltada à preservação da regularidade do serviço público e da disciplina interna, distinguindo-se, desde logo, das formas de repressão penal tradicionalmente associadas à tutela da paz social.

Segundo Antunes e Casquinha¹⁰:

(...) a responsabilidade disciplinar decorre da prática de um facto violador de um ou mais preceitos integrantes do complexo de normas que impõem a disciplina nos serviços públicos, através do qual se almeja impor determinados efeitos legalmente previstos, suscetíveis de repor o desejado desempenho e ordem nesses serviços, com vista à realização dos fins prosseguidos pela entidade pública em que os mesmos se integram.

No regime jurídico português, a infração disciplinar é expressamente definida no artigo 183.º da LTFP:

considera-se infração disciplinar o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce.

De acordo com Avellar¹¹, a infração funcional, ou disciplinar, “nada mais é do que uma ação humana que o estatuto declarou como ilícita, por consistir em ato contrário à adequada prestação dos serviços públicos”. Para Loureiro¹², a sanção é uma consequência lógica do descumprimento de um dever jurídico, que se efetiva por meio da coerção estatal. Essa compreensão, contudo, não afasta a necessidade de proporcionalidade na escolha da resposta administrativa.

No plano conceitual, a definição de sanção administrativa proposta por Fábio Medina Osório¹³ contribui para delimitar a natureza e as funções do poder sancionatório no âmbito do Direito Administrativo:

Consiste a sanção administrativa, portanto, em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo.

O autor também diferencia as sanções disciplinares das sanções penais:

Tradicionalmente, a doutrina brasileira considera as sanções disciplinares substancialmente distintas das sanções penais, tendo em conta o conteúdo finalístico de ambas. A primeira tem por objetivo assegurar o bom funcionamento interno dos serviços e da ordem administrativa, ao passo que as sanções penais teriam uma funcionalidade distinta, a saber, assegurar a paz social e valores sociais mais amplos.

¹⁰ ANTUNES; CASQUINHA. Direito Disciplinar Público, p. 131.

¹¹ AVELLAR. Poder disciplinar: entre a sanção e o consenso, p. 91.

¹² LOUREIRO, Carlos Henrique Benedito Nitão. Entre as alternativas possíveis e o erro grosseiro nas contratações públicas: a LINDB e os impactos na responsabilização do agente público. Londrina: Thoth, 2022, p. 33.

¹³ OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 105.

A doutrina portuguesa também distingue a repressão disciplinar da repressão criminal a partir da finalidade protegida por cada sistema sancionatório. Enquanto a sanção penal visa a tutela da ordem social geral, a sanção disciplinar dirige-se à preservação da organização interna e da funcionalidade administrativa. A infração disciplinar não se funda apenas na violação abstrata da legalidade, mas na quebra dos deveres funcionais inerentes à inserção do agente na estrutura administrativa.

A autonomia funcional do Direito Disciplinar constitui precisamente um dos fatores que justificam a adoção de respostas administrativas distintas das tradicionalmente observadas no Direito Penal. A distinção entre sanções disciplinares e sanções penais, amplamente reconhecida pela doutrina, revela-se particularmente relevante para a presente investigação, na medida em que evidencia a possibilidade de respostas administrativas potencialmente mais adequadas sob a ótica funcional, proporcionais e menos gravosas, compatíveis com a finalidade corretiva do Direito Disciplinar e com a adoção de mecanismos consensuais.

Para a aplicação regular de sanções disciplinares é necessária a instauração de processo disciplinar, que constitui processo administrativo sancionador no qual a Administração irá apurar a ocorrência ou não de determinado fato e suas circunstâncias, com a necessária e indispensável garantia de defesa do arguido. A existência de garantias processuais, contudo, não impede a reconfiguração da resposta administrativa por meio de soluções consensuais, desde que respeitados os princípios que regem o exercício do poder disciplinar.

A análise da responsabilidade disciplinar demonstra que sua legitimidade decorre menos da imposição automática de consequências desfavoráveis ao agente e mais da necessidade de preservar a regularidade da atuação administrativa mediante respostas proporcionais à gravidade da infração e às circunstâncias do caso concreto. Ainda que a sanção permaneça elemento essencial do sistema disciplinar, sua aplicação encontra fundamento na realização das finalidades do poder disciplinar, e não em uma lógica puramente retributiva. Essa constatação reforça a necessidade de examinar, nos capítulos seguintes, se a proteção do interesse público pode, em determinadas hipóteses, ser igualmente alcançada mediante instrumentos consensuais juridicamente controlados.

1.2.1 Regimes jurídicos de responsabilização disciplinar: Brasil e Portugal

Os regimes jurídicos de responsabilização funcional previstos nos ordenamentos jurídicos brasileiro e português trazem a delimitação do espaço de atuação administrativa, apontando que este decorre da existência de relação jurídica de natureza estatutária, caracterizada pela sujeição especial do trabalhador ao poder de direção da Administração e pela incidência de um conjunto de deveres funcionais voltados à prossecução do interesse público.

No direito português, o regime disciplinar aplicável aos trabalhadores em funções públicas estrutura-se a partir da LTFP. Por sua vez, no ordenamento brasileiro, a Lei nº 8.112/1990 estabelece o sistema de responsabilização.

Destaca-se que ambos se baseiam na existência de infração disciplinar diante da inobservância de deveres funcionais e na prática de condutas incompatíveis com o exercício da função pública, evidenciando a natureza funcional da infração disciplinar.

Os regimes disciplinares português e brasileiro também convergem quanto à independência da responsabilização disciplinar em relação a outras esferas, como a penal e a civil, considerando que cada esfera tem finalidade própria. Em ambos os regimes, a sanção apresenta-se como instrumento de preservação institucional, por meio do qual se mantém a ordem administrativa e a conformidade da conduta funcional.

No ordenamento brasileiro, a Lei n.º 8.112/90 estabelece, em seus artigos 116 e 117, os deveres e proibições do servidor público, enquanto a forma de responsabilização e penalidades correspondentes estão disciplinadas nos artigos 121 a 142 do normativo. O poder administrativo disciplinar tem fundamento também no artigo 143 da legislação:

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

O Processo Administrativo Disciplinar constitui, assim, instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Verifica-se que há um modelo escalonado de respostas estatais, variando de acordo com a gravidade da conduta e da intensidade do dano, que reflete a aplicação do princípio da proporcionalidade na atividade disciplinar.

A partir da análise comparada, verifica-se que tanto o ordenamento português quanto o brasileiro estruturam a responsabilização disciplinar a partir de fundamentos comuns: a proteção do interesse público, a preservação do serviço, a conformação da conduta funcional e a incidência da proporcionalidade.

Essa convergência funcional permite que o direito comparado seja utilizado não como mecanismo de importação de soluções, mas como instrumento de compreensão do próprio sistema jurídico, na linha da abordagem funcional.

Desse modo, a análise dos regimes jurídicos da responsabilização disciplinar demonstra que o poder sancionatório administrativo, embora essencial, não se confunde com a aplicação automática de sanções, devendo ser exercido de forma calibrada, proporcional e orientada à finalidade institucional, o que afasta concepções mecanicistas do poder disciplinar. É precisamente nesse espaço, delimitado pela juridicidade, pela proporcionalidade e pela função do Direito Disciplinar, que se insere o debate acerca da admissibilidade de instrumentos consensuais como técnica de correção funcional.

As premissas desenvolvidas neste capítulo permitem concluir que o poder disciplinar possui natureza instrumental, sendo orientado primordialmente à preservação do adequado funcionamento da Administração Pública. Essa constatação afasta a compreensão da sanção como finalidade autônoma do sistema disciplinar e fornece o fundamento teórico para o exame, nos capítulos seguintes, da admissibilidade de respostas consensuais compatíveis com os princípios da juridicidade, proporcionalidade e interesse público.

1.3 Síntese Funcional Comparativa

A análise desenvolvida neste capítulo evidencia que, embora os ordenamentos brasileiro e português apresentem diferenças quanto às fontes normativas e à estrutura dos regimes jurídicos aplicáveis aos agentes públicos, ambos atribuem ao poder disciplinar função substancialmente idêntica: assegurar a conformidade da atuação funcional aos deveres inerentes ao vínculo jurídico estabelecido com a Administração e preservar o adequado funcionamento do serviço público.

Sob a perspectiva do método funcional de direito comparado adotado nesta investigação, verifica-se que as divergências legislativas possuem importância secundária em relação à finalidade desempenhada pelos institutos analisados. Tanto a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas portuguesa quanto a Lei nº 8.112/1990, bem como a doutrina de ambos os países, estruturam a responsabilidade disciplinar como mecanismo de tutela da organização administrativa, da eficiência do serviço e da prossecução do interesse público.

Essa convergência funcional permite afastar uma compreensão estritamente nacional do Direito Disciplinar e demonstra que o problema jurídico enfrentado pelos dois sistemas não reside na existência do poder disciplinar, mas na definição da resposta administrativa mais adequada diante da infração funcional. A função comum identificada consiste na preservação da capacidade funcional da Administração mediante conformação da conduta dos agentes aos deveres inerentes ao vínculo jurídico-administrativo. É precisamente sobre essa base comum que se desenvolverá, nos capítulos seguintes, a análise acerca da finalidade da sanção disciplinar e da admissibilidade de instrumentos consensuais.

2. FINALIDADE DA RESPONSABILIZAÇÃO DISCIPLINAR (SANÇÃO)

A definição da finalidade da sanção disciplinar constitui o ponto central desta investigação. A resposta à questão acerca da admissibilidade de soluções consensuais depende, antes de tudo, da identificação da função desempenhada pela sanção no sistema disciplinar. Se a sanção for compreendida como fim em si mesma, a substituição por mecanismos consensuais revelar-se-á incompatível com a lógica do sistema. Se, ao contrário, for reconhecida sua natureza instrumental, voltada à preservação do interesse público e ao adequado funcionamento da Administração, abre-se espaço para examinar a legitimidade de respostas administrativas alternativas que igualmente realizem essas finalidades.

Nesta investigação, distingue-se natureza, função e finalidade da sanção disciplinar. A natureza refere-se à sua qualificação jurídica como instrumento administrativo; a função corresponde ao papel que desempenha na organização administrativa; e a finalidade consiste no resultado institucional que busca alcançar, notadamente a preservação do adequado funcionamento do serviço público e a conformação da conduta funcional.

A doutrina contemporânea do Direito Administrativo Sancionador tem problematizado a centralidade da sanção como resposta automática à infração funcional, destacando seus limites e a necessidade de privilegiar finalidades preventivas, pedagógicas e de preservação institucional.

Neste capítulo, sustenta-se que a sanção disciplinar, por sua natureza instrumental, deve ser orientada por critérios de proporcionalidade e racionalidade administrativa, abrindo espaço para respostas não punitivas, inclusive consensuais, quando adequadas aos fins do serviço público. Entende-se por natureza instrumental o fato de a sanção disciplinar não possuir valor autônomo, legitimando-se apenas na medida em que contribui para a realização das finalidades do serviço público.

Schlickmann Junior¹⁴ (2011, p. 40) cita o professor Romeu Bacellar Filho quanto ao caráter reparatório da sanção quando corretamente aplicada, servindo “como fator de desincentivo ao quadro funcional à prática de atos reprováveis”.

Antunes e Casquinha¹⁵ (2018, p. 131) registram que a sanção disciplinar não tem como objetivo principal o castigo do infrator, mas a restauração do adequado funcionamento do serviço público e a correção da conduta funcional, o que reforça a compreensão da sanção como instrumento funcional, e não como resposta retributiva necessária. Nesse sentido, a responsabilidade disciplinar produz efeitos jurídicos orientados à reposição da ordem administrativa e ao desempenho esperado:

a responsabilidade disciplinar decorre da prática de um facto violador de um ou mais preceitos integrantes do complexo de normas que impõem a disciplina nos serviços públicos, através do qual se almeja impor determinados efeitos legalmente previstos, suscetíveis de repor o desejado desempenho e ordem nesses serviços, com vista à realização dos fins prosseguidos pela entidade pública em que os mesmos se integram.

¹⁴ SCHLICKMANN JUNIOR, Silvino. Uma visão do direito comparado sobre o poder administrativo disciplinar: paralelos com o direito estadunidense. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito).

¹⁵ ANTUNES; CASQUINHA. Direito Disciplinar Público.

Essa distinção evidencia que a sanção disciplinar, embora mantenha dimensão repressiva e preventiva, não se fundamenta predominantemente em uma lógica retributiva, mas em uma racionalidade funcional, o que fragiliza a ideia de obrigatoriedade de punição em todos os casos.

Essa compreensão representa o eixo dogmático da presente investigação. Se a sanção disciplinar não possui finalidade retributiva autônoma, mas se legitima pela realização dos objetivos institucionais do poder disciplinar, a análise da resposta administrativa desloca-se da obrigatoriedade abstrata da punição para a verificação da medida concretamente mais adequada à preservação do interesse público e ao restabelecimento da regularidade funcional.

A lógica subjacente é predominantemente corretiva e preventiva, de modo que a reação disciplinar não se reduz à punição automática, podendo assumir feições graduadas, desde medidas corretivas até o afastamento do trabalhador quando indispensável à tutela do serviço.

Nessa linha, Luís Vasconcelos Abreu¹⁶ afirma que o Direito Disciplinar aplicado à Administração Pública visa assegurar sua capacidade funcional, condição para a realização do interesse público, ressaltando que, sem disciplina, não há produtividade. Raquel Carvalho¹⁷, por sua vez, atribui à sanção disciplinar caráter repressivo enquanto prevenção especial, mas ressalta como finalidade primária o restabelecimento do equilíbrio da relação jurídico-funcional alterada pela violação de deveres. De modo convergente, Valle e Ziliotto¹⁸ destacam que a sanção tem por finalidade desestimular condutas administrativamente reprováveis e não pode ser concebida como fim em si mesma, em razão do caráter instrumental da atividade administrativa, qual seja, a busca por um objetivo sob o interesse público.

Dessa construção doutrinária decorre que a sanção disciplinar também se legitima por sua capacidade de restaurar a funcionalidade do serviço público, o que reforça sua natureza instrumental e abre espaço para respostas administrativas não necessariamente punitivas.

Não obstante a superação da lógica estritamente retributiva, parte da doutrina adverte que a flexibilização da resposta sancionadora não pode implicar o esvaziamento de sua função preventiva e repressiva. Nesse sentido, Fábio Medina Osório¹⁹ destaca que a sanção administrativa desempenha papel relevante na dissuasão de condutas ilícitas, não podendo ser substituída indiscriminadamente por mecanismos alternativos.

A leitura é compatível com Ana Fernanda Neves²⁰, para quem “o poder disciplinar é preventivo e prescritivo, no sentido em que compreende a concretização de pautas de comportamento e/ou a imposição de modos de proceder”.

Assim, a admissão de respostas não punitivas exige a demonstração de que tais medidas são igualmente aptas a cumprir as finalidades do poder disciplinar, sob pena de comprometimento da eficácia normativa. Ademais, ressalta-se que a flexibilização da resposta sancionadora não

¹⁶ ABREU, Luís Vasconcelos. Para o estudo do procedimento disciplinar no direito administrativo português vigente: as relações com o processo penal. Coimbra: Almedina, 1993.

¹⁷ CARVALHO. Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas.

¹⁸ VALLE, Vivian Cristina Lima López; ZILLOTTO, Mirela Miró. Regime Jurídico Sancionador e a abertura ao consensualismo administrativo. In: BARATA, Ana Maria Rodrigues; GONTIJO, Danielly Cristina Araújo; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.) Coleção de Direito Administrativo Sancionador. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021.

¹⁹ OSÓRIO. Direito Administrativo Sancionador.

²⁰ NEVES. O Direito Disciplinar da função pública.

implica afastamento do controle jurídico, devendo ser acompanhada de critérios objetivos e motivação adequada.

Mostra-se relevante o raciocínio defendido por Cavalcanti²¹ (2012, p. 10), ao explicar a função social do Estado, cujo objetivo é estabelecido no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, entendendo que o “poder punitivo estatal é um dos meios de que dispõe o Estado para fazer prevalecer o interesse público sobre o interesse particular”.

De acordo com Alice Voronoff²², “(...) a sanção é um instrumento a serviço dos fins de interesse público perseguidos pelo Estado-administrador, e não fim em si, o que rompe com a visão autoritária e ultrapassada da penalidade como única resposta cabível para lidar com a infração”.

Essa compreensão permite situar o debate contemporâneo: não se trata de negar a sanção, mas de submeter sua escolha e intensidade a critérios de necessidade e adequação, admitindo respostas alternativas quando capazes de cumprir os fins do poder disciplinar.

A perspectiva apresentada rompe com a compreensão tradicional da sanção como resposta necessária a toda infração disciplinar e reforça a possibilidade de que a atividade disciplinar seja orientada pela busca da solução mais eficiente para a consecução de suas finalidades institucionais.

Marcello Caetano²³ aponta o caráter dúplice das penas disciplinares: corrigir e prevenir, ressaltando que a disciplina visa defender o serviço da indisciplina e preservar sua eficiência. Sob essa ótica, a proporcionalidade atua como critério indispensável, distinguindo-se penas corretivas, orientadas ao aprimoramento do agente que permanece no serviço, e penas expulsivas, destinadas ao afastamento daquele cuja permanência se revela incompatível com os interesses do serviço.

O autor aponta que as penas disciplinares têm a finalidade de defender o serviço da indisciplina, aumentando a eficiência e mantendo o funcionamento.

A crítica contemporânea ao paradigma punitivo tradicional, nesse sentido, é formulada por Avellar²⁴ ao observar que a disciplina interna ainda é frequentemente reduzida a atos unilaterais de imposição de sanção, modelo cuja adequação ao Estado Democrático de Direito é problematizada. Essa crítica reforça a necessidade de investigar respostas administrativas capazes de preservar a função disciplinar sem reproduzir automatismos punitivos, especialmente quando outras medidas se mostram suficientes para a correção funcional.

Marcello Caetano²⁵ ressalta, ainda, menção à necessária proporcionalidade na aplicação de sanções, apontando que “a pena aplicável procurará melhorar o agente que se conserva ao serviço, ou expulsá-lo dele por inconveniente, pernicioso ou incorrigível”, fazendo diferenciação entre penas correctivas e penas expulsivas:

Penas correctivas são as que visam estimular o agente a cumprir melhor os seus deveres ou a ter mais cuidado no cumprimento deles.

²¹ CAVALCANTI, Johnny Wilson Araújo. O princípio da proporcionalidade na aplicação de penas em direito administrativo disciplinar. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2012.

²² VORONOFF, Alice. Da sanção à regulação. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 27.

²³ CAETANO. Manual de Direito Administrativo, p. 819.

²⁴ AVELLAR. Poder disciplinar: entre a sanção e o consenso.

²⁵ CAETANO. Manual de Direito Administrativo, p. 820.

Penas expulsivas são as que tem como efeito afastar do serviço o agente cuja presença se revelou inconveniente aos seus interesses, dignidade e prestígio.

Abreu²⁶ aprofunda a natureza não retributiva da sanção disciplinar ao retomar a distinção entre penas medicinais e vindicativas, sustentando que a disciplina administrativa opera predominantemente como pena medicinal, orientada a fins corretivos. Nessa perspectiva, a culpa funciona como pressuposto e limite da medida disciplinar, mas não como seu fundamento, o que se compatibiliza com a existência do princípio da oportunidade e com a possibilidade de, em certas hipóteses, não se desencadear reação disciplinar formal:

Por força da vigência, no seu seio, do princípio da oportunidade, a culpa é pressuposto (art. 3º ED) e limite da medida disciplinar (art. 28 e 30 ED), mas não seu fundamento. Isto é: a circunstância de muitas violações de deveres culposamente perpetradas por agentes administrativos poderem não dar lugar a qualquer reação disciplinar é incompatível com uma função retributiva, da qual, por exigência de justiça, decorreria a necessidade de perseguição de todas as infracções disciplinares. Assim, a função da culpa reside não em fundamentar a aplicação de uma medida disciplinar, mas unicamente em evitar que tal aplicação possa ter lugar onde não exista culpa ou numa medida superior à suposta por esta.

A consequência dogmática desse entendimento é relevante para a presente investigação: se a retribuição não é o fundamento necessário da sanção, amplia-se o espaço para escolhas administrativas orientadas por adequação e eficiência, inclusive mediante soluções não punitivas.

No âmbito brasileiro, Fábio Medina Osório²⁷ reconhece o caráter pedagógico das sanções, sem afastar sua natureza repressiva, ressaltando, contudo, que a sanção deve ser concebida como última ratio, devendo o Estado buscar meios menos drásticos e potencialmente mais eficazes para assegurar o cumprimento dos comandos legais:

A educação é sempre o melhor caminho para evitar os ilícitos, mas não se pode olvidar o importante sentido pedagógico que possuem as sanções efetivamente impostas, tanto na pessoa do próprio agente como a título de um interessante exemplo à comunidade.

O reconhecimento da sanção como última ratio não reduz a importância do poder disciplinar; ao contrário, reforça a exigência de que a Administração selecione a resposta menos gravosa capaz de realizar adequadamente as finalidades do sistema disciplinar.

Esse entendimento se harmoniza com a concepção preventiva de sanção administrativa destacada por Rafael Munhoz de Mello, mencionada por Avellar²⁸, segundo a qual a sanção tem finalidade preventiva ao aplicar-se uma medida negativa ao infrator para prevenir a ocorrência de futuras infrações.

Em conjunto, tais premissas reforçam que a resposta disciplinar deve ser calibrada por necessidade e adequação, especialmente quanto à exigência de escolha da medida menos gravosa capaz de atingir a finalidade disciplinar, evitando-se a adoção automática de sanções quando outros mecanismos puderem cumprir a finalidade preventiva e corretiva.

²⁶ ABREU. Para o estudo do procedimento disciplinar no direito administrativo português vigente: as relações com o processo penal, p. 41.

²⁷ OSÓRIO. Direito Administrativo Sancionador, p. 461

²⁸ AVELLAR. Poder disciplinar: entre a sanção e o consenso, p. 97.

A crítica ao paradigma punitivo tradicional está associada à necessidade de transformação cultural no interior das organizações públicas, com valorização de práticas preventivas, dialógicas e restaurativas.

Nesse sentido, Aline Cavalcante dos Reis Silva²⁹ defende a adoção de políticas voltadas ao empoderamento do corpo funcional para a solução de conflitos e prevenção da escalada de tensões.

De acordo com a autora, é essencial que a Administração Pública tome medidas para solução consensual de conflitos que se estabelecem entre seus colaboradores, uma vez que “não havendo tratamento adequado, a tendência geral será o crescimento ou intensificação do conflito, em que as ações e reações delas decorrentes aumentam progressivamente à medida que o tempo de disputa aumenta e não se estabelece a sua pacificação”³⁰.

Ainda no contexto da superação do paradigma punitivo, Oliveira e Grotti³¹ observam que o Direito Disciplinar deve ressignificar a aplicação do “princípio da oportunidade”, sendo este entendido não como renúncia de poder, mas sim como “mais um poder que se dá ao agente: o poder-dever de corrigir com eficiência”. Os autores apontam como ideal o procedimento disciplinar restaurativo, o qual busca o aprimoramento dos trabalhadores e do serviço público em superação ao paradigma punitivo.

Tais contribuições oferecem base teórica para a análise da consensualidade na atividade disciplinar, ao indicar que a preservação do serviço e a correção da conduta podem ser alcançadas por técnicas não exclusivamente sancionatórias, desde que juridicamente controladas.

2.1 Efeitos secundários da sanção disciplinar

Além de seus efeitos diretos sobre o agente sancionado, a responsabilização disciplinar produz efeitos secundários relevantes, inclusive de ordem econômica e institucional, que devem ser considerados na escolha da resposta estatal, especialmente quando se examinam alternativas consensuais.

No tocante à economicidade, Oliveira e Grotti³² registram estudo empírico sobre os custos do processo disciplinar, realizado em 2015, que estimou os custos de um Processo Administrativo Disciplinar em R\$ 67.127,20. Considerando a atualização monetária pelo IPCA, acumulado entre 2015 e 2026, o custo unitário supera atualmente R\$ 120 mil por processo, evidenciando o impacto econômico relevante da persecução disciplinar tradicional.

Tal dado evidencia que a escolha pela persecução disciplinar tradicional não é neutra sob o ponto de vista econômico, impondo à Administração o dever de considerar a eficiência da resposta estatal, em consonância com o princípio da boa administração.

²⁹ SILVA, Aline Cavalcante dos Reis. A autocomposição de conflitos e o direito administrativo disciplinar. In: BARATA, Ana Maria Rodrigues; GONTIJO, Danielly Cristina Araújo; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.) Coleção de Direito Administrativo Sancionador. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021, p. 57.

³⁰ SILVA. A autocomposição de conflitos e o direito administrativo disciplinar, p. 63.

³¹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Consensualidade no Direito Administrativo Sancionador: breve análise do ajustamento disciplinar. In: BARATA, Ana Maria Rodrigues; GONTIJO, Danielly Cristina Araújo; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.) Coleção de Direito Administrativo Sancionador. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021, p. 299.

³² OLIVEIRA; GROTTI. Consensualidade no Direito Administrativo Sancionador: breve análise do ajustamento disciplinar, p. 330.

Para além da questão financeira, deve-se também atentar para os custos institucionais de um processo administrativo.

A consideração dos impactos econômicos e institucionais da persecução disciplinar não implica atribuir prevalência absoluta a critérios de eficiência sobre a juridicidade, mas evidencia que a escolha da resposta administrativa também deve observar o princípio da boa administração. A atuação disciplinar, por envolver significativa mobilização de recursos públicos, exige que a Administração demonstre não apenas a legalidade da medida adotada, mas também sua necessidade e adequação em face das finalidades concretamente perseguidas.

No plano institucional, Antunes e Casquinha³³ observam que a sanção deve ser calibrada de acordo com critérios de proporcionalidade e adequação:

a aplicação de sanções deve levar em consideração: os critérios gerais dos artigos 184º a 188º, a natureza, missão e atribuições do órgão ou serviço, o cargo ou categoria do trabalhador, as particulares responsabilidades inerentes à modalidade da sua relação jurídica de emprego público, o grau de culpa do trabalhador, a personalidade do trabalhador e todas as circunstâncias em que a infração tenha sido cometida que militem contra ou a favor dele.

Marcello Caetano³⁴ aponta a discricionariedade na aplicação das penas quando da avaliação de sua gravidade em função do grau de responsabilidade do agente, mencionando que a “apreciação desta está entregue ao critério dos titulares do poder disciplinar”, sendo que serão critérios de avaliação a personalidade do infrator e as circunstâncias do ato.

Carlos Ari Sundfeld³⁵ cita Juliana Bonacorsi de Palma quanto aos benefícios da utilização de atuação consensual, como forma de mitigar tanto os reflexos financeiros quanto os institucionais:

Por outro lado, se optar pela atuação administrativa consensual, a Administração Pública poderá se beneficiar de possível redução de tempo e, conseqüentemente, de custos se o acordo administrativo for firmado antes do momento de decisão do Poder Público a respeito da responsabilidade administrativa (...). Também poderá limitar os riscos da judicialização com a celebração de acordo administrativo, pois a consensualidade determina o cumprimento espontâneo da avença pelos compromissários, sem questionamento em juízo, a princípio, das decisões tomadas pelo Poder Público.

Desse modo, considerando o caráter pedagógico e preventivo das sanções disciplinares, a Administração pode atingir o objetivo de correção comportamental por vias menos custosas do que a persecução disciplinar completa, especialmente quando a gravidade do fato e as circunstâncias do caso recomendarem respostas graduadas. A atuação consensual, ao viabilizar soluções antecipadas e favorecer o cumprimento espontâneo da avença, tende a reduzir custos, mitigar riscos de judicialização e minimizar impactos institucionais, sem afastar o controle jurídico da atuação administrativa.

A análise desenvolvida demonstra que a finalidade da sanção disciplinar não se esgota na imposição de um gravame ao infrator. Ao contrário, a sanção somente encontra fundamento

³³ ANTUNES; CASQUINHA. Direito Disciplinar Público: Comentários ao Regime Jurídico Disciplinar da LTFP, p. 374.

³⁴ CAETANO. Manual de Direito Administrativo, p. 819.

³⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. Curso de Direito Administrativo em Ação – Casos e Leituras para Debates. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

jurídico quando se revela apta a preservar a regularidade do serviço público, estimular a observância dos deveres funcionais e promover a adequada realização do interesse público. Se essas finalidades puderem ser alcançadas por medidas menos gravosas, proporcionais e juridicamente controladas, impõe-se investigar a compatibilidade dessas soluções com o sistema disciplinar. É justamente essa investigação que conduz ao exame da vinculação administrativa e da existência de eventual dever jurídico de sancionamento, objeto do capítulo seguinte.

2.2 Síntese Funcional Comparativa

O exame comparativo realizado demonstra significativa convergência entre a doutrina brasileira e portuguesa quanto à finalidade da sanção disciplinar. Em ambos os ordenamentos, embora se reconheça a existência de dimensões repressivas e preventivas, predomina a compreensão de que a sanção possui natureza instrumental, legitimando-se não pelo sofrimento imposto ao infrator, mas pela sua aptidão para assegurar a regularidade do serviço público, promover a correção da conduta funcional e preservar o interesse público.

Sob a perspectiva funcional, verifica-se que as diferenças terminológicas observadas entre os autores examinados não alteram a função desempenhada pela sanção disciplinar em cada sistema. Em ambos, a resposta sancionatória encontra fundamento na realização das finalidades institucionais da Administração e não em uma lógica meramente retributiva.

Essa constatação possui especial relevância para a hipótese desta investigação. Se a função da sanção consiste na preservação do adequado funcionamento da Administração, a resposta administrativa não deve ser previamente definida pela forma tradicional de punição, mas pela capacidade concreta de realizar tais finalidades, abrindo espaço para a análise da consensualidade como possível técnica de concretização do interesse público.

3. VINCULAÇÃO E OBRIGATORIEDADE DE SANCIONAMENTO

A distinção entre o dever de apuração e o dever de sancionamento constitui um dos pontos centrais desta investigação. Embora a obrigatoriedade de apuração de fatos potencialmente irregulares encontre amplo reconhecimento na legislação e na doutrina, não decorre automaticamente dessa premissa a existência de um dever jurídico absoluto de aplicação de sanção disciplinar em todas as hipóteses. A demonstração dessa distinção revela-se essencial para verificar se o ordenamento jurídico admite espaço para respostas administrativas distintas da sanção tradicional, desde que igualmente aptas à realização das finalidades do poder disciplinar.

Uma das questões centrais do Direito Disciplinar e ponto de inflexão para a análise da consensualidade na atividade disciplinar diz respeito à existência ou não de um dever jurídico de instaurar procedimento disciplinar sempre que a Administração tenha conhecimento de fatos potencialmente infracionais.

Considerando que o poder disciplinar visa preservar a regularidade do serviço público e conformar a conduta funcional aos deveres jurídicos aplicáveis, impõe-se examinar se há dever jurídico absoluto de sancionar sempre que constatada infração disciplinar.

A previsão legal das infrações e das correspondentes sanções tem sido tradicionalmente interpretada como expressão de uma atuação vinculada da Administração, fundada na indisponibilidade do interesse público e na necessidade de preservação da igualdade e da segurança jurídica. Entretanto, a própria estrutura escalonada das sanções, a incidência do princípio da proporcionalidade e a natureza instrumental da resposta disciplinar revelam que a atividade sancionatória não se esgota em um automatismo punitivo, mas exige a avaliação da adequação da resposta à finalidade do poder disciplinar, impondo a análise do espaço juridicamente admissível de apreciação administrativa na definição da resposta mais adequada ao caso concreto.

A existência de diferentes respostas disciplinares previstas pelo próprio legislador evidencia que a atividade sancionadora não se desenvolve segundo lógica binária (punir ou não punir), mas exige avaliação quanto à necessidade, adequação e proporcionalidade da medida concretamente adotada.

É nessa perspectiva que se coloca o problema da vinculação e da obrigatoriedade de sancionamento, cuja compreensão se mostra essencial para a investigação da admissibilidade de soluções consensuais no âmbito disciplinar, na medida em que a existência de uma margem de conformação juridicamente controlada constitui pressuposto lógico para a substituição da resposta unilateral por técnicas de atuação administrativa orientadas à finalidade do sistema.

Sobre esse ponto, Raquel Carvalho³⁶ observa que há hipóteses em que o legislador impõe expressamente a instauração do procedimento disciplinar:

No contexto da LTFP, a alínea k) do n.º 1 do artigo 71º, impõe a instauração do procedimento disciplinar sempre que ‘tiver conhecimento de alegadas situações de assédio no trabalho’.

³⁶ CARVALHO. Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas, p. 109.

A referência é relevante porque demonstra que a obrigatoriedade pode existir, mas depende de previsão normativa específica. No âmbito jurisprudencial português, o Supremo Tribunal Administrativo firmou o seguinte entendimento:

Acórdão do STA de 08/11/2012, p. n.º 0896/12: “I – Compete à autoridade administrativa, em cada caso e perante o seu particular circunstancialismo, averiguar se o exercício do seu concreto poder disciplinar, através da instauração do respectivo procedimento ou da consequente punição dos faltosos, é ou não suscetível de causar maior dano à própria disciplina dos serviços do que a resultante de uma eventual decisão de cariz contrário. II – Assim, não é contenciosamente sindicável a decisão da Administração, quanto à opção e oportunidade de instauração do procedimento disciplinar”.

O precedente revela aspecto particularmente relevante para a presente investigação. O Supremo Tribunal Administrativo não afasta a incidência do poder disciplinar, mas reconhece que sua concretização exige avaliação contextual acerca dos efeitos institucionais decorrentes da instauração do procedimento e da eventual aplicação de sanção. Essa compreensão aproxima o exercício do poder disciplinar de uma lógica de adequação funcional, afastando interpretações que identifiquem na mera constatação da infração um dever automático de sancionamento.

Esses entendimentos evidenciam que o exercício do poder disciplinar não se encontra submetido a um dever absoluto de perseguição de todas as infrações, admitindo-se uma margem de apreciação administrativa, juridicamente controlável, quanto à oportunidade e adequação da resposta estatal. Tal compreensão se alinha à natureza instrumental da sanção disciplinar, analisada no capítulo anterior, reforçando que a resposta estatal deve ser orientada por critérios de adequação e proporcionalidade.

A relativização do dever de sancionamento, contudo, não autoriza a atuação arbitrária da Administração, devendo ser exercida à luz de critérios objetivos, motivação adequada e controle jurisdicional. Como ressalta Rafael Munhoz de Mello³⁷, a ausência de critérios objetivos na atuação sancionadora pode comprometer os princípios da igualdade e da segurança jurídica, sobretudo quando decisões distintas são adotadas para situações semelhantes. A exigência de critérios objetivos não elimina a margem de apreciação administrativa, mas condiciona seu exercício à observância dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da motivação. A atuação discricionária deixa, assim, de representar espaço de liberdade decisória para constituir técnica jurídica destinada à identificação da resposta mais adequada às finalidades do sistema disciplinar.

Desse modo, o reconhecimento de uma margem de apreciação administrativa deve ser acompanhado da definição de parâmetros normativos que orientem a escolha entre sancionar ou adotar medidas alternativas.

Ana Cristina Martins³⁸ sustenta, em sentido convergente, que “a discricionariedade acompanha o itinerário do exercício do poder disciplinar desde o momento da decisão de instauração do procedimento até à decisão final que culmina na aplicação ou não da sanção disciplinar”, o que reforça a inexistência de um dever automático de sancionamento. A autora

³⁷ MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

³⁸ MARTINS, Ana Cristina Aguiar de Freitas. A discricionariedade administrativa no exercício do poder disciplinar na relação jurídica de emprego público. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018.

também ressalta que a discricionariedade deve observar proporcionalidade, igualdade e imparcialidade, de modo que seu exercício não importe em decisões arbitrárias.

Para além da mera legalidade, deve-se observar a subordinação da Administração ao princípio da juridicidade, segundo o qual a Administração está “sujeita a todo o bloco do juridicamente relevante, que abrange igualmente os princípios jurídicos fundamentais, a Constituição, as fontes de Direito Internacional, os princípios gerais da actividade administrativa e os regulamentos”, conforme lição de Dias e Oliveira³⁹.

Os autores mencionam o disposto no artigo 266º, nº 2, da Constituição da República, quanto aos princípios fundamentais que vinculam a Administração Pública: “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício de suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”.

Abreu⁴⁰ traz importante ensinamento quanto ao princípio da oportunidade, que “corresponde à chamada discricionariedade de ação, ou seja, liberdade de a Administração desencadear, ou não, uma determinada actuação”, o que demonstra a incompatibilidade entre o Direito Disciplinar e uma lógica de sancionamento automático.

De acordo com o autor, significa que “a Administração não tem o dever de perseguir disciplinarmente todas as infrações”, afirmando que a Administração deve fazer valer os interesses de que é portadora, fazendo com que “disponha da flexibilidade necessária a poder adequar a sua conduta às exigências do interesse público no caso concreto, encontrando-se em estrita conexão com os fins do Direito Disciplinar, que seriam violentados pela obrigatoriedade de punir, por exemplo, uma simples bagatela”.

A oportunidade, portanto, não opera como renúncia arbitrária ao poder disciplinar, mas como técnica de adequação da resposta administrativa à finalidade do sistema.

Sobre a discricionariedade, Celso Antônio Bandeira de Mello⁴¹ a define como

(...) a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair, objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente.

Ressalta-se, no entanto, que não se trata de direito absoluto e irrestrito da Administração, que não pode escolher livremente entre atuar ou não, devendo para cada caso explicitar a motivação da decisão. Discricionariedade não significa arbitrariedade, devendo a Administração trazer os motivos que embasam a decisão de instaurar ou não a persecução disciplinar em relação a determinada conduta, respeitando os princípios que dirigem suas ações.

³⁹ DIAS, João Eduardo Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula. Noções Fundamentais de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2006, p. 98.

⁴⁰ ABREU. Para o estudo do procedimento disciplinar no direito administrativo português vigente: as relações com o processo penal, p. 51.

⁴¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Discricionariedade e Controle Jurisdicional. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p.39.

Gontijo⁴² (2014), ao citar Maria Sylvia Zanella di Pietro, afirma que a discricionariedade que discutimos não se refere à liberdade de punir ou não um servidor faltoso, mas sim, que “a discricionariedade existe limitadamente nos procedimentos previstos para apuração da falta funcional (...) e no momento da tipificação da conduta e de aplicação da pena”. Isso ocorre porque a Lei nº 8.112/90, em seu artigo 128, confere à Administração o poder de levar em consideração a natureza e a gravidade da infração, bem como os danos que dela decorreram.

Neste sentido, Alice Voronoff⁴³ defende que mais do que ser um dentre os meios possíveis de (re) ação do Estado para prevenir e combater ilícitos administrativos, a sanção administrativa não deve, idealmente, figurar como única resposta do regulador, nem como a primeira.

No mesmo sentido, Avellar⁴⁴ afirma que “(...) é dever do administrador público, para além da observância da legalidade, percorrer as etapas de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, para encontrar o ponto arquimediano de justa ponderação entre direitos individuais e metas coletivas”.

Sob essa perspectiva, a Administração Pública deve buscar atender os interesses públicos sem desconsiderar os interesses privados envolvidos, pois segundo o autor, “ (...) não existe, na sociedade contemporânea, um interesse público único, absoluto, pressuposto e abstratamente contrário aos interesses privados, atingível mediante simples juízo vinculado de subsunção da lei”.

Em relação ao princípio de prossecução do interesse público, Diogo Freitas do Amaral⁴⁵ afirma ser este o princípio motor da Administração Pública, uma vez que o interesse público é seu único fim. No entanto, esta deve se ater a determinados limites e valores, notadamente atentando-se ao dever de boa administração, que o autor assim conceitua:

O dever de boa administração, ou o princípio da eficiência, está expressamente previsto na alínea c) do artigo 81º da CRP para o sector público empresarial. Mas o artigo 10º do CPA, parte final, estende-o a toda a actividade da Administração Pública. A ideia é, pois, a de que a actividade administrativa deve traduzir-se em actos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer da forma mais expedita e racional possível o interesse público constitucional e legalmente fixado.

O dever de boa administração também é ressaltado por Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁶, que, com base nas lições de Guido Falzone, o compreende como um dever jurídico e não apenas um dever moral ou de ciência, justificando que a norma só quer a solução excelente, “se não for esta a adotada haverá pura e simplesmente violação da norma de direito, o que enseja correção jurisdicional, dado ter havido vício de legitimidade”.

À luz desses princípios, a sanção administrativa não deve ser concebida como resposta única ou automática à infração disciplinar, mas como instrumento a serviço da realização do interesse público. A busca da adequação, da necessidade e da proporcionalidade da resposta

⁴² GONTIJO. Da (suposta) discricionariedade da autoridade administrativa no julgamento dos procedimentos disciplinares punitivos.

⁴³ VORONOFF. Da sanção à regulação, p. 27.

⁴⁴ AVELLAR. Poder disciplinar: entre a sanção e o consenso, p. 109.

⁴⁵ AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2016, p. 38.

⁴⁶ MELLO. Discricionariedade e Controle Jurisdicional, p.30.

estatal, aliada ao dever de boa administração, legitima a adoção de soluções consensuais como forma eficiente e juridicamente controlada de correção funcional.

Não se ignora, contudo, a existência de entendimentos que defendem a obrigatoriedade de sancionamento como decorrência da indisponibilidade do interesse público, sobretudo em hipóteses de infrações graves ou que afetem a confiança institucional.

Cita-se, nesse sentido, Fábio Medina Osório⁴⁷, que, ao destacar a função repressiva da sanção administrativa, reforça sua centralidade no sistema sancionador, contribuindo para a compreensão de uma atuação estatal orientada à resposta punitiva diante da prática de ilícitos. Para o autor, o Direito Administrativo Sancionador tem como finalidade a aplicação de sanções como resposta à prática de ilícitos, o que reforça a compreensão de que a atuação punitiva constitui elemento central do sistema sancionatório.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁸, o exercício das competências administrativas não constitui mera faculdade, mas verdadeiro poder-dever, de modo que, diante da ocorrência de infração, a Administração deve agir em conformidade com a lei, não lhe sendo lícito permanecer inerte. Segundo o autor, estando presentes os pressupostos legais, a Administração não pode deixar de agir, sob pena de violar os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Tal compreensão, contudo, refere-se ao dever de apuração e atuação administrativa, não implicando necessariamente a imposição de sanção em todas as hipóteses.

Ainda assim, tais posições não afastam a necessidade de interpretação sistemática do ordenamento, à luz da proporcionalidade e da finalidade do poder disciplinar.

Diante desse quadro, entende-se que o poder disciplinar, embora vinculado quanto ao dever de apuração, não impõe um dever absoluto de sancionamento, admitindo uma margem de conformação juridicamente controlada quanto à escolha da resposta administrativa. É precisamente nesse espaço que se insere a possibilidade de adoção de soluções consensuais, desde que orientadas à realização das finalidades do Direito Disciplinar e compatíveis com os princípios que regem a atuação administrativa.

Não se trata, portanto, de negar o caráter vinculante do poder disciplinar, mas de reconhecer que sua juridicidade não se esgota na imposição de sanções, admitindo respostas funcionalmente equivalentes e juridicamente adequadas.

A inexistência de um dever jurídico absoluto de sancionamento não significa a existência de liberdade decisória irrestrita. Significa apenas que a juridicidade da resposta administrativa deve ser aferida pela sua capacidade de realizar os fins do sistema disciplinar, e não pela imposição automática de uma sanção formal.

A análise desenvolvida demonstra que o dever de apuração não se confunde com um dever jurídico absoluto de imposição de sanção disciplinar. A atividade disciplinar permanece integralmente vinculada aos princípios da juridicidade, da igualdade e da proteção do interesse público, mas a concretização desses princípios exige avaliação quanto à adequação, necessidade e proporcionalidade da resposta administrativa em cada situação concreta. Reconhecida essa

⁴⁷ OSÓRIO. Direito Administrativo Sancionador.

⁴⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

margem de conformação juridicamente controlada, torna-se possível examinar se instrumentos consensuais podem, em determinadas hipóteses, constituir resposta compatível com os objetivos do sistema disciplinar, sem afastar as garantias próprias do regime sancionador. É precisamente essa investigação que será desenvolvida no capítulo seguinte.

3.1 Síntese Funcional Comparativa

A análise comparativa evidencia que os ordenamentos brasileiro e português reconhecem mecanismos de apuração disciplinar e a necessidade de reação administrativa às irregularidades, embora apresentem diferentes graus de abertura quanto à instauração da persecução e à escolha da resposta disciplinar.. Enquanto o direito brasileiro tradicionalmente enfatiza a obrigatoriedade da persecução disciplinar, parte da doutrina portuguesa admite maior espaço para a incidência do princípio da oportunidade e para a ponderação das finalidades concretas do poder disciplinar.

Sob o enfoque funcional, entretanto, observa-se que ambos os sistemas procuram solucionar o mesmo problema jurídico: assegurar a tutela do interesse público sem comprometer os princípios da juridicidade, da igualdade e da proporcionalidade. A divergência, portanto, situa-se predominantemente na técnica normativa utilizada e não na função administrativa exercida pelo poder disciplinar.

Essa conclusão reforça que a discussão acerca da obrigatoriedade de sancionamento não pode ser resolvida exclusivamente mediante interpretação literal das normas, exigindo compreensão sistemática das finalidades que justificam a própria existência do Direito Disciplinar.

4. CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA APLICADA À ATIVIDADE DISCIPLINAR

As premissas desenvolvidas nos capítulos anteriores permitem deslocar o debate acerca da consensualidade disciplinar do plano exclusivamente normativo para o plano funcional. A questão central deixa de ser apenas se o ordenamento jurídico prevê expressamente determinados instrumentos consensuais, passando a consistir na verificação de sua compatibilidade com as finalidades do poder disciplinar. Se tais finalidades podem ser plenamente realizadas por respostas administrativas distintas da sanção tradicional, impõe-se examinar em que medida o sistema jurídico admite a utilização de mecanismos consensuais sem comprometer a juridicidade, a igualdade e a proteção do interesse público.

A análise da consensualidade na atividade disciplinar pressupõe a compreensão de que o Direito Administrativo contemporâneo tem incorporado, de forma progressiva, técnicas de composição e pactuação como instrumentos de realização do interesse público, sem afastar a juridicidade e o controle.

Por consensualidade administrativa, entende-se a possibilidade de construção dialogada de soluções jurídicas no âmbito da atuação administrativa, mediante a participação do administrado na conformação da decisão.

Assim, este capítulo examina (i) os fundamentos dogmáticos da consensualidade na Administração Pública, (ii) sua previsão normativa, destacando-se no direito brasileiro a cláusula geral do art. 26 da LINDB, (iii) a lógica dos acordos substitutivos como alternativa à resposta sancionatória unilateral e (iv) os requisitos procedimentais e garantias necessárias para legitimar a atuação consensual, com ênfase em sua aplicação no campo disciplinar.

4.1 Consensualidade na Administração Pública

A consensualidade na Administração Pública é apresentada pela doutrina como decorrência do Estado Democrático de Direito, com superação da lógica exclusivamente unilateral da atuação estatal.

A doutrina de Nobre Júnior, Ferreira Júnior e Fraga⁴⁹ aponta que para além da observância da legalidade, deve-se construir um direito administrativo democrático, o qual “se desdobra em dois caminhos, um relativo à participação popular na tomada de decisões e outro relativo ao incremento de meios consensuais de atuação administrativa, incluindo a atividade sancionatória”. Essa premissa é particularmente relevante para a presente investigação, pois desloca o debate do “pode ou não pode pactuar” para “em que condições a pactuação se legitima” quando a Administração atua com poderes de controle e correção.

Nesse sentido, Faria⁵⁰ destaca a aplicação de mecanismos participativos no combate às práticas autoritárias do Estado, criando espaços de negociação e harmonização de interesses sob

⁴⁹ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira; FERREIRA JÚNIOR, Ednaldo Silva; FRAGA, Victor Galvão. Combate à corrupção e as empresas estatais: a insuficiência da cláusula geral de acordos substitutivos da LINDB. In: SADDY, André; SOUZA, Diogo Alves Verri Garcia; SOUZA, Pablo Ademir (Coord.). Coleção de Direito Administrativo Sancionador. Rio de Janeiro: CEEJ, 2023, p. 355.

⁵⁰ FARIA, Luzardo. Processo administrativo negocial: o processo como instrumento de garantia de direitos na negociação de acordos administrativos. In: FORTINI, Cristiana; MELO, Lígia; GABARDO, Emerson (coord.). Integridade, sustentabilidade e governança:

ótica da reciprocidade de concessões. O autor afirma que a participação dos interessados na consecução da decisão administrativa confere maior aceitabilidade e, com isso, favorece maior grau de cumprimento espontâneo, aspecto especialmente sensível em soluções pactuadas que buscam reduzir resistência, judicialização e custos de execução ou imposição do acordo.

Em contraste com o modelo tradicional, marcado por verticalidade decisória e reduzida participação dos administrados, o movimento de consensualização amplia as possibilidades de gestão pública por meio de instrumentos dialógicos, inclusive no âmbito sancionatório.

4.2 Acordos substitutivos e modulação da resposta sancionatória

A doutrina sustenta que os acordos substitutivos representam forma de modulação da resposta sancionatória, na medida em que podem substituir, total ou parcialmente, a imposição unilateral de sanção por medidas pactuadas orientadas a resultados (como cessação da conduta, reparação, ajustamento de práticas e compromissos de conformidade), quando tais medidas se revelam mais eficientes e menos danosas para alcançar as finalidades da atividade sancionatória.

Em termos conceituais, Dantas⁵¹, na linha de Moreira Neto e Freitas (2014), descreve os acordos substitutivos como atos complexos pelos quais a Administração, pautada pela consensualidade, flexibiliza a conduta imperativa e pactua com o administrado medida negociável em substituição à conduta primariamente exigível, buscando tutelar de forma mais eficiente o interesse público primário. Nessa moldura, o acordo substitutivo desloca o foco do “ato impositivo” para o “resultado público” juridicamente controlável, sem eliminar o dever de motivação e de observância de garantias.

Segundo Floriano Marques Neto e Tatiana Cymbalista, citados por Nobre Júnior, Ferreira Júnior e Fraga⁵²:

os acordos substitutivos (...) pressupõem o abandono do procedimento sancionatório, o abandono da própria prerrogativa de punir em favor de providências mais efetivas ao interesse público, ou a renúncia parcial da aplicação de uma sanção, sempre em favor de medidas mais eficientes ou menos danosas para atingir as finalidades da própria atividade sancionatória, como a prevenção de reincidência e a dissuasão geral e específica do comportamento transgressor.

A substituição da resposta sancionatória, contudo, não é isenta de controvérsias. A doutrina alerta que a renúncia, ainda que parcial, à aplicação de sanções deve ser cuidadosamente estruturada, sob pena de comprometer o efeito dissuasório do sistema sancionador.

Sob esse viés, a consensualidade somente se legitima quando demonstrado que a solução pactuada preserva ou até potencializa as finalidades preventivas e corretivas do Direito Disciplinar.

O ponto central é que a consensualidade não elimina as finalidades preventivas, dissuasórias e corretivas tradicionalmente associadas à resposta sancionatória, mas admite sua realização por meios distintos da imposição unilateral da sanção.

livro do 38º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 201-214. ISBN 978-85-450-0925-2, p. 202.

⁵¹ DANTAS, Bruno. Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 41.

⁵² NOBRE JÚNIOR; FERREIRA JÚNIOR; FRAGA. Combate à corrupção e as empresas estatais: a insuficiência da cláusula geral de acordos substitutivos da LINDB, p. 356.

4.3 Consensualidade, eficiência e proporcionalidade

A consensualidade administrativa é frequentemente associada à ideia de boa administração, por permitir soluções mais proporcionais, eficientes e aderentes ao interesse público concreto, sobretudo em situações nas quais a resposta unilateral tende a gerar maiores custos, litigiosidade ou baixa efetividade.

Nobre Júnior, Ferreira Júnior e Fraga⁵³ sustentam que o artigo 26 favorece uma “atipicidade da atuação consensual”, alinhada aos princípios de eficiência e finalidade, ao reconhecer margem de discricionariedade em superação à noção de vinculação positiva, acrescentando que, se a Administração deve responder não apenas perante a lei, mas também pelos resultados, “deve dispor de espaços livres”. Essa abertura, contudo, não equivale à ausência de limites: exige motivação individualizada, proporcionalidade e controles formais que permitam aferir a adequação da opção consensual ao caso concreto.

Nesse sentido, a discricionariedade administrativa não pode ser confundida com liberdade irrestrita, devendo sempre se submeter aos limites da legalidade e da finalidade pública. Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello⁵⁴, a atuação administrativa deve permanecer vinculada aos fins legalmente estabelecidos, sob pena de desvio de finalidade.

Avellar⁵⁵ registra, com base em Luciano Ferraz, a proposta de um princípio da consensualidade que imporia à Administração o dever de, sempre que possível, buscar a solução de questões jurídicas e conflitos pela via do consenso. O autor também aponta que Juarez Freitas considera a consensualidade, por meio de “negociações probas”, método preferencial de resolução de disputas em nosso sistema constitucional. Para o campo disciplinar, esse referencial interessa por sugerir que a resposta estatal deve ser calibrada pela adequação: se a finalidade de correção e prevenção puder ser atingida por via pactuada, a opção pelo consenso pode ser juridicamente justificável.

No mesmo sentido, Dantas⁵⁶ defende a atuação da Administração Pública por meio de técnicas consensuais como solução preferencial e não mera alternativa, apontando que com isso há atuação com dupla dimensão de boa administração, tanto de forma econômica, visando a eficiência, quanto de forma social, visando a equidade.

Para o presente trabalho, contudo, tal preferência deve ser compreendida de forma condicionada, isto é, apenas quando a solução consensual se mostrar juridicamente admissível, proporcional e apta a realizar o interesse público no caso concreto.

Acerca da compatibilidade entre consensualidade e indisponibilidade do interesse público, Dantas⁵⁷ é categórico ao afirmar que “A sociedade tem interesse legítimo no atendimento a suas demandas com a celeridade, economia e qualidade que, em alguns casos, podem ser atingidas por meio de acordos. Transigir, em muitas hipóteses, não significa abrir mão do interesse público, mas atingi-lo de forma mais expedita”.

⁵³ NOBRE JÚNIOR; FERREIRA JÚNIOR; FRAGA. Combate à corrupção e as empresas estatais: a insuficiência da cláusula geral de acordos substitutivos da LINDB, p. 355.

⁵⁴ MELLO. *Curso de Direito Administrativo*.

⁵⁵ AVELLAR. Poder disciplinar: entre a sanção e o consenso, p. 43.

⁵⁶ DANTAS. Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI, p. 57.

⁵⁷ DANTAS. Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI, p. 61.

Sob a perspectiva da eficiência, Dantas⁵⁸ ressalta a necessidade de superar “concepções puramente burocráticas ou meramente formalísticas”, privilegiando legitimidade, economicidade e razoabilidade. A via consensual pode, assim, constituir meio menos oneroso e menos traumático para alcançar o fim público pretendido, combinando celeridade com qualidade decisória e participação, em oposição a uma eficiência meramente quantitativa.

A eficiência administrativa não constitui fundamento autônomo para a adoção de mecanismos consensuais, mas critério complementar de escolha entre respostas igualmente compatíveis com o ordenamento jurídico. A consensualidade somente se legitima quando preservados os limites materiais do poder disciplinar, os direitos fundamentais do agente e a adequada proteção do interesse público.

4.4 Acordos endoprocessuais no Direito Português

No direito português, a consensualidade no âmbito do procedimento administrativo encontra expressão normativa nos denominados acordos endoprocementais, previstos no artigo 57.º do Código do Procedimento Administrativo.

Tais acordos permitem que a Administração e os interessados estabeleçam, no seio do procedimento, regras relativas à sua tramitação ou mesmo ao conteúdo da decisão final, desde que em contextos de exercício de poderes discricionários.

Trata-se de mecanismo que reforça a dimensão participativa e dialógica do procedimento administrativo, em linha com a tendência de superação de modelos unilaterais de atuação estatal, sem afastar a necessidade de observância da juridicidade e dos princípios que regem a atividade administrativa.

Essa possibilidade evidencia uma transformação relevante no modelo tradicional de atuação administrativa, historicamente marcado pela unilateralidade. Ao admitir a participação ativa do interessado na conformação do procedimento e, em certos casos, do próprio conteúdo decisório, o ordenamento português reforça a dimensão dialógica da função administrativa, aproximando-se de uma lógica de cooperação entre Administração e administrado.

Faria⁵⁹ destaca a previsão do art. 57 do Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n. 4/2015), que disciplina acordos endoprocementais. A norma permite que “o órgão competente para a decisão final e os interessados” acordem, por escrito, “os termos do procedimento” e até celebrem contrato para determinar, no todo ou em parte, o conteúdo discricionário do ato final.

A previsão normativa demonstra que a consensualidade pode ser institucionalizada no interior do procedimento administrativo sem afastar a juridicidade.

Importa destacar, contudo, que a admissibilidade desses acordos encontra limites claros no próprio regime jurídico-administrativo. Em primeiro lugar, a sua celebração pressupõe a existência de margem de discricionariedade administrativa, não sendo admissível em hipóteses de atuação vinculada, nas quais o conteúdo do ato já se encontra previamente determinado pela

⁵⁸ DANTAS. Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI, p. 61.

⁵⁹ FÁRIA. Processo administrativo negocial: o processo como instrumento de garantia de direitos na negociação de acordos administrativos, p. 204.

lei. Em segundo lugar, exige-se a observância de requisitos formais, nomeadamente a forma escrita, bem como a adequada motivação da decisão final, que deve demonstrar a compatibilidade do acordo com o interesse público e com os princípios da juridicidade, da igualdade e da proporcionalidade.

Nesse sentido, os acordos endoprocedimentais não implicam renúncia ao poder administrativo, mas sim a sua reconfiguração em moldes mais flexíveis e racionais, orientados à obtenção de soluções mais adequadas ao caso concreto. A decisão administrativa permanece sujeita a controle, tanto no plano interno quanto no plano jurisdicional, o que afasta eventuais riscos de arbitrariedade ou favorecimento indevido.

A análise do modelo português revela, portanto, que a consensualidade pode ser institucionalizada no interior do procedimento administrativo sem comprometer as garantias dos administrados nem a vinculação da Administração ao direito. Ao contrário, quando corretamente estruturada, pode contribuir para o reforço da legitimidade decisória, para a eficiência administrativa e para a melhor realização do interesse público.

Embora os acordos endoprocedimentais portugueses não tenham sido concebidos especificamente para o Direito Disciplinar, demonstram que o próprio Direito Administrativo português admite soluções negociais em procedimentos administrativos, afastando qualquer incompatibilidade conceitual entre consensualidade e juridicidade.

Essa constatação assume particular relevância no contexto da presente investigação, na medida em que demonstra que a adoção de mecanismos consensuais no âmbito disciplinar não constitui ruptura com o modelo jurídico-administrativo, mas sim possível desenvolvimento de instrumentos já reconhecidos em outros domínios do direito administrativo. A existência de acordos endoprocedimentais no direito português reforça, assim, a tese de que a consensualidade disciplinar pode ser juridicamente admissível, desde que circunscrita a hipóteses compatíveis com a natureza e a finalidade do poder disciplinar.

4.5 Instrumentos consensuais no Direito Brasileiro

Em paralelo, o Direito Administrativo Sancionador brasileiro tem evoluído no sentido da ampliação de mecanismos consensuais, inserindo-se em movimento mais amplo de transformação do modelo tradicional de atuação administrativa, historicamente marcado pela unilateralidade e pela centralidade da sanção como resposta predominante às infrações.

No direito brasileiro, a consensualidade administrativa foi expressamente reforçada com a inclusão do art. 26 na LINDB, frequentemente compreendido como cláusula geral autorizativa para a celebração de compromissos administrativos destinados a eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público:

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.

Embora não voltado especificamente à atividade disciplinar, o dispositivo revela orientação normativa favorável à utilização de mecanismos consensuais no direito público.

A previsão normativa revela uma mudança significativa na forma de atuação administrativa, ao admitir, de modo expresso, a utilização de instrumentos consensuais no interior do processo decisório, inclusive em contextos potencialmente sancionatórios. Trata-se de mecanismo que permite à Administração, em situações juridicamente qualificadas, substituir ou modular a resposta estatal, desde que presentes os requisitos legais e preservados os princípios que regem a atividade administrativa.

Ao comentar o alcance do art. 26, Nobre Júnior, Ferreira Júnior e Fraga⁶⁰ observam que o dispositivo reduz a unilateralidade administrativa e abre espaço para “acordos integrativos, que compõem etapas procedimentais, e substitutivos, que dão fim ao procedimento ou substituem seu provimento final, isto é, são alternativas a atos sancionadores”. A distinção é relevante: enquanto acordos integrativos operam no curso do processo (como técnica de instrução e conformação do conteúdo decisório), os substitutivos podem operar em substituição ao ato final sancionatório, desde que respeitados os pressupostos legais e procedimentais.

A própria redação do art. 26 delimita finalidades objetivas para a pactuação: (i) eliminar irregularidade (descompasso com a ordem jurídica), (ii) reduzir incerteza jurídica (vagueza ou indeterminação normativa no caso concreto) e (iii) prevenir ou encerrar situação contenciosa. Essas finalidades são compatíveis com o campo disciplinar na medida em que permitem calibrar a resposta estatal para alcançar correção de conduta e recomposição de conformidade com menor custo e menor desgaste institucional, quando a via consensual se mostrar suficiente e juridicamente controlável.

Nesse sentido, a utilização de instrumentos consensuais no âmbito disciplinar mostra-se compatível com a lógica do Direito Administrativo Sancionador, desde que voltada à recomposição da legalidade e à correção da conduta funcional, em consonância com a natureza instrumental da sanção disciplinar já analisada. A possibilidade de adoção de soluções consensuais, nesse contexto, não decorre da ausência de dever de apuração, mas da inexistência de um dever absoluto de sancionamento em todas as hipóteses, o que abre espaço para a escolha da resposta administrativa mais adequada ao caso concreto.

Cumprе destacar, contudo, que a consensualidade administrativa no direito brasileiro não se apresenta como faculdade irrestrita. A celebração de compromissos encontra-se condicionada a requisitos rigorosos, dentre os quais se destacam: a presença de relevante interesse geral, a observância da legislação aplicável, a oitiva do órgão jurídico, a eventual realização de consulta pública e a publicação oficial do ajuste. Tais exigências evidenciam que a consensualidade não afasta a juridicidade, mas se submete a ela, funcionando como técnica de atuação administrativa juridicamente estruturada.

Além disso, a adoção de instrumentos consensuais permanece sujeita ao controle administrativo e jurisdicional, especialmente no que se refere à legalidade, à finalidade, à proporcionalidade e à observância do princípio da igualdade. A possibilidade de controle reduz o

⁶⁰ NOBRE JÚNIOR; FERREIRA JÚNIOR; FRAGA. Combate à corrupção e as empresas estatais: a insuficiência da cláusula geral de acordos substitutivos da LINDB, p. 355.

risco de utilização arbitrária desses mecanismos e reforça sua legitimidade no âmbito do direito público.

A evolução normativa e doutrinária observada no direito brasileiro aproxima-se, assim, da experiência portuguesa no que se refere à incorporação de elementos consensuais no procedimento administrativo, ainda que por caminhos distintos. Enquanto o direito português positivou expressamente os acordos endoprocedimentais no Código do Procedimento Administrativo, o direito brasileiro construiu sua consensualidade a partir de cláusulas gerais, como a prevista no artigo 26 da LINDB, e da expansão de práticas administrativas em diversos setores regulatórios e sancionatórios.

Essa convergência reforça a ideia de que a consensualidade não constitui ruptura com o modelo jurídico-administrativo, mas evolução compatível com a necessidade de respostas mais eficientes, proporcionais e orientadas à realização do interesse público. No contexto disciplinar, tal movimento permite repensar a centralidade da sanção, abrindo espaço para soluções que privilegiem a correção da conduta e a prevenção de novas infrações, sem afastar os limites impostos pela juridicidade e pelo controle.

4.6 Procedimentos, garantias e devido processo na consensualidade

A expansão da consensualidade não dispensa, mas sim exige qualificação procedimental, especialmente quando o acordo substitui decisões com potencial restritivo de direitos ou encerra pretensões sancionatórias. Nesses casos, a legitimidade do consenso depende de um procedimento formalizado, controlável e motivado, capaz de assegurar contraditório, transparência e isonomia. A consensualidade disciplinar não implica renúncia ao poder sancionatório, mas sua reconfiguração em moldes funcionalmente orientados.

Nessa linha, Faria⁶¹ observa que, assim como a doutrina repensou o processo administrativo para democratizar a gestão pública e garantir contraditório e ampla defesa, é necessário readequá-lo às necessidades do Direito Administrativo consensual, em que os interessados não apenas produzem provas e argumentos, mas podem negociar o conteúdo da solução. A premissa sustenta a ideia de um “devido processo” voltado à consensualidade, com garantias compatíveis com a natureza pactuada do ato final.

Enquanto o processo administrativo tradicional preserva posição de autoridade e estrutura-se em etapas fixas e prazos delimitados, ainda que sob formalismo moderado (art. 2º, parágrafo único, VIII e IX, da Lei 9.784/1999), o processo negocial demanda maior flexibilidade procedimental para acomodar a negociação, a troca de informações e a construção gradual de alternativas. Essa flexibilidade, porém, deve ser acompanhada de registros formais, motivação e critérios de controle, a fim de preservar isonomia, previsibilidade e juridicidade.

Embora relevante ao consagrar, em cláusula geral, a possibilidade de acordos, a LINDB tratou de modo limitado dos aspectos processuais da negociação, prevendo principalmente a oitiva do órgão jurídico e a eventual consulta pública. Essa parcimônia normativa aumenta a importância de proceduralizar a consensualidade na prática administrativa, sobretudo em

⁶¹ FARIA. Processo administrativo negocial: o processo como instrumento de garantia de direitos na negociação de acordos administrativos, p. 205.

matéria disciplinar, na qual acordos informais podem gerar assimetrias, alegações de favorecimento e fragilização do controle.

A atuação do órgão jurídico, concretizada em parecer, obrigatório quando exigido, embora não vinculante, cumpre função de controle preventivo: verificar a compatibilidade do ajuste com a legislação, a adequação da solução (proporcionalidade, equidade e eficiência) e a clareza das obrigações, prazos e consequências do descumprimento, reduzindo riscos de invalidação e de judicialização.

Quanto à consulta pública, a norma adota solução pragmática ao não torná-la obrigatória, considerando custos organizacionais e de tempo; ainda assim, ela pode ser relevante quando houver terceiros potencialmente afetados, impacto coletivo ou necessidade de reforço da transparência e da legitimidade do acordo.

O Decreto 9.830/2019, ao regulamentar o art. 26, avança ao exigir a procedimentalização dos atos que culminam na formalização do compromisso. Destaca-se a previsão de instrução mínima do processo com: (i) parecer técnico conclusivo sobre viabilidade técnica, operacional e impactos orçamentário-financeiros; (ii) parecer do órgão jurídico; (iii) minuta do compromisso; e (iv) documentos complementares relevantes para a decisão. Essa exigência reforça que a consensualidade não é informalidade: trata-se de decisão administrativa que deve ser motivada e documentalmente verificável.

Em síntese, a consensualidade no campo disciplinar não é incompatível com a juridicidade: ela se legitima quando (i) orientada às finalidades do poder disciplinar (correção, prevenção e preservação do serviço), (ii) calibrada por adequação, necessidade e proporcionalidade, e (iii) submetida a procedimento formalizado e controlável, com motivação individualizada, isonomia e transparência. Nessas condições, a pactuação pode funcionar como técnica eficiente de correção funcional, sem converter-se em leniência arbitrária ou tratamento desigual.

Não se ignora, contudo, o risco de que a atuação consensual, especialmente em matéria disciplinar, possa gerar assimetrias de tratamento entre agentes em situações equivalentes, seja por diferenças na capacidade de negociação, seja por critérios insuficientemente transparentes na celebração dos acordos. Tal risco reforça a necessidade de estruturação de procedimentos formalizados, com critérios objetivos, motivação qualificada, controle institucional e transparência, de modo a assegurar isonomia e evitar a percepção de favorecimento indevido.

4.7 Experiências e propostas no campo disciplinar

No campo disciplinar, a consensualidade tem sido apresentada como instrumento apto a superar procedimentos punitivos ineficazes e a requalificar a atuação correccional como técnica de correção eficiente, por meio de compromissos de ajustamento de conduta, planos de correção e, em certos casos, acordos substitutivos do ato sancionatório unilateral.

Avellar⁶² apresenta a consensualidade no campo disciplinar como forma de diálogo institucional, buscando maximizar os objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, notabilizando-se “pelo seu caráter humanista, que reconhece a falibilidade do ser humano e aposta

⁶² AVELLAR. Poder disciplinar: entre a sanção e o consenso, p. 111.

na sua autorrecuperação, prestigiando o valor social do trabalho e o princípio da dignidade da pessoa humana”.

Conforme mencionado por Oliveira e Grotti⁶³, Léo da Silva Alves sustenta que a consensualidade permite revigorar o princípio da oportunidade como poder-dever de corrigir com eficiência, afastando a ideia de que consenso equivaleria à renúncia ao poder. Nessa linha, propõe-se a aplicação de TAC no campo disciplinar:

o Direito Disciplinar não pode ficar engessado a procedimentos ineficazes, propondo a aplicação de TAC no campo disciplinar, revigorando o ‘princípio da oportunidade’ na matéria, compreendido não como ‘renúncia de poder’, mas veiculando ‘mais um poder que se dá ao agente: o poder-dever de corrigir com eficiência’.

O mesmo documento registra ainda a perspectiva restaurativa, voltada ao aprimoramento do servidor e do serviço público, com autorresponsabilização e participação, em superação do paradigma punitivo:

o sistema disciplinar tem sido explorado sob o olhar de ‘um procedimento disciplinar restaurativo’, visando aprimoramento do servidor e do serviço público, na lógica da autorresponsabilização, conscientização, engajamento e participação, na perspectiva da ‘justiça restaurativa’, almejando superar o tão criticado ‘paradigma punitivo’.

Tais instrumentos revelam que a consensualidade não se limita à negociação de sanções, mas constitui técnica de reorganização da resposta administrativa, orientada à recomposição da conformidade funcional e à prevenção de novas infrações.

Nessa chave, a consensualidade não suprime a responsabilização, mas reorienta a resposta disciplinar para a recomposição de conformidade e prevenção de reincidências, com menor custo institucional e maior potencial de adesão.

A partir dessas premissas, conclui-se que a consensualidade disciplinar integra o esforço contemporâneo de calibrar a resposta estatal por necessidade, adequação, proporcionalidade e eficiência, desde que acompanhada de procedimento e garantias. Ao deslocar o foco da punição automática para a correção funcional verificável, instrumentos como TAC e práticas restaurativas podem ampliar a efetividade do controle disciplinar sem comprometer a juridicidade.

Avellar ⁶⁴ apresenta importante distinção quanto ao acordo substitutivo não necessariamente levar à extinção da sanção disciplinar, abordando a possibilidade de atenuação da aplicação, em hipótese na qual “o acordo substitui o ato unilateral e imperativo de imposição da sanção disciplinar, mas é possível que o próprio acordo preveja a submissão do servidor a sanções disciplinares em grau atenuado”. O autor, portanto, aborda a possibilidade de a sanção não ser aplicada unilateralmente pela Administração, mas negociada e contratualizada entre o apenado e a Administração, de modo que o acordo não extingue a punibilidade, mas sim valida a sanção disciplinar:

Em termos práticos, é possível a celebração de acordo para a substituição integral da sanção por medidas como ajustamento de conduta, colaboração premiada ou ressarcimento ao erário. Mas também é possível a utilização do acordo substitutivo para que o infrator se submeta voluntariamente a determinada sanção disciplinar, necessariamente em grau atenuado. Nesse caso, o acordo é substitutivo da “atividade sancionatória unilateral”, mas

⁶³ OLIVEIRA; GROTTI. Consensualidade no Direito Administrativo Sancionador: breve análise do ajustamento disciplinar, p. 299.

⁶⁴ AVELLAR. Poder disciplinar: entre a sanção e o consenso, p. 114.

não da sanção disciplinar propriamente dita, que será cumprida mediante acordo, em grau atenuado, e não mediante ato administrativo imperativo.

O autor reafirma o entendimento de que o artigo 26 da LINDB possibilita a aplicação dos acordos em matéria disciplinar, independentemente da previsão de instrumentos específicos na legislação própria do ente: “A atuação consensual genérica, adequada à realidade do caso concreto, não apenas é permitida, como também desejável, sempre que o interesse público assim o exigir”.

Ressalta-se, contudo, que a atuação consensual somente pode ser considerada desejável quando presentes os requisitos de juridicidade, proporcionalidade e controle, de modo a evitar as preocupações levantadas no item 5.5 desta dissertação.

As experiências analisadas indicam que a consensualidade disciplinar somente se legitima quando deixa de ser prática informal e passa a integrar modelo decisório formalizado, motivado e sujeito a controle.

4.8 Limites jurídicos da consensualidade disciplinar

Não obstante as potencialidades da consensualidade administrativa no âmbito disciplinar, sua adoção não se apresenta como irrestrita, encontrando limites relevantes no regime jurídico-administrativo, os quais condicionam sua admissibilidade e legitimidade.

Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de compatibilização da consensualidade com o princípio da indisponibilidade do interesse público. A atuação administrativa não se orienta pela autonomia privada, mas pela realização de finalidades públicas juridicamente definidas, o que impede a celebração de ajustes que impliquem renúncia indevida ao poder sancionatório ou que comprometam a proteção da ordem administrativa. Assim, a consensualidade somente se justifica quando demonstrado que a solução pactuada é apta a realizar, de forma adequada e suficiente, o interesse público envolvido.

Em segundo lugar, a adoção de instrumentos consensuais deve observar o princípio da igualdade, de modo a evitar tratamentos diferenciados arbitrários entre agentes que se encontrem em situações equivalentes. A ausência de critérios objetivos para a celebração de acordos pode gerar assimetrias injustificadas e comprometer a segurança jurídica, razão pela qual a consensualidade disciplinar exige parâmetros claros e previamente definidos de admissibilidade.

Outro limite relevante decorre da exigência de juridicidade, compreendida em sentido amplo, que abrange não apenas a legalidade estrita, mas também a conformidade com os princípios que regem a Administração Pública, tais como a proporcionalidade, a razoabilidade e a moralidade administrativa. Dessa forma, a consensualidade não pode ser utilizada como mecanismo de flexibilização indevida do direito aplicável, devendo a decisão permanecer integralmente vinculada ao ordenamento jurídico.

A margem de discricionariedade administrativa constitui, por sua vez, pressuposto para a adoção de soluções consensuais. Em hipóteses de atuação vinculada, nas quais a lei determina de forma precisa o conteúdo da resposta estatal, não há espaço para negociação, o que afasta a possibilidade de substituição da sanção por instrumentos consensuais. A consensualidade

disciplinar, portanto, encontra-se circunscrita a situações em que a Administração dispõe de liberdade juridicamente delimitada para definir a resposta mais adequada ao caso concreto.

Ademais, devem ser considerados os limites materiais relacionados à gravidade da infração, à existência de dolo qualificado, à ocorrência de dano relevante ao erário ou à Administração e à eventual reincidência do agente. Em tais hipóteses, a necessidade de afirmação da autoridade administrativa, de proteção da confiança institucional e de preservação do efeito dissuasório da sanção pode justificar a prevalência da resposta punitiva tradicional.

A exigência de motivação reforçada constitui igualmente elemento central para a legitimidade da consensualidade disciplinar. A decisão administrativa que opta pela via consensual deve explicitar as razões que justificam a não aplicação da sanção, demonstrando a adequação da solução adotada à luz dos princípios da proporcionalidade, da eficiência e do interesse público. Tal exigência possibilita o controle interno e jurisdicional da atuação administrativa, afastando riscos de arbitrariedade ou favorecimento indevido.

Por fim, a consensualidade disciplinar permanece sujeita ao controle administrativo e judicial, especialmente no que se refere à legalidade, à finalidade, à proporcionalidade e à observância dos princípios da igualdade e da moralidade. A possibilidade de controle reforça a ideia de que a consensualidade não representa um espaço de liberdade irrestrita, mas uma técnica de atuação administrativa juridicamente condicionada.

Dessa forma, a delimitação dos limites jurídicos da consensualidade disciplinar revela-se condição indispensável para sua admissibilidade, permitindo compatibilizar a flexibilidade decisória com as exigências de juridicidade, segurança jurídica e proteção do interesse público.

4.9 Controle judicial da consensualidade disciplinar

A ampliação da consensualidade administrativa não afasta a necessidade de controle da atuação estatal, especialmente no que se refere à legalidade, à finalidade e à proporcionalidade das soluções adotadas.

Ao contrário, a incorporação de mecanismos consensuais no âmbito disciplinar desloca o foco do controle, que deixa de incidir exclusivamente sobre a sanção aplicada e passa a abranger também a decisão administrativa de não sancionar ou de modular a resposta estatal por meio de acordo.

Nesse aspecto, o controle judicial da consensualidade disciplinar assume papel fundamental para assegurar que a atuação administrativa permaneça vinculada ao ordenamento jurídico, evitando que a flexibilidade decisória se converta em arbitrariedade. Tal controle não implica substituição do juízo administrativo pelo judicial, mas sim a verificação da conformidade da decisão com os parâmetros jurídicos que regem a atividade administrativa.

O controle jurisdicional da consensualidade disciplinar não deve incidir sobre a conveniência administrativa da solução consensual, mas sobre sua conformidade com os parâmetros jurídicos que condicionam sua utilização, especialmente a motivação, a proporcionalidade, a igualdade, a observância dos limites legais e a efetiva realização das finalidades do poder disciplinar.

Como a extensão do controle sobre decisões consensuais depende do modelo de jurisdição administrativa adotado em cada ordenamento, torna-se necessário examinar, ainda que sinteticamente, as estruturas de controle existentes no Brasil e em Portugal.

Inicialmente, cabe analisar a forma como os temas atinentes ao direito administrativo se submetem ao controle judicial. Abbud⁶⁵ aponta que dentre os controles que incidem sobre a atividade da Administração Pública, “o controle jurisdicional se insere entre os controles externos, a posteriori, repressivos ou corretivos, desencadeados por provocação e realizados por juízes dotados de independência”.

Carmona, Dezan e Silva⁶⁶ apontam que dentre o controle judicial incidente sobre a Administração Pública, são as espécies mais conhecidas pela doutrina: “(i) o sistema de dupla jurisdição, jurisdição administrativa, contencioso administrativo ou modelo francês; e (ii) o sistema de jurisdição una, monopólio da jurisdição, sistema judicial ordinário ou modelo inglês”.

O Brasil adota o modelo de jurisdição única, sendo o controle judicial realizado por órgãos da Justiça comum, não havendo tribunais administrativos especializados.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 5º, inciso XXXV, o princípio da inafastabilidade do controle judicial ou da supremacia judicial, também conhecido por inafastabilidade da jurisdição, ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Tal princípio é explicado por Alexandre de Moraes, de acordo com Carmona, Dezan e Silva⁶⁷:

O Poder Judiciário, desde que haja plausibilidade de ameaça ao direito, é obrigado a efetivar o pedido de prestação judicial requerido pela parte de forma regular, pois a indeclinabilidade da prestação judicial é princípio básico que rege a jurisdição, uma vez que a toda violação de um direito responde uma ação correlativa, independentemente de lei especial que a outorgue.

De acordo com Di Pietro⁶⁸:

O direito brasileiro adotou o sistema da jurisdição una, pelo qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, do poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos. Afastou, portanto, o sistema da dualidade de jurisdição em que, paralelamente ao Poder Judiciário, existem os órgãos do Contencioso Administrativo que exercem, como aquele, função jurisdicional sobre lides de que a Administração Pública seja parte interessada.

Wassila Abbud⁶⁹ aponta que no Brasil é adotado o “sistema de jurisdição única, onde o julgamento dos litígios em que a Administração é parte compete aos juízes e tribunais comuns”, não se exigindo a exaustão prévia da via administrativa para que se possa ingressar em juízo.

⁶⁵ ABBUD, Wassila Caleiro. Vinculação, discricionariedade e princípio constitucional da moralidade: perspectivas para fins de controle da atividade administrativa. In: CAMMAROSANO, Márcio (Coord.). Controle da Administração Pública: temas atuais. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 299.

⁶⁶ CARMONA, Paulo Cavichioli; DEZAN, Sandro Lúcio; SILVA, Vitor Levi Barboza. Uma justiça administrativa no Brasil. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 148, p. 146–166, 2021. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1790>>. [consult. 03 jul. 2026].

⁶⁷ CARMONA; DEZAN; SILVA. Uma justiça administrativa no Brasil.

⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2014, p. 827.

⁶⁹ ABBUD. Vinculação, discricionariedade e princípio constitucional da moralidade: perspectivas para fins de controle da atividade administrativa, p. 299.

Por sua vez, Portugal adota um modelo dualista, com tribunais administrativos especializados. De acordo com o artigo 212º da CRP:

Artigo 212.º

Tribunais administrativos e fiscais

1. O Supremo Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais, sem prejuízo da competência própria do Tribunal Constitucional.

2. O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo é eleito de entre e pelos respetivos juizes.

3. Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.

De acordo com Sifuentes⁷⁰, a adoção do sistema de dualidade de jurisdições se deu a partir de 1984, com o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais – ETAF. A autora aponta como justificativa para adoção do sistema, além da presunção da melhor preparação para apreciação dos litígios envolvendo a Administração Pública, “o entendimento manifestado pelo legislador constituinte a respeito da existência de uma certa conexão da matéria a decidir com a organização e o funcionamento dos serviços públicos, ou com o conhecimento das relações jurídico-administrativas”.

Antunes⁷¹ faz considerações sobre a competência dos tribunais administrativos, ressaltando que “especificidade da relação jurídico-administrativa contemplada no artigo 212º/3 da CRP está na natureza pública do direito que regula a actuação da Administração ou, em última instância, no interesse público que esta prossegue”. O autor aponta que o artigo define objectivamente o âmbito da jurisdição administrativa.

A atuação do Supremo Tribunal Administrativo como uniformizador da jurisprudência administrativa confere maior tecnicidade e coerência ao sistema, uma vez que é composto por magistrados especializados em direito público.

Amaral traz reflexão sobre a razão de manutenção do sistema dual:

Hoje, porém, ele subsiste por razões da especialização funcional – porque se entende que é preferível que haja tribunais cujos juizes estejam especializados no conhecimento das questões de Direito Administrativo –, e não para privilegiar a Administração pública. Todavia, é verdade que no regime jurídico actual do contencioso administrativo ainda há várias disposições que se explicam pela ideia de privilégio concedido à Administração pública, e não pela ideia de uma ordem jurisdicional especializada em razão da matéria”.

4.9.1 Limites ao controle judicial

Os limites de atuação judicial quanto a possível alteração de atos administrativos são abordados na doutrina, destacando posicionamentos quanto a divergência de atuação no mérito administrativo.

Conti, Moutinho e Nascimento⁷², na obra “Controle da administração pública no Brasil”, trazem reflexão sobre o princípio da inafastabilidade da jurisdição ao afirmar que o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal do Brasil vedou a exclusão da apreciação judicial de lesão

⁷⁰ SIFUENTES, Mônica. Problemas acerca dos conflitos entre a jurisdição administrativa e judicial no direito português. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2001, vol. 42.

⁷¹ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. A Teoria do Acto e a Justiça Administrativa: o novo contrato natural. Coimbra: Almedina, 2006.

⁷² CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Controle da Administração Pública no Brasil. São Paulo: Blucher, 2022.

ou ameaça a direito, concluindo que o que não está previsto na lei como direito não deve ser analisado pelo controle judicial. Os autores apontam que não deve haver a análise do mérito em relação à conveniência e à oportunidade, mas tão somente em relação à legalidade.

Marçal Justen Filho⁷³ aponta discordância quanto à substituição do titular da competência para realizar determinado ato administrativo pelo órgão fiscalizador, manifestando expressamente que:

O controle externo não significa a supressão da separação de Poderes nem importa a redução da autonomia no exercício de competências próprias. É vedado que, a pretexto de exercer controle-fiscalização, um órgão pretenda assumir o exercício de competências reservadas a outrem pela Constituição ou pela lei.

Para o autor, a fiscalização pode examinar requisitos externos de regularidade da atuação discricionária, tais como requisitos legais procedimentais, mas não em relação ao mérito do ato administrativo, tido por este como o “núcleo de natureza decisória, produzido por uma escolha de vontade pessoal do agente estatal em virtude de uma autorização legislativa”. Em resumo: o autor aponta não admitir-se “que o juízo de conveniência e oportunidade, inerente à atividade administrativa, seja revisado pelo órgão de fiscalização”.

Na mesma linha, Diogo Freitas do Amaral⁷⁴ discorda de que decisões técnicas da Administração possam ser alteradas ou substituídas pelo Poder Judiciário, apontando que os tribunais “não podem anular uma decisão da Administração com o fundamento de que tal decisão não é tecnicamente a mais acertada, e muito menos podem substituir decisões técnicas por outras que se lhes afigurem mais convenientes ao interesse público”.

Sobre as decisões administrativas, o autor explica que são oriundas de poderes em parte vinculados e em parte discricionários. Aponta que sobre os poderes vinculados exercidos em desconformidade com a lei, estes podem ser objeto de controle de legalidade. Por sua vez, os poderes discricionários exercidos de modo inconveniente podem ser objeto de controles de mérito.

Quanto à competência de realização de tais controles, o autor ensina:

A legalidade de um acto administrativo – ou seja, a conformidade dos aspectos vinculados do acto com a lei aplicável – pode ser sempre controlada pelos tribunais administrativos, e pela Administração. O mérito de um acto administrativo – ou seja, a conformidade dos aspectos discricionários do acto com a conveniência do interesse público – só pode ser controlado pela Administração.

O entendimento de Celso Antonio Bandeira de Mello é mencionado por Wassila Caleiro Abbud⁷⁵, ao realizar a distinção entre atos de competência vinculada e de competência discricionária:

A atuação é vinculada sempre quando a norma a ser cumprida já predetermina e de modo completo qual o único possível comportamento que obriga o administrador. Não é permitido ao administrador dispor de qualquer tipo de poder de valoração quanto ao motivo e objeto do ato administrativo, limitando-se a executar o ato.

⁷³ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2009.

⁷⁴ AMARAL. Curso de Direito Administrativo.

⁷⁵ ABBUD. Vinculação, discricionariedade e princípio constitucional da moralidade: perspectivas para fins de controle da atividade administrativa.

Por outro lado, a Administração dispõe de um poder discricionário (na ascepção de poder que acima nos reportamos) quando, em decorrência do modo pelo qual o Direito regulou a atuação administrativa, resulta para o administrador uma apreciação subjetiva, quanto à maneira de proceder nos casos concretos, assistindo-lhe, então, sobre eles prover na conformidade de uma intelecção, cujo acerto seja irredutível à objetividade e ou segundo critérios de conveniência e oportunidade administrativa.

Wassila Caleiro Abbud⁷⁶ entende o poder discricionário como a prerrogativa concedida à Administração para escolher, dentre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público, uma vez que a lei não pode determinar previamente todas as situações.

A autora aponta a inexistência de dúvidas quanto à possibilidade de controle jurisdicional de atos vinculados, uma vez que cabe à Administração realizar o descrito expressamente em lei.

Para Luís Alberto de Fischer Awazu⁷⁷, o poder discricionário permite que a Administração realize atos baseados em fatores de conveniência e oportunidade, mencionando que atualmente “vem sendo reconhecida a possibilidade de controle destes atos, em especial no tocante à sua razoabilidade e à proporcionalidade”.

O autor destaca que a discricionariedade técnica, em que pese permitir a aplicação de conceitos indeterminados ou aspectos técnicos, está diretamente atrelada à legalidade. Afirma que a atribuição de competência discricionária, possibilitando a adoção de atos com base em critérios de oportunidade e conveniência “implica a incidência das responsabilidades correspondentes, pois a atuação só se explica e se fundamenta quando atende superiormente às finalidades legais”.

Quanto aos limites de atuação judicial, o autor é categórico ao afirmar que “ao Judiciário cumpre fulminar o ato apenas nas hipóteses em que objetivamente possa concluir que o ato administrativo expedido não atende superiormente ao interesse público, e não impor aquela que subjetivamente, compreenda ser a melhor solução”.

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello⁷⁸ aponta que cabe ao Judiciário

(...) verificar se a intelecção administrativa se manteve ou não dentro dos limites do razoável perante o caso concreto e fulminá-la sempre que se vislumbre ter havido uma imprópria qualificação dos motivos à face da lei, uma abusiva dilatação do sentido da norma, uma desproporcional extensão do sentido extraível do conceito legal ante os fatos a que se quer aplicá-lo.

Tamara de Padua Capuano⁷⁹ afirma, com base na doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que há elementos do ato administrativo que sempre serão vinculados, tais como o sujeito, que decorre da competência atribuída pela lei, e a finalidade em sentido estrito, quanto ao “resultado específico que decorre, explícita ou implicitamente, da lei para cada ato administrativo”.

⁷⁶ ABBUD. Vinculação, discricionariedade e princípio constitucional da moralidade: perspectivas para fins de controle da atividade administrativa.

⁷⁷ AWAZU, Luís Alberto de Freitas. Algumas considerações sobre o controle de atos da administração e intervenção judicial no controle de políticas públicas voltadas ao setor da infraestrutura. In: CAMMAROSANO, Márcio (Coord.). Controle da Administração Pública: temas atuais. São Paulo: Verbatim, 2015.

⁷⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Discricionariedade e Controle Jurisdicional, pág. 77.

⁷⁹ CAPUANO, Tamara de Pádua. Conceitos jurídicos indeterminados, discricionariedade administrativa e seu controle jurisdicional. In: CAMMAROSANO, Márcio (Coord.). Controle da Administração Pública: Temas Atuais II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

Para a autora os demais elementos do ato administrativo (forma, motivo e objeto) podem ser vinculados ou discricionários:

Os demais elementos, forma, motivo e objeto, podem ser vinculados ou discricionários, sendo a forma em regra vinculada, havendo, porém, casos em que a lei prevê mais de uma forma de se praticar o ato (v.g. contrato que pode ser celebrado por meio de ordem de serviço, nota de empenho ou carta de autorização); o motivo é discricionário quando a lei o define mediante conceitos jurídicos indeterminados, sendo vinculado quando a lei o faz empregando noções e vocábulos precisos, que não deixam margem à análise subjetiva; o objeto, por sua vez, será discricionário quando houver vários objetos possíveis para atingir o mesmo fim, todos válidos perante o direito, sendo-o vinculado quando a lei estabelecer apenas um objeto como possível para se atingir determinado fim.

Havendo a utilização de conceitos de valor não determinável, Tamara de Padua Capuano⁸⁰ aponta a impossibilidade de controle pelo Poder Judiciário:

Não cabe ao magistrado substituir a decisão administrativa segundo seus próprios valores, desde que todos sejam válidos para a sociedade e atendam ao interesse público objetivado na norma. Contudo, o Judiciário tem o dever de invalidar os atos que, pelos padrões sociais, atentem manifestamente contra a moralidade administrativa.

A autora traz a ocorrência de redução do mérito do ato administrativo, havendo alteração de aspectos que antes eram considerados como mérito e insuscetíveis de controle judicial serem adotados como critérios de legalidade em sentido amplo. A autora afirma a ocorrência de uma diminuição do escopo discricionário da Administração, mas não a inexistência deste.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸¹, após a Constituição de 1988, “os motivos do ato, a sua valoração, a sua razoabilidade e a proporcionalidade em relação aos fins, a sua moralidade, dantes vistos como matéria de mérito, insuscetíveis de controle judicial, passaram a ser questionáveis perante o Judiciário mediante a adoção de diversas teorias que justificaram a extensão do controle judicial sobre tais aspectos”.

Tamara de Padua Capuano⁸² traz ensinamentos de Queiró quanto ao desvio de poder ser considerado um vício do poder discricionário referente à legalidade dos atos administrativos, notadamente quanto à finalidade legal. Desta forma, aponta que se a finalidade prevista na norma não for verificada no ato realizado, “ainda que não seja imoral ou de qualquer forma reprovável pelo direito, o ato será ilegal por desvio de poder”.

Wassila Caleiro Abbud⁸³ entende que

Qualquer abuso de poder será passível de apreciação jurisdicional, por força do princípio constitucional da inafastabilidade do controle do Poder Judiciário. Assim, os atos administrativos, quer sejam vinculados, quer sejam discricionários, estão sujeitos ao princípio da legalidade como limitador da atuação administrativa, devendo os agentes públicos, no exercício de suas funções, estar sempre voltados à finalidade de atendimento do interesse público.

⁸⁰ CAPUANO, Tamara de Pádua. Conceitos jurídicos indeterminados, discricionariedade administrativa e seu controle jurisdicional. In: CAMMAROSANO, Márcio (Coord.). Controle da Administração Pública: Temas Atuais II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2014.

⁸² CAPUANO. Conceitos jurídicos indeterminados, discricionariedade administrativa e seu controle jurisdicional.

⁸³ ABBUD. Vinculação, discricionariedade e princípio constitucional da moralidade: perspectivas para fins de controle da atividade administrativa.

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸⁴ afirma que os atos discricionários se sujeitam ao controle judicial “desde que não se invadam os aspectos reservados à apreciação subjetiva da Administração Pública, conhecidos sob a denominação técnica de mérito (oportunidade e conveniência)”. A autora entende que não ocorre invasão do mérito na análise dos motivos, tidos como os fatos que precedem a elaboração do ato.

Diogo Freitas Amaral⁸⁵ faz distinção entre a discricionariedade dos atos e possíveis ilegalidades:

(...) o que não podem é obter do tribunal que se pronuncie sobre o acerto ou desacerto das opções técnicas subjacentes à decisão administrativa em causa. Isto, salvo num caso limite: o de uma decisão administrativa tomada com base em erro manifesto, ou segundo um critério ostensivamente inadmissível, ou segundo um critério manifestamente desacertado. Nestes casos, entende-se que a Administração exorbita dos seus poderes e sai abertamente do campo da discricionariedade para entrar no da pura e simples ilegalidade, motivo por que o tribunal administrativo pode anular a decisão tomada pela Administração – embora não possa nunca substituí-la por outra que reputa mais adequada. Entendemos hoje que as hipóteses de erro manifesto de apreciação correspondem, dogmaticamente, a situações de desrespeito do princípio da proporcionalidade, na sua vertente da adequação.

De todo o exposto, entende-se que a doutrina aponta que os atos vinculados podem sofrer interferência quanto ao controle judicial. Por sua vez, quanto aos atos discricionários, há divergências quanto a amplitude de tal controle, uma vez que há entendimentos pela impossibilidade total de imiscuir-se na valoração de oportunidade e conveniência, e por outro lado, posicionamentos quanto à possibilidade de verificação da legalidade e dos motivos dos atos discricionários.

4.9.1.1 Aplicação no Brasil

No Brasil há expressa menção, na Súmula 665 do Superior Tribunal de Justiça – STJ, à limitação no controle judicial em processo administrativo disciplinar:

O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada.

A Súmula foi aprovada em 13/12/2023 e traz, de acordo com Quintella⁸⁶, entendimento de que embora o controle judicial não deva adentrar o mérito do ato administrativo, este deve:

- a) examinar a regularidade no procedimento, à luz dos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal (Art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).*
- b) controlar flagrante ilegalidade, a qual deverá ser interpretada de forma ampla, considerando a Constituição, os princípios jurídicos e, mesmo, atos infralegais, a exemplo dos decretos que regulamentam a fiel execução da lei;*
- c) impedir decisões teratológicas, as quais poderão caracterizar-se por:*
 - 1. erros grosseiros;*
 - 2. motivação deficiente (Art. 20 da LINDB e art. 50, caput e § 1º, da Lei nº 9.784/1999);*

⁸⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2014.

⁸⁵ AMARAL. Curso de Direito Administrativo.

⁸⁶ QUINTELLA, Luiz. A Súmula 665 do STJ e o controle judicial do ato administrativo. Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mai-03/a-sumula-665-do-stj-e-o-controle-judicial-do-ato-administrativo/>>. [consult. 03 jul. 2026].

3. ausência do estabelecimento de regime transitório, quando houver sido estabelecida nova interpretação ou orientação (Art. 23 da LINDB);
d) afastar manifesta desproporcionalidade (Art. 2º da Lei nº 9.784/1999.)

Dessa forma, o controle judicial dos atos administrativos é medida para harmonização e coerência, para efetivação da segurança jurídica.

José Henrique Mouta Araújo⁸⁷ menciona o posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF quanto ao controle jurisdicional restringir-se à legalidade, sendo vedada a análise do mérito administrativo (RE 1269736-ED-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, J. 22.08.2022, DJe 29.08.2022): “A atuação do Poder Judiciário no controle do ato administrativo só é permitida quanto tal ato for ilegal ou abusivo, sendo-lhe defeso promover incursão no mérito administrativo propriamente dito”.

O autor traz, ainda, entendimento do STJ no mesmo sentido:

Sob o pretexto de controle do ato administrativo, houve clara lesão à ordem pública ao se substituir a decisão administrativa pela decisão judicial, desconsiderando o mérito administrativo, cuja construção de seu conteúdo é de competência do Executivo, e não do Judiciário. Não cabe a este Poder, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são editados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal conclusão configuraria subversão da lógica do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário. (AgInt na SLS 2654 / PR – Rel. Min. Humberto Martins – CE – J. em 16/11/2020 – DJe 26/11/2020).

Conti, Moutinho e Nascimento⁸⁸, na obra “Controle da administração pública no Brasil”, fazem crítica à interferência no mérito, observando que, apesar do entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF que limita tal ingerência, há tribunais decidindo sem uniformidade, trazendo a seguinte decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região na Apelação Cível n. 0002431-50.2002.4.03.6100:

[...] É cabível o controle judiciário do ato administrativo a fim de assegurar a correta aplicação do princípio da legalidade. De outro lado, para que a discricionariedade do ato administrativo seja apreciada faz-se necessária sua análise à luz do princípio da razoabilidade, a fim de se perquirir se a administração, ao atuar, obedeceu a critérios aceitáveis pelo senso comum. Referido bom senso jurídico é aferido, porque as exigências formais que decorrem do princípio da legalidade tendem a reforçar mais o texto das normas, a palavra da lei, que o seu espírito. Assim, mesmo quando o administrador tem certa liberdade de escolha na elaboração do ato discricionário, não poderá tomar uma decisão irracional e não razoável. – Na ausência de provas que demonstrem que o ato está eivado de ilegalidade, incide a vedação a reanálise do mérito administrativo, conforme precedentes do STJ e desta Corte”.

Os autores trazem entendimento quanto a cenário de incerteza e de risco à segurança jurídica decorrente de não pacificação do entendimento do STF quanto a controle judicial que adentre o mérito dos atos administrativos.

Verifica-se que tanto a doutrina quanto os entendimentos de Tribunais Superiores se manifestam no sentido de que há limites para controle judicial de decisões em processos administrativos disciplinares. No entanto, ainda é possível verificar decisões que ingressam

⁸⁷ ARAÚJO, João Henrique Mouta. O controle do processo administrativo disciplinar pelo Judiciário. JOTA, 2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/o-controle-do-processo-administrativo-disciplinar-pelo-judiciario>>. [consult. 03 jul. 2026].

⁸⁸ CONTI; MOUTINHO; NASCIMENTO. Controle da Administração Pública no Brasil.

indevidamente no mérito. Foram encontradas menções às incursões no mérito administrativo, notadamente quanto à razoabilidade ou à proporcionalidade, mas sem indicação clara de ilegalidade.

Nesse contexto, pode-se cogitar que a ausência de especialização do Judiciário comum em matéria administrativa contribua para maior heterogeneidade decisória na aplicação dos princípios e regras do Direito Administrativo.

Cita-se, como exemplo, trecho do Agravo em Recurso Especial nº 276.800⁸⁹, do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que analisou a dosimetria de sanção disciplinar:

Inicialmente, cumpre destacar que, por força dos princípios da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana e da culpabilidade, aplicáveis ao regime jurídico disciplinar, não há juízo de discricionariedade no ato administrativo que impõe sanção a Servidor Público em razão de infração disciplinar. Dest'arte, o controle jurisdicional é amplo, de modo a conferir garantia a todos os Servidores contra eventual arbítrio, não se limitando, portanto, somente aos aspectos formais, como algumas correntes doutrinárias ainda defendem.

*O Poder Judiciário pode e deve sindicá-lo amplamente o ato administrativo que aplica a sanção de demissão a Servidor Público, para verificar (I) a ocorrência dos ilícitos imputados ao Servidor e (II) mensurar a adequação da reprimenda à gravidade da infração disciplinar. Ademais, ainda que se adote (o que não é o caso) a orientação mais rígida, a qual defende que o mérito do ato administrativo pertence unicamente à autoridade administrativa competente, sendo vedado ao Poder Judiciário rever o juízo administrativo, por certo, **não se pode admitir empecilho à atividade jurisdicional no que concerne à análise da simetria entre a infração praticada e a penalidade imposta ao Servidor, uma vez que a imposição de sanções - tanto na esfera administrativa quanto na penal - deve-se fiar rigorosamente aos princípios da individualização das penas, como dito.***

O STJ já assentou que a pena de demissão deve obter respaldo em prova irretorquível, para que não se comprometam a razoabilidade e a proporcionalidade da sanção administrativa. Malgrado deva-se reconhecer que as condutas descritas merecem reprimendas, pois ferem princípios da Administração Pública, comprometendo a prestação do serviço público e a imagem das instituições públicas perante a sociedade, verifica-se, todavia, serem insuficientes para ensejar a pena de demissão, sob pena de ofensa aos princípios de proporcionalidade e da razoabilidade.

Daí porque se entender pela inadequação da penalidade aplicada, mormente pela discrepância entre a sugestão da Comissão e das demais instâncias pela suspensão do Servidor; além do que, não há, em seus antecedentes funcionais, qualquer registro de penalidades.

Como se sabe, o poder disciplinar da Administração é representado pela faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores, controlando suas condutas internas. Por outro lado, a punição administrativa há de se nortear segundo os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não se ajustando à espécie dos autos, a pena de demissão.

*Nesse sentido, é firme o posicionamento desta Corte de que **embora as sanções administrativas disciplinares aplicáveis ao Servidor Público sejam legalmente fixadas em razão da própria infração - e não entre um mínimo e máximo de pena, como ocorre na esfera criminal - não está a Administração isenta da demonstração da proporcionalidade da medida (adequação entre a infração e a sanção), eis que deverá observar os parâmetros do art. 128 da Lei 8.112/90 (natureza e gravidade da infração, danos dela decorrentes e suportados pelo Serviço Público, circunstâncias agravantes e atenuantes e ainda os antecedentes funcionais).***

⁸⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 276.800 - SE (2012/0273354-6). Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgamento em: 23/05/2016.

Por sua vez, observa-se no RO nº 1001203-17.2024.5.02.0047⁹⁰, da 16ª Turma do TRT 2ª Região:

*Quanto à alegada ausência de imediatidade, não assiste razão ao recorrente. Os fatos imputados ao reclamante (apresentação de atestados médicos considerados ilegítimos) ocorreram em 01/03/2015 e 16/05/2015. A portaria determinando a instauração do Processo Administrativo Disciplinar - PAD foi baixada em 20/08/2018 e a dispensa foi levada a efeito em 27/07/2022. Ocorre que, essa circunstância, por si só, não denota a alegada ausência de imediatidade, muito menos caracteriza o alegado perdão tácito. Como bem destacado na decisão recorrida, verifica-se na ficha de registro do empregado que o reclamante teve diversos afastamentos, inclusive um longo afastamento previdenciário de 07/12/2015 a 30/01/2017, o que impediu ou ao menos teria criado embaraços para a ampla defesa do administrado no processo administrativo, que veio a ser instaurado após o retorno de um desses afastamentos. Outrossim, a tramitação do PAD foi longa, em razão da minuciosa apuração dos fatos, e inclusive em virtude de nulidade de intimação reconhecida em recurso administrativo apresentado pelo próprio reclamante. Portanto, não se cogita de ausência de imediatidade, mesmo diante do lapso entre o fato investigado e o início da apuração, e entre esta e a conclusão do processo, sem perder de vista que a empregadora ré, sendo integrante da Administração Pública fundacional, padece da morosidade típica do Estado. Se de ausência de imediatidade não se trata, tampouco se pode cogitar de configuração de "perdão tácito". Repisando o fato de que o empregador é integrante da Administração Pública Indireta, a ré está sujeita aos princípios do art. 37 da Constituição Federal. A partir do momento em que chega ao conhecimento da Administração a conduta supostamente violadora do dever funcional ou ensejadora do escrutínio disciplinar, a instauração de PAD é ato vinculado da Administração. Por isso, é vedado à Administração conceder o "perdão tácito", pois o silêncio da Administração, no limite, pode resvalar na prevaricação. Assim, a aplicação da justa causa não careceu do requisito de validade alegado (imediatidade). E destacando-se que, no decorrer do PAD (fls. 386/665), o reclamante pode se valer das franquias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV da CF), tenho que a atuação da ré na condução do processo obedeceu todos os requisitos de validade formal, como corretamente entendeu o juízo a quo. O magistrado sentenciante fundamentou, ainda, que não caberia o controle judicial do ato administrativo, sob pena de violação da separação entre os Poderes (art. 2º da CF). Consta na decisão recorrida que: "**Nessa linha, o controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar (PAD) restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defeso qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar.**" Todavia, como bem asseverou o recorrente, no particular, **não se trata de controle do mérito administrativo, pois o mérito no qual o Judiciário não pode se imiscuir é aquele inserido na parcela de discricionariedade da Administração Pública, quando esta pode agir segundo seu juízo de oportunidade e conveniência.** Não é o caso dos autos, pois a extinção contratual do empregado público, motivado por justa causa, sujeita-se a disciplina legal (art. 482 da CLT, hipóteses *numerus clausus*), além dos consagrados princípios do art. 37 CF, pelo que consiste em ato vinculado. Assim, havendo dispensa por justa causa de empregado público, o ato da Administração está sujeito ao controle de legalidade pela via judicial. Neste sentido, precedentes, *verbi gratia*: "AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. JUSTA CAUSA APÓS INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EMPREGADO PÚBLICO CELETISTA. AUTARQUIA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE DE REEXAME, PELO JUDICIÁRIO TRABALHISTA, DA PENA APLICADA. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. (...) a reversão da justa causa por esta Justiça Especializada não representa interferência indevida entre Poderes, mas o exercício do poder-dever constitucional de conciliar e julgar demandas que envolvam relação de trabalho (art. 114, I, da CF), ainda que submetidas anteriormente a processo*

⁹⁰ BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. Processo nº 1001203-17.2024.5.02.0047. Relatora: Ana Paula Scupino Oliveira. Data de Julgamento: 10/04/2025. DJe: 14/04/2025.

administrativo. Não se trata de adentrar a parcela discricionária da Administração Pública relativa ao mérito administrativo, mas de resguardar o princípio da inafastabilidade de jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF), incumbindo ao Poder Judiciário a aferição dos princípios constitucionais afetos à Administração Pública no exercício de seu poder disciplinar, notadamente, no caso concreto, o da legalidade e da proporcionalidade (art. 37, caput, da CF e 2º da Lei 9784/99). Agravo de instrumento desprovido"(AIRR-37040-96.2008.5.03.0011, 6ª Turma, Relator Ministro Mauricio Godinho Delgado, DEJT 18/03/2011).

A 5ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho – TRT, assim decidiu no Processo nº 1000547-91.2022.5.02.0318⁹¹:

Não cabe a esta Justiça Especializada examinar ou proferir juízo de valor sobre o cumprimento dos prazos para conclusão do processo administrativo ou outras normas administrativas específicas, pois são questões não inseridas na competência que lhe foi outorgada constitucionalmente.

Vale lembrar que a CLT não disciplina procedimento específico para a dispensa por justa causa (ressalvado o inquérito para apuração de falta grave do empregado que gozava da estabilidade prevista no art. 492 da CLT, conforme art. 853 e seguintes da CLT, em desuso e manifestamente inaplicável ao caso concreto).

*Ao Juízo Trabalhista cumpre apenas **verificar se estão ou não presentes os requisitos para referida modalidade de dispensa, inclusive a proporcionalidade da medida.***

Ainda, diferentemente do que alega o recorrente, não se verifica desrespeito ao princípio da imediatidade ou o perdão tácito.

Como bem fundamentado na origem, apesar dos vários anos para que o processo administrativo fosse concluído, a apuração dos graves fatos noticiados requereu inúmeras diligências, inclusive a elaboração de diversos exames de corpo de delito de todos os envolvidos, além da tomada de declarações de várias testemunhas e o direito de defesa dos acusados, sem contar que o período de apuração coincidiu, parcialmente, com a pandemia de Covid-19.

E, na verdade, a demora acabou por beneficiar o reclamante que continuou recebendo salários até o efetivo desligamento da reclamada.

Destaque-se que não se configurou o perdão tácito, pois houve a efetiva instauração de procedimento administrativo para apuração dos fatos, o que revelou o claro interesse da ré em aplicar possíveis punições aos acusados, após a devida investigação.

A 8ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho – TRT, assim decidiu no Processo nº 1001508-77.2024.5.02.0442⁹²:

RECURSO ORDINÁRIO. SUSPENSÃO DISCIPLINAR. PENALIDADE. PROPORCIONALIDADE. ISONOMIA. TRABALHO PORTUÁRIO. NÃO DEVOLOÇÃO FORMAL DE CHAVE DE ARMÁRIO. DISCRIMINAÇÃO NA APLICAÇÃO DA PUNIÇÃO.

A aplicação de penalidades distintas para condutas idênticas caracteriza flagrante violação ao princípio da isonomia, consagrado no art. 5º, caput, da Constituição Federal. Comprovado que outro trabalhador portuário avulso cometeu a mesma infração (não devolução da chave do armário) e recebeu punição de apenas 5 dias de suspensão, a aplicação de 15 dias de suspensão ao reclamante configura manifesta desproporcionalidade e tratamento discriminatório. Não há demonstração de prejuízo concreto à operação portuária decorrente do comportamento do trabalhador. A conduta de não devolver formalmente a chave de um armário para guarda de pertences não tem natureza de gravidade a justificar a retirada de metade do salário do trabalhador. Recurso provido.

(...)

Assim, diante da conduta imputada ao obreiro e não negada por ele em nenhuma das oportunidades de defesa que lhe foram conferidas, o reclamado puniu o obreiro com

⁹¹ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo nº 1000547-91.2022.5.02.0318. Data de Julgamento: 16/11/2024. DJe: 18/11/2024.

⁹² BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo nº 1001508-77.2024.5.02.0442. Relatora: Luciana Carla Correa Bertocco. Julgamento em 05/06/2025.

suspensão de 15 dias pela não devolução regular da chave do armário após o término de sua jornada de trabalho.

Segundo o reclamado, tal conduta configuraria infração disciplinar prevista na Norma Disciplinar JUR 01/2022, artigo 7.8, alínea "e", que dispõe sobre "causar, por negligência, imprudência ou omissão, prejuízo à operação, ou ainda, avaria à carga, embarcação, equipamentos ou instalações dos Operadores Portuários ou do OGMO/Santos".

No entanto, e diversamente do que decidiu a sentença, entendo que a tipificação do ato do obreiro pelo OGMO no item 7.8 está equivocada e a punição aplicada ao obreiro foi desproporcional, diante da diretriz da norma disciplinar EJUD 01/2022 e das provas dos autos sobre outros casos idênticos.

Confira.

A conduta praticada pelo reclamante (não devolução formal da chave do armário) não se enquadra adequadamente na norma disciplinar invocada pela reclamada (causar prejuízo à operação ou avaria, item 7.8, alínea "e", da JUR 01/2022), uma vez que não foi demonstrado qualquer prejuízo concreto à operação portuária decorrente do comportamento do trabalhador.

Por outro lado, e diante de decisão anterior do OGMO (fls. 12/14), é proporcional e razoável a tipificação da conduta do autor no item 7.6, alínea "b" da JUR 01/2022 (Deixar de cumprir ou de fazer cumprir ordens e normas no âmbito de suas atribuições, bem como praticar atos de indisciplina ou de insubordinação), com punição muito inferior à aplicada ao obreiro. (5 dias de suspensão) (fl. 113).

Registre-se, por oportuno, que o fato de o reclamante não ter apresentado defesa no procedimento administrativo não autoriza o incorreto enquadramento da falta e a aplicação desproporcional de penalidade.

Ademais, conforme documentação juntada pelo recorrente às fls. 12/14, constata-se que outro trabalhador portuário avulso, o Sr. Damião Laurentino Dias (CIP. 810762749), foi punido pela mesma conduta - não devolução da chave do armário - com penalidade de suspensão de 5 dias, conforme Termo de Ocorrência Portuária nº 6674721 e comunicação de sanção administrativa (Processo nº 5/8756/08/24).

Da análise dos documentos, percebe-se com clareza que ambos os trabalhadores cometeram exatamente a mesma conduta: não devolveram formalmente a chave do armário ao término da jornada. No entanto, para condutas idênticas, foram aplicadas penalidades distintas: 15 dias de suspensão para o reclamante e apenas 5 dias para o Sr. Damião.

O poder disciplinar do reclamado é reconhecido no ordenamento jurídico. Todavia, tal poder não é absoluto e encontra limites nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e, sobretudo, da isonomia. A aplicação de penalidades distintas para condutas idênticas caracteriza flagrante violação ao princípio da isonomia, consagrado no art. 5º, caput, da Constituição Federal.

Como bem destacado pela Súmula 665 do STJ, "o controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada."

No caso em tela, estamos diante de uma hipótese de manifesta desproporcionalidade e tratamento discriminatório, o que autoriza a intervenção jurisdicional para correção da ilegalidade.

Por fim, é importante salientar que a conduta de não devolver formalmente a chave de um armário para guarda de pertences não tem natureza de gravidade a justificar a retirada de metade do salário do trabalhador, com reflexos evidentes no seu sustento e de sua família, mormente quando para outro trabalhador, pela mesma conduta, foi aplicada penalidade significativamente mais branda.

Sobre os julgados expostos, fazem-se as seguintes considerações:

Nota-se possível divergência quanto à interpretação dos limites do controle judicial: a proporcionalidade de eventuais sanções está inclusa nos itens passíveis de revisão? Conforme se verificou nos julgados acima colacionados, há posições que defendem a não incursão no quantum

da penalidade, bem como há entendimentos que defendem que a proporcionalidade da sanção é elemento da legalidade do ato, motivo pelo qual pode haver análise pelo Judiciário.

Alguns dos julgados examinados reconhecem a inadequação da dispensa por justa causa diante das circunstâncias concretas apreciadas pela Administração Pública. Havendo o caráter de resolução de Contrato de Trabalho e possíveis implicações decorrentes, verifica-se que há entendimento sobre a possibilidade de análise da existência dos requisitos para referida modalidade de dispensa, inclusive a proporcionalidade da medida.

No entanto, quando norma interna prevê determinada conduta como passível de penalidade de suspensão, estabelecendo limites mínimo e máximo de duração, entende-se que a gradação da penalidade é ato discricionário da Administração. Pode ser avaliado se o fato relatado se subsume à norma, notadamente a tipicidade da conduta, mas havendo a subsunção, a valoração do quantum a ser aplicado deve levar em consideração os critérios institucionalmente previstos conforme o caso concreto.

No entanto, caso o entendimento seja quanto a desproporcionalidade da sanção prevista no normativo, tal fato deve ser apontado e atacado por si, e não pela dosimetria realizada com base nas normas internas de determinado órgão.

4.9.1.2 Aplicação em Portugal

Por sua vez, verifica-se em Portugal que há maior aderência à reserva da Administração. Os tribunais administrativos, especializados na matéria, têm competência para controlar a legalidade dos atos, mas não substituem a Administração na decisão discricionária, salvo nas hipóteses de abuso ou vício de poder.

Em relação à competência para julgamento, verifica-se no artigo 4º do ETAF que estabelece a competência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, a fixação de exclusão quanto a “apreciação de litígios decorrentes de contratos de trabalho, ainda que uma das partes seja uma pessoa coletiva de direito público, com exceção dos litígios emergentes do vínculo de emprego público”.

Há jurisprudência no sentido de que o controle judicial é de legalidade estrita, enquanto o CPTA veda o reexame do mérito técnico ou da conveniência do ato. Do referido código extrai-se:

Artigo 3.º

Poderes dos tribunais administrativos

1 - No respeito pelo princípio da separação e interdependência dos poderes, os tribunais administrativos julgam do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação.

Da jurisprudência do STA pode-se observar os seguintes julgados, no mesmo sentido:

PROCESSO 041177⁹³: PROCESSO DISCIPLINAR. MEDIDA DA PENA. PRINCÍPIO DA JUSTIÇA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. PODER DISCRICIONÁRIO.

1 - A fixação da medida da pena disciplinar envolve o exercício de um poder discricionário por parte da Administração, que é contenciosamente insindicável, salvo se for invocado desvio de poder, erro grosseiro ou violação dos princípios da justiça e da proporcionalidade.

⁹³ PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo – STA. Processo nº 041177. Relator: Pires Esteves. Data do Acórdão: 01/07/1997.

II - O princípio da justiça significa que na sua actuação a Administração Pública deve harmonizar o interesse público específico que lhe cabe prosseguir com os direitos e interesses legítimos dos particulares eventualmente afectados.

III - Assim, a justiça de um acto administrativo é a sua adequação à necessária harmonia entre o interesse público específico que ele deve prosseguir e os direitos e interesses legítimos dos particulares eventualmente afectados pelo acto.

IV - A proporcionalidade, em sentido amplo, compreende a congruência, a adequação ou a idoneidade do meio ou da medida para lograr o fim legalmente proposto e, em sentido estrito, engloba a proibição do excesso.

V - O princípio da proporcionalidade aplicado à medida das penas disciplinares tem a ver com a adequação da pena imposta à gravidade dos factos punidos.

VI - O princípio da proporcionalidade é um corolário do princípio da justiça.

PROCESSO 098/20.5BALS⁹⁴: PROCESSO DISCIPLINAR. ARQUIVAMENTO. DISCRICIONARIEDADE. MATÉRIA DE FACTO.

I - É jurisprudência pacífica que só ocorre a nulidade da decisão por omissão de pronúncia, nos termos do artigo 615.º, n.º 1, al. b), do CPC, quando o juiz deixe de se pronunciar sobre questões que devia apreciar e que não se encontrem prejudicadas pela solução dada a outras (cf. art. 608.º, n.º 2, do CPC).

II - Só a falta absoluta de fundamentação, entendida como a total ausência de fundamentos de facto e de direito, gera a nulidade prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 615.º do CPC. A fundamentação deficiente, medíocre ou errada, afeta o valor doutrinal da sentença, mas não produz nulidade.

III - Na caracterização da violação dos deveres funcionais, necessária para definir a infração disciplinar, está em causa um espaço de valoração próprio do titular do poder disciplinar e que constitui uma atividade típica do exercício do poder discricionário, subtraída, salvo situações excecionais (v.g. desvio de poder, erro manifesto, inobservância de vinculações legais), ao controlo judicial.

IV - Sob pena da violação do princípio da separação de poderes, os tribunais não devem entrar no domínio das prerrogativas de interpretação e valoração próprias do poder disciplinar, a não ser através do controlo externo sobre o correto exercício desse poder discricionário, naquilo que, formal ou substancialmente, se inserir no campo da juridicidade.

V - Resulta dos artigos 12.º, n.º 4, do ETAF e 150.º, n.º 3, do CPTA, que no recurso de revista o STA só conhece de direito, limitando-se a aplicar o regime jurídico que julgue adequado aos factos materiais fixados pelo tribunal recorrido.

Ressalta-se que os julgados trazidos, embora proferidos em momentos distintos, mantêm o entendimento consolidado quanto à vedação ao reexame do mérito técnico ou da conveniência do ato administrativo.

4.9.2 Convergência entre Brasil e Portugal

No direito brasileiro, a atuação do Poder Judiciário em matéria disciplinar tem sido tradicionalmente orientada por um controle de legalidade, voltado à verificação de vícios formais, de desvio de finalidade e de desproporcionalidade manifesta. Esse padrão de controle mostra-se igualmente aplicável à consensualidade disciplinar, devendo incidir sobre aspectos como a competência da autoridade que celebra o acordo, a observância dos requisitos legais, notadamente os previstos no artigo 26 da LINDB, a existência de interesse público relevante e a adequação da solução pactuada às circunstâncias do caso concreto.

⁹⁴ PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Processo nº 098/20.5BALS. Relator: Pedro Marchão Marques. Data de Julgamento: 27/02/2025. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb22e1bb1e680256f8e003ea931/c3cfa74cb857af8580258c4500588d87?OpenDocument&Highlight=0,DISCIPLINAR,PROPORCIONALIDADE>.

De forma semelhante, no direito português, o controle jurisdicional da atividade administrativa, exercido pelos tribunais administrativos, incide sobre a legalidade do procedimento e da decisão final, incluindo a verificação do respeito aos princípios da proporcionalidade, da igualdade e da boa administração. No caso dos acordos endoprocedimentais, o controle recai não apenas sobre o ato final, mas também sobre a conformidade do acordo celebrado com os limites da discricionariedade administrativa, especialmente no que se refere à sua compatibilidade com o interesse público e à ausência de vícios de vontade.

Importa destacar que, em ambos os ordenamentos, o controle judicial não se estende à substituição da decisão administrativa por outra considerada mais conveniente, mas limita-se à aferição da juridicidade da escolha realizada. Assim, o Judiciário não define se a consensualidade seria a melhor solução, mas verifica se a opção pela via consensual foi adotada dentro dos limites legais e principiológicos aplicáveis.

Nesse sentido, a exigência de motivação reforçada revela-se elemento central para a viabilização do controle judicial. A decisão administrativa que opta pela consensualidade deve explicitar, de forma clara e fundamentada, as razões pelas quais a solução pactuada se mostra mais adequada do que a aplicação da sanção tradicional, demonstrando a observância dos princípios da proporcionalidade, da eficiência e da igualdade. A ausência ou insuficiência de motivação pode ensejar a invalidação do ato, por impedir o adequado exercício do controle jurisdicional.

Além disso, o controle judicial deve abranger a verificação da existência de critérios objetivos na seleção dos casos submetidos à consensualidade, de modo a evitar práticas discriminatórias ou favorecimento indevido. A adoção de parâmetros previamente definidos, como os propostos no modelo de fluxo decisório apresentado neste trabalho, contribui para a transparência da atuação administrativa e facilita a aferição de sua regularidade pelo Poder Judiciário.

Por fim, o controle da consensualidade disciplinar também se relaciona com a proteção da confiança e com a segurança jurídica, na medida em que assegura que os acordos celebrados sejam respeitados e produzam efeitos estáveis, desde que válidos. A eventual invalidação de acordos deve observar critérios rigorosos, de modo a não comprometer a previsibilidade das relações entre Administração e administrados.

Dessa forma, conclui-se que o controle judicial da consensualidade disciplinar não constitui obstáculo à sua adoção, mas condição essencial para sua legitimidade, garantindo que a flexibilidade decisória se desenvolva dentro dos limites do Estado de Direito.

A análise desenvolvida demonstra que a consensualidade disciplinar não representa ruptura com o regime jurídico do poder disciplinar, mas uma possibilidade de concretização de suas finalidades mediante técnica administrativa diversa da sanção unilateral tradicional. A admissibilidade desses mecanismos não decorre exclusivamente da existência de autorização legislativa específica, mas da própria natureza instrumental do poder disciplinar e da necessidade de selecionar, em cada caso concreto, a resposta mais adequada à realização do interesse público.

4.10 Síntese Funcional Comparativa

O estudo comparado demonstra que Brasil e Portugal percorrem trajetórias normativas distintas quanto à utilização de instrumentos consensuais, mas convergem na progressiva valorização de mecanismos destinados à obtenção de soluções administrativas mais eficientes, proporcionais e orientadas à realização do interesse público.

No ordenamento português, a existência de instrumentos como os acordos endoprocedimentais revela ambiente jurídico mais receptivo à consensualidade administrativa. No Brasil, embora inexistam mecanismos consensuais especificamente disciplinados para a atividade disciplinar, observa-se crescente expansão da consensualidade em diversos setores do Direito Administrativo Sancionador.

Sob a perspectiva funcional adotada nesta investigação, tais diferenças não impedem o reconhecimento de identidade substancial entre os sistemas. Ambos procuram solucionar o mesmo problema jurídico: definir qual resposta administrativa melhor realiza as finalidades do poder disciplinar diante da infração funcional. Assim, a consensualidade não decorre da simples existência de autorização legislativa específica, mas da própria natureza instrumental do poder disciplinar, desde que observados os limites impostos pela juridicidade, pela proporcionalidade, pela igualdade e pela motivação administrativa.

A comparação funcional evidencia, portanto, que os diferentes regimes jurídicos analisados não constituem modelos incompatíveis, mas expressões distintas de uma mesma preocupação institucional: assegurar que a resposta disciplinar seja adequada à proteção do interesse público.

5. MODELO DECISÓRIO PARA ADMISSIBILIDADE DA CONSENSUALIDADE DISCIPLINAR

A demonstração da admissibilidade jurídica da consensualidade disciplinar exige, como consequência lógica, a definição de parâmetros capazes de orientar sua aplicação prática. A inexistência de critérios objetivos para a seleção das hipóteses em que soluções consensuais podem ser adotadas comprometeria a segurança jurídica, a igualdade e a legitimidade da atuação administrativa. Com esse propósito, apresenta-se, a seguir, um modelo estruturado de tomada de decisão destinado a sistematizar, em sequência lógica, os pressupostos, limites e etapas necessários à utilização de instrumentos consensuais na atividade disciplinar.

A construção de um fluxo decisório estruturado para a adoção da consensualidade disciplinar decorre diretamente das premissas estabelecidas ao longo da presente pesquisa, especialmente no que se refere à natureza instrumental da sanção, à inexistência de um dever absoluto de sancionamento e à necessidade de observância de critérios objetivos, limites materiais e mecanismos de controle.

A consensualidade não se configura como espaço de liberdade irrestrita, mas como técnica de atuação administrativa condicionada à juridicidade, à proporcionalidade e à realização do interesse público, como já demonstrado no capítulo anterior, em que se estabeleceu que sua legitimidade depende da preservação das finalidades preventivas e corretivas do Direito Disciplinar.

Nesse sentido, a definição de um modelo decisório visa conferir racionalidade, previsibilidade e controle às decisões administrativas, evitando tanto o automatismo sancionador quanto a adoção arbitrária de soluções pactuadas. O modelo proposto não elimina a discricionariedade administrativa, mas a organiza por critérios juridicamente controláveis.

Sob a perspectiva comparada, a construção de um fluxo decisório revela-se compatível com os ordenamentos brasileiro e português, na medida em que ambos se estruturam sobre princípios convergentes, notadamente a legalidade, a proporcionalidade, a igualdade, a motivação e a boa administração, e admitem margem de conformação administrativa sujeita a controle jurisdicional.

A construção de um modelo decisório estruturado para a consensualidade disciplinar não pode ignorar as críticas formuladas pela doutrina quanto aos riscos de flexibilização excessiva da atividade sancionadora. Parte relevante dos autores, como Fábio Medina Osório e Rafael Munhoz de Mello, alerta que a substituição da sanção por mecanismos consensuais pode comprometer a função preventiva do Direito Administrativo Sancionador, além de gerar riscos de desigualdade na atuação administrativa quando ausentes critérios objetivos.

Ademais, destaca-se que a discricionariedade administrativa não se confunde com liberdade irrestrita, devendo ser exercida dentro dos limites da legalidade, da finalidade e dos princípios que regem a Administração Pública.

Nesse contexto, a presente proposta parte da premissa de que a consensualidade somente se legitima quando estruturada a partir de critérios objetivos, limites materiais e mecanismos de controle capazes de assegurar sua conformidade com o ordenamento jurídico.

O fluxo decisório proposto organiza-se em etapas sucessivas e interdependentes, destinadas a orientar a autoridade administrativa na escolha entre o prosseguimento pela via disciplinar ordinária e a adoção de instrumento consensual. O modelo proposto não elimina a discricionariedade administrativa, mas a estrutura, orientando sua aplicação por critérios juridicamente definidos e controláveis.

Trata-se de um modelo analítico que não substitui o juízo administrativo, mas estrutura sua fundamentação, permitindo a construção de decisões coerentes, motivadas e juridicamente controláveis.

A adoção de critérios objetivos permite transformar a consensualidade de uma prática discricionária potencialmente arbitrária em uma técnica juridicamente estruturada. Com isso, assegura-se que a escolha pela solução consensual não decorra de juízo subjetivo do administrador, mas de parâmetros previamente definidos, garantindo previsibilidade, controle e conformidade com o interesse público.

O fluxo pode ser dividido em cinco etapas principais:

1. Verificação da materialidade e tipicidade da infração
2. Análise da admissibilidade da consensualidade (critérios)
3. Verificação dos limites materiais
4. Avaliação da adequação e eficiência da solução consensual
5. Formalização, motivação e controle da decisão

5.1 Verificação da materialidade e tipicidade da infração

A consensualidade não prescinde da existência de uma irregularidade juridicamente relevante, sendo incompatível com situações em que não haja materialidade suficiente ou em que a conduta não se enquadre em hipótese de infração disciplinar.

Essa etapa assegura que a decisão administrativa, seja ela sancionatória ou consensual, se fundamente em base objetiva e verificável, evitando a utilização indevida de instrumentos consensuais em contextos inadequados.

5.2 Análise da admissibilidade da consensualidade (critérios)

Superada a fase de identificação da infração, a autoridade administrativa deve avaliar a admissibilidade da consensualidade à luz de critérios objetivos previamente definidos.

A decisão quanto à adoção de solução consensual deve considerar, cumulativamente, a gravidade da infração (considerando a natureza da conduta, o grau de reprovabilidade e seus efeitos sobre a Administração), a existência de dano relevante (especialmente quanto à existência de prejuízo ao erário, à imagem institucional ou ao funcionamento do serviço), o grau de culpabilidade do agente (distinguindo-se condutas dolosas e culposas), a eventual reincidência (fator restritivo à consensualidade, podendo afastar sua admissibilidade em hipóteses de reiteração significativa) e a adequação da medida à finalidade disciplinar (especialmente quanto à sua aptidão para promover a correção da conduta e prevenir novas infrações).

A análise desses critérios permite verificar se a solução consensual é juridicamente possível no caso concreto, afastando tanto a aplicação automática de sanções quanto a adoção indiscriminada de acordos.

A adoção de tais critérios visa afastar decisões casuísticas ou subjetivas, garantindo que a escolha pela consensualidade não decorra de juízo discricionário arbitrário, mas de parâmetros previamente definidos e juridicamente controláveis. Ressalta-se a necessidade de motivação expressa quanto à presença desses critérios, permitindo o controle administrativo e judicial da decisão.

Tabela 1 | Critérios objetivos de admissibilidade da consensualidade disciplinar

Critério	Descrição técnica	Indicador objetivo	Consequência
Gravidade da infração	Avaliação do grau de lesividade à Administração	Infrações leves ou médias	Favorece consensualidade
		Infrações graves	Restringe/afasta consensualidade
Relevância do dano	Impacto material ou institucional	Dano inexistente ou reduzido	Favorece consensualidade
		Dano elevado ou irreversível	Restringe/afasta consensualidade
Interesse público	Compatibilidade com finalidade administrativa	Solução consensual atende melhor ao interesse público	Favorece consensualidade
		Necessidade de resposta exemplar	Restringe/afasta consensualidade
Existência de dolo	Grau de reprovabilidade da conduta	Culpa ou dolo leve	Favorece consensualidade
		Dolo qualificado ou fraude	Restringe/afasta consensualidade
Reincidência	Histórico funcional do agente	Não reincidente	Favorece consensualidade
		Reincidente	Restringe/afasta consensualidade

5.3 Verificação dos limites materiais

Ainda que a consensualidade se mostre admissível em tese, sua aplicação concreta depende da verificação dos limites materiais do instituto. Os limites materiais não restringem a discricionariedade administrativa de forma arbitrária; ao contrário, constituem garantias de juridicidade destinadas a assegurar que a consensualidade permaneça instrumento de realização do interesse público e não mecanismo de flexibilização indevida do regime disciplinar.

Nessa etapa, devem ser afastadas hipóteses em que a infração apresente elevada gravidade; haja violação significativa à probidade administrativa; a conduta comprometa a confiança institucional; a resposta sancionatória se revele necessária para efeito dissuasório.

A verificação dos limites materiais impede que a consensualidade seja utilizada em desconformidade com as finalidades do Direito Disciplinar, assegurando a preservação do interesse público.

Citam-se, em caráter exemplificativo, hipóteses de condutas que não têm indicação de realização de solução consensual, com as respectivas justificativas:

Tabela 2 | Limites materiais à consensualidade disciplinar

Hipótese	Justificativa
Corrupção e recebimento de vantagem indevida	Elevada reprovabilidade ética e comprometimento da confiança pública
Fraude administrativa	Afeta a integridade da atuação estatal e a confiabilidade institucional

Hipótese	Justificativa
Assédio sexual	Violação grave de direitos fundamentais e do dever de proteção institucional
Discriminação	Ofensa à igualdade e à dignidade da pessoa humana
Retaliação contra denunciantes ou testemunhas	Comprometimento dos mecanismos de integridade e controle
Infrações com dano relevante ao erário	Necessidade de resposta institucional proporcional à gravidade do prejuízo
Condutas incompatíveis com a manutenção da relação funcional	Situações em que a permanência do agente compromete a finalidade do serviço
Infrações legalmente sujeitas a sanção expulsiva obrigatória	Limitação decorrente da própria disciplina legal aplicável

Tais limites respondem diretamente às críticas doutrinárias relativas ao risco de esvaziamento da função sancionadora, assegurando que a consensualidade não seja aplicada em hipóteses em que a resposta punitiva se revele necessária para a preservação da disciplina e da confiança institucional, evitando o comprometimento da função preventiva e dissuasória do Direito Disciplinar.

5.4 Avaliação da adequação e eficiência da solução consensual

Superadas as etapas anteriores, a autoridade administrativa deve avaliar se a solução consensual se revela mais adequada do que a sanção disciplinar tradicional para o caso concreto.

Essa análise deve considerar: a capacidade da medida pactuada de corrigir a conduta; a possibilidade de recomposição do dano; a eficiência da solução em termos de tempo e custo; a probabilidade de cumprimento das obrigações assumidas.

Deve-se atentar para o disposto no artigo 20 da LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Dessa forma, essa etapa exige a consideração das consequências práticas da decisão, devendo a autoridade demonstrar que a solução consensual produz resultados mais eficientes e adequados à realização do interesse público.

5.5 Formalização, motivação e controle

A etapa final do fluxo decisório consiste na formalização da decisão administrativa, com a devida motivação e submissão aos mecanismos de controle. A motivação constitui elemento essencial do modelo, devendo explicitar as razões pelas quais a solução consensual se mostra mais adequada do que a aplicação da sanção, inclusive em cumprimento ao parágrafo único do artigo 20 da LINDB, anteriormente mencionado.

A motivação deve explicitar: os fatos apurados, os critérios de admissibilidade considerados, a inexistência de impedimentos materiais, as razões que justificam a escolha pela consensualidade e a adequação da medida às finalidades do Direito Disciplinar.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁹⁵ reafirma a importância da motivação do ato ao afirmar que

(...) a autoridade necessita refletir não apenas a base legal em que se quer estribada, mas também os fatos ou circunstâncias sobre os quais se apoia e, quando houver descrição, a relação de pertinência lógica entre seu supedâneo fático e a medida tomada, de maneira a se poder compreender sua idoneidade para lograr a finalidade legal. A motivação é, pois, a justificativa do ato.

Nos termos do art. 50 da Lei nº 9.784/1999 e dos princípios consagrados no direito português, a motivação constitui elemento essencial de validade da decisão administrativa, permitindo seu controle interno, externo e judicial.

Adicionalmente, devem ser observados: a formalização do acordo, a manifestação do órgão jurídico, a publicidade da decisão (quando cabível), e o acompanhamento do cumprimento das obrigações.

A exigência de motivação reforçada nas decisões que adotam soluções consensuais constitui elemento essencial para sua legitimidade, permitindo o controle interno, externo e judicial da atuação administrativa, especialmente no que se refere à observância dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da proteção do interesse público.

5.6 Modelo de admissibilidade da consensualidade disciplinar

A construção de um fluxo decisório estruturado para a adoção da consensualidade disciplinar decorre diretamente das premissas anteriormente mencionadas, especialmente no que se refere à natureza instrumental da sanção, à inexistência de um dever absoluto de sancionamento e à necessidade de observância de critérios objetivos, limites materiais e mecanismos de controle.

O modelo proposto não pretende substituir o juízo jurídico da autoridade competente, nem eliminar a necessária apreciação das particularidades do caso concreto. Sua finalidade consiste em organizar racionalmente o processo decisório, reduzindo riscos de arbitrariedade, assegurando uniformidade de tratamento e fortalecendo a motivação administrativa. Trata-se, portanto, de instrumento metodológico destinado a conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica à utilização de soluções consensuais na atividade disciplinar.

⁹⁵ MELLO. Discricionariedade e Controle Jurisdicional, p.83.

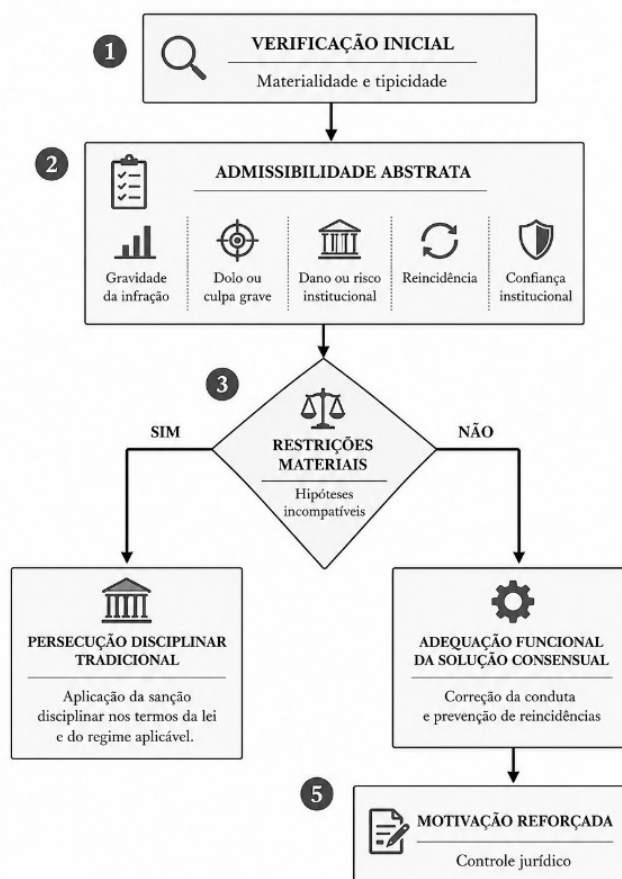


Figura 1 - Fluxograma decisório para admissibilidade da consensualidade disciplinar
Fonte: elaboração própria com apoio de IA.

O fluxo decisório proposto apresenta compatibilidade com os ordenamentos brasileiro e português, na medida em que se fundamenta em princípios comuns a ambos os sistemas, como a juridicidade, a proporcionalidade, a motivação e a prossecução do interesse público.

No direito brasileiro, o modelo encontra respaldo na Lei nº 9.784/1999, na LINDB e na estrutura do Direito Administrativo Sancionador. No direito português, sua aplicabilidade decorre do Código do Procedimento Administrativo e da construção jurisprudencial que reconhece a margem de apreciação administrativa sob controle jurisdicional.

A convergência entre os sistemas evidencia que a consensualidade disciplinar pode ser operacionalizada a partir de um modelo decisório estruturado, independentemente de previsões normativas específicas, desde que respeitados os parâmetros fundamentais da juridicidade.

O fluxo decisório apresentado não pretende esgotar as possibilidades de atuação administrativa, mas oferecer um referencial estruturado para a tomada de decisão, capaz de orientar a Administração na adoção de soluções consensuais de forma coerente, motivada e juridicamente segura.

Ao substituir a lógica do automatismo sancionador por um modelo decisório racional, o fluxo contribui para a construção de uma atuação administrativa mais eficiente, proporcional e alinhada às finalidades do Direito Disciplinar, sem afastar os mecanismos de controle e as garantias inerentes ao regime jurídico-administrativo.

Dessa forma, a consensualidade disciplinar, quando inserida em um processo decisório estruturado, revela-se não apenas juridicamente possível, mas instrumento legítimo de aperfeiçoamento da atuação administrativa, compatível com os ordenamentos brasileiro e português e com as exigências contemporâneas de boa administração.

A estruturação de critérios objetivos, conforme sistematizada no quadro apresentado, revela-se elemento central para a legitimação da consensualidade disciplinar, ao permitir sua aplicação de forma previsível, controlável e compatível com os princípios do Direito Administrativo.

5.7 Aplicação prática do modelo proposto

A fim de demonstrar a aplicabilidade do modelo de fluxo decisório proposto, apresentam-se, a seguir, hipóteses práticas que ilustram a utilização dos critérios de admissibilidade, dos limites materiais e da exigência de motivação na adoção de soluções consensuais no âmbito disciplinar.

5.7.1 Caso 1 — Infração de menor gravidade

Servidor público deixa de cumprir prazo administrativo interno, causando atraso na tramitação de expediente, sem prejuízo relevante ao serviço ou ao erário. Trata-se de infração isolada, sem histórico de reincidência.

De acordo com o modelo proposto, inicialmente verifica-se a materialidade e tipicidade da infração, sendo confirmada a infração funcional (descumprimento de prazo).

Em seguida, verificam-se os critérios objetivos:

- Gravidade da infração: leve;
- Relevância do dano: inexistente;
- Interesse público: solução consensual atende ao interesse público (mudança de comportamento);
- Reprovabilidade da conduta: culpa leve;
- Reincidência: não identificada.

Conclui-se que, considerando a natureza leve da infração, a inexistência de dano relevante ao serviço e a ausência de reincidência, a adoção de solução consensual, consistente em compromisso de cumprimento de prazos e participação em capacitação interna, mostra-se medida adequada, proporcional e suficiente para a correção da conduta funcional, em consonância com os princípios da eficiência e da razoabilidade.

5.7.2 Caso 2 — Infração grave

Servidor pratica conduta dolosa consistente em manipulação intencional de informações internas com a finalidade de produzir resultado indevido e com potencial de causar prejuízo à Administração.

De acordo com o modelo proposto, inicialmente verifica-se a materialidade e tipicidade da infração, sendo confirmada a infração funcional (manipulação de informações internas).

Em seguida, verificam-se os critérios objetivos:

- Gravidade da infração: grave;
- Relevância do dano: potencial de prejuízo institucional relevante;
- Interesse público: necessidade de resposta institucional mais intensa, diante do potencial lesivo da conduta;
- Reprovabilidade da conduta: dolo;
- Reincidência: não informada.

Conclui-se que a gravidade da conduta, caracterizada pela presença de dolo qualificado e pelo potencial lesivo ao interesse público, afasta a possibilidade de adoção de solução consensual. Nessa hipótese, a instauração de processo disciplinar revela-se necessária para a preservação da confiança institucional, a afirmação da autoridade administrativa e a manutenção do efeito dissuasório do sistema disciplinar.

5.7.3 Caso 3 — Infração média com acúmulo de faltas correlatas

Servidor apresenta reiterados atrasos no cumprimento de tarefas, já tendo recebido orientação em avaliação de desempenho, sem melhora significativa de conduta.

De acordo com o modelo proposto, inicialmente verifica-se a materialidade e tipicidade da infração, sendo confirmada a infração funcional (atrasos reiterados no cumprimento de tarefas).

Em seguida, verificam-se os critérios objetivos:

- Gravidade da infração: média;
- Relevância do dano: impacto moderado na rotina administrativa;
- Interesse público: embora já tenha sido orientado em avaliação de desempenho, entende-se que a consensualidade pode ser benéfica ao interesse público para correção efetiva da conduta;
- Reprovabilidade da conduta: a princípio, culposa;
- Reincidência: não caracterizada formalmente, embora identificada reiteração de condutas após orientação funcional.

Conclui-se que a natureza da infração, a ausência de dano grave e a inexistência de reincidência disciplinar formal não afastam a adoção de solução consensual. A reiteração da conduta após orientação funcional anterior, contudo, recomenda solução consensual condicionada, com obrigações reforçadas de acompanhamento e correção do comportamento. A celebração de instrumento consensual, com previsão de metas de desempenho, acompanhamento

funcional e explicação quanto às consequências de novo descumprimento, revela-se medida proporcional e adequada, conciliando a necessidade de prevenção com a eficiência administrativa.

Os casos apresentados evidenciam a aplicação do modelo de fluxo decisório como forma de estruturar a atuação administrativa de maneira racional, transparente e juridicamente controlável. Ressalta-se que a estruturação da decisão por critérios objetivos facilita o controle jurisdicional, ao permitir a verificação da adequação, necessidade e proporcionalidade da solução adotada.

O modelo decisório proposto representa a síntese das premissas desenvolvidas ao longo desta investigação. Longe de constituir mecanismo de flexibilização indiscriminada do poder disciplinar, busca oferecer parâmetros objetivos para que a Administração identifique, de forma motivada e juridicamente controlável, as hipóteses em que soluções consensuais se revelem compatíveis com as finalidades do sistema disciplinar. A proposta preserva a juridicidade, reforça a igualdade, amplia a transparência da atuação administrativa e contribui para a racionalização da atividade sancionadora, demonstrando que a consensualidade pode constituir instrumento de fortalecimento — e não de enfraquecimento — do Direito Disciplinar.

Conclusão

A presente investigação partiu da seguinte indagação: em que medida a consensualidade é juridicamente admissível considerando a tradicional vinculação ao dever de apuração, a discussão sobre eventual dever de sancionamento e a necessária observância dos princípios da juridicidade, proporcionalidade e interesse público? A resposta a essa questão exigiu a reconstrução dogmática do próprio fundamento do poder disciplinar, deslocando o foco da obrigatoriedade abstrata da sanção para a finalidade institucional que justifica sua existência.

Analizou-se a admissibilidade jurídica da consensualidade na atividade disciplinar, à luz da finalidade do poder disciplinar e dos limites impostos pelo ordenamento jurídico, especialmente no que se refere à eventual existência de um dever jurídico absoluto de sancionamento. A investigação demonstrou que a sanção disciplinar não constitui finalidade autônoma do sistema disciplinar, mas instrumento destinado à preservação da regularidade da atuação administrativa, da conformidade funcional e da realização do interesse público. Dessa premissa decorre que a juridicidade do exercício do poder disciplinar não se identifica necessariamente com a imposição da sanção tradicional em todas as hipóteses, mas com a adoção da resposta administrativa concretamente mais adequada à realização dessas finalidades, desde que respeitados os limites legais, a proporcionalidade, a igualdade e o controle jurídico.

A análise desenvolvida ao longo do trabalho permitiu demonstrar que o Direito Disciplinar, tanto no ordenamento brasileiro quanto no português, apresenta estrutura e fundamentos convergentes, marcados pela centralidade da função institucional do poder disciplinar, pela vinculação à juridicidade e pela incidência do princípio da proporcionalidade. A partir do método funcional de direito comparado, foi possível identificar que, em ambos os sistemas, a responsabilização disciplinar não se esgota na aplicação de sanções, mas integra um conjunto mais amplo de mecanismos voltados à preservação da ordem administrativa e à conformação da conduta funcional.

No que se refere à finalidade da sanção disciplinar, verificou-se que a doutrina contemporânea afasta uma concepção estritamente retributiva, reconhecendo sua natureza predominantemente preventiva, corretiva e organizacional. Tal compreensão revelou-se decisiva para a superação de modelos punitivistas e para a abertura de espaço à adoção de respostas mais adequadas, proporcionais e funcionalmente orientadas, em consonância com os fins do Direito Disciplinar.

A investigação acerca da existência de um dever jurídico de sancionamento demonstrou que, embora o ordenamento jurídico imponha à Administração o dever de apurar irregularidades, não se verifica a imposição de um dever absoluto de aplicação de sanção em todos os casos. A atuação disciplinar deve ser compreendida à luz da juridicidade, o que implica reconhecer margens de apreciação administrativa orientadas por critérios de proporcionalidade, adequação e interesse público, afastando concepções mecanicistas do poder disciplinar.

Nesse cenário, a consensualidade administrativa revela-se juridicamente admissível como técnica de modulação da resposta estatal, desde que observados limites claros e critérios objetivos. Longe de representar uma renúncia ao poder disciplinar, a consensualidade configura instrumento apto a realizar, de forma mais eficiente e adequada, os fins do sistema disciplinar,

especialmente quando voltada à correção de condutas, à prevenção de reincidência e à recomposição do interesse público.

A principal contribuição desta dissertação consiste em demonstrar que a admissibilidade da consensualidade disciplinar pode ser fundamentada dogmaticamente a partir da própria finalidade do poder disciplinar, e não apenas da existência de autorização legislativa específica para a celebração de acordos. Sob essa perspectiva, a consensualidade deixa de ser concebida como exceção pragmática ao regime disciplinar para ser compreendida como técnica administrativa potencialmente compatível com a realização das finalidades que legitimam o exercício do poder disciplinar.

Todavia, a adoção de soluções consensuais não se apresenta como alternativa irrestrita ou preferencial em termos absolutos. Sua legitimidade depende da observância de requisitos jurídicos rigorosos, incluindo a inexistência de lesão grave ao interesse público, a proporcionalidade da medida, a ausência de dolo qualificado, a análise da eventual reincidência, especialmente em hipóteses de reiteração significativa, e a adequada motivação da decisão administrativa. Ademais, a consensualidade deve estar sujeita a mecanismos de controle, de modo a evitar riscos de arbitrariedade, desigualdade ou desvio de finalidade.

Como desdobramento dessa construção teórica, foi proposto um modelo estruturado de tomada de decisão destinado a orientar a Administração Pública na identificação das hipóteses em que soluções consensuais podem ser admitidas. O modelo não pretende substituir a apreciação jurídica do caso concreto nem reduzir a discricionariedade administrativa a uma operação mecânica, mas oferecer parâmetros objetivos de motivação e controle capazes de assegurar maior previsibilidade, igualdade e segurança jurídica na atuação disciplinar.

A proposta apresentada não pretende esgotar o tema, mas oferecer um referencial teórico e prático para a atuação disciplinar em contextos contemporâneos, marcados pela complexidade das relações administrativas e pela necessidade de respostas mais eficientes e adequadas. Nesse sentido, reconhece-se que a consolidação da consensualidade disciplinar depende, ainda, de desenvolvimento normativo, amadurecimento institucional e aprofundamento do debate doutrinário e jurisprudencial.

A presente investigação não pretende afirmar a admissibilidade irrestrita da consensualidade disciplinar, tampouco sustentar a substituição da sanção disciplinar por mecanismos negociais. Ao contrário, parte da premissa de que a consensualidade somente se legitima quando demonstrada sua compatibilidade com as finalidades do poder disciplinar e observados critérios rigorosos de juridicidade, proporcionalidade e controle.

Por fim, conclui-se que a consensualidade, quando corretamente estruturada e juridicamente fundamentada, não apenas se mostra compatível com o Direito Disciplinar, como pode contribuir para o seu aperfeiçoamento, promovendo uma transição de modelos estritamente punitivos para abordagens mais orientadas à mudança comportamental, à eficiência administrativa e à efetiva realização do interesse público.

A consensualidade disciplinar não representa a substituição da legalidade pela negociação, nem a renúncia ao exercício do poder disciplinar. Ao contrário, constitui mecanismo potencialmente mais aderente às finalidades contemporâneas do Direito Disciplinar, na medida

em que desloca o foco da mera punição para a efetiva correção da conduta funcional e para a preservação do interesse público. A legitimidade dessa atuação, contudo, depende da observância de critérios objetivos, limites materiais e adequada fundamentação, de forma a compatibilizar eficiência administrativa e segurança jurídica.

Cumprir reconhecer que a presente investigação possui limitações inerentes ao recorte metodológico e ao objeto delimitado. A opção pelo método funcional de direito comparado privilegiou a análise dos ordenamentos brasileiro e português, por apresentarem afinidades históricas, estruturais e dogmáticas relevantes no âmbito do Direito Administrativo e, particularmente, da atividade disciplinar. Essa escolha não pretende afirmar identidade entre os sistemas nem sustentar a transposição automática de soluções jurídicas de um ordenamento para outro, mas identificar respostas funcionalmente equivalentes para um problema jurídico comum, respeitando as especificidades normativas e institucionais de cada país.

Do mesmo modo, a proposta de um modelo decisório para aferição da admissibilidade da consensualidade disciplinar possui natureza eminentemente teórica e normativa. Embora construída a partir da análise integrada da doutrina, da legislação e da jurisprudência, sua aplicação prática dependerá da realidade institucional de cada Administração Pública, da existência de mecanismos adequados de controle, da observância dos princípios da juridicidade, da motivação e da igualdade, bem como da evolução legislativa e jurisprudencial sobre a matéria. Não se pretende, portanto, oferecer um modelo rígido ou exaustivo, mas um referencial metodológico capaz de orientar a tomada de decisão administrativa de forma racional, transparente e controlável.

Também não constituiu objeto desta investigação examinar, de forma específica, regimes disciplinares especiais, como aqueles aplicáveis às carreiras militares, à magistratura, ao Ministério Público ou às demais funções de Estado dotadas de disciplina própria, tampouco analisar, de maneira aprofundada, experiências desenvolvidas em outros ordenamentos jurídicos além do português. Esses temas apresentam peculiaridades normativas que justificam estudos próprios e poderão ampliar, futuramente, o debate acerca da consensualidade disciplinar em diferentes contextos institucionais.

Sob essa perspectiva, a pesquisa abre espaço para diversas agendas de investigação futuras. Destacam-se, entre elas, a validação empírica do modelo decisório proposto mediante análise de casos concretos, estudos comparativos envolvendo outros sistemas jurídicos, a investigação da consensualidade disciplinar em empresas estatais e demais entidades da Administração indireta, bem como o exame dos mecanismos de controle interno e judicial aplicáveis aos acordos disciplinares. Igualmente relevante será aprofundar a relação entre consensualidade, governança pública, programas de integridade e gestão de riscos, especialmente diante das transformações pelas quais passa o Direito Administrativo contemporâneo.

Mais do que propor a incorporação de mecanismos consensuais ao Direito Disciplinar, esta investigação procurou demonstrar que a efetividade do poder disciplinar não decorre da intensidade da sanção aplicada, mas da capacidade de a Administração selecionar, de forma motivada, proporcional e juridicamente controlável, a resposta mais adequada à realização do interesse público. Sob essa perspectiva, a consensualidade não representa mitigação do poder disciplinar, mas possível expressão de sua maturidade institucional em um Estado de Direito

comprometido com a boa administração, a racionalidade decisória e a máxima efetividade dos princípios que regem a atividade administrativa.

REFERÊNCIAS

ABBUD, Wassila Caleiro. Vinculação, discricionariedade e princípio constitucional da moralidade: perspectivas para fins de controle da atividade administrativa. In: CAMMAROSANO, Márcio (Coord.). Controle da Administração Pública: temas atuais. São Paulo: Verbatim, 2015.

ABREU, Luís Vasconcelos. Para o estudo do procedimento disciplinar no Direito Administrativo português vigente: as relações com o processo penal. Coimbra: Almedina, 1993.

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2016.

ANTUNES, Abel; CASQUINHA, David. Direito Disciplinar Público: Comentários ao Regime Jurídico Disciplinar da LTFP. Lisboa: Rei dos Livros, 2018.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. A Teoria do Acto e a Justiça Administrativa: o novo contrato natural. Coimbra: Almedina, 2006.

ARAÚJO, João Henrique Mouta. O controle do processo administrativo disciplinar pelo Judiciário. JOTA, 2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/coluna-cpc-nos-tribunais/o-controle-do-processo-administrativo-disciplinar-pelo-judiciario>>. [consult. 03 jul. 2026].

AVELLAR, Daniel Martins e. Poder disciplinar: entre a sanção e o consenso. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

AWAZU, Luís Alberto de Freitas. Algumas considerações sobre o controle de atos da administração e intervenção judicial no controle de políticas públicas voltadas ao setor da infraestrutura. In: CAMMAROSANO, Márcio (Coord.). Controle da Administração Pública: temas atuais. São Paulo: Verbatim, 2015.

CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 1991.

CAPUANO, Tamara de Pádua. Conceitos jurídicos indeterminados, discricionariedade administrativa e seu controle jurisdicional. In: CAMMAROSANO, Márcio (Coord.). Controle da Administração Pública: Temas Atuais II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARMONA, Paulo Cavichioli; DEZAN, Sandro Lúcio; SILVA, Vitor Levi Barboza. Uma justiça administrativa no Brasil. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 148, p. 146–166, 2021. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1790>>. [consult. 03 jul. 2026].

CARVALHO, Raquel. Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2022.

CAVALCANTI, Johnny Wilson Araújo. O princípio da proporcionalidade na aplicação de penas em Direito Administrativo Disciplinar. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2012.

CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Controle da Administração Pública no Brasil. São Paulo: Blucher, 2022.

DANTAS, Bruno. Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um Direito Administrativo do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Uma teoria do Direito Público Sancionador: fundamentos da unidade do sistema punitivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, João Eduardo Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2006.

FARIA, Luzardo. *Processo administrativo negocial: o processo como instrumento de garantia de direitos na negociação de acordos administrativos*. In: FORTINI, Cristiana; MELO, Ligia; GABARDO, Emerson (Coord.). Integridade, sustentabilidade e governança: livro do 38º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 201-214. ISBN 978-85-450-0925-2.

GONTIJO, Danielly Cristina Araújo. *Da (suposta) discricionariedade da autoridade administrativa no julgamento dos procedimentos disciplinares punitivos*. Conteúdo Jurídico, 2014. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/42614/da-suposta-discricionariedade-da-autoridade-administrativa-no-julgamento-dos-procedimentos-disciplinares-punitivos>>. [consult. 03 jul. 2026].

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOUREIRO, Carlos Henrique Benedito Nitão. Entre as alternativas possíveis e o erro grosseiro nas contratações públicas: a LINDB e os impactos na responsabilização do agente público. Londrina: Thoth, 2022.

MARTINS, Ana Cristina Aguiar de Freitas. *A discricionariedade administrativa no exercício do poder disciplinar na relação jurídica de emprego público*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007.

NEVES, Ana Fernanda. O Direito Disciplinar da função pública. Vol. I. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira; FERREIRA JÚNIOR, Ednaldo Silva; FRAGA, Victor Galvão. Combate à corrupção e as empresas estatais: a insuficiência da cláusula geral de acordos substitutivos da LINDB. In: SADDY, André; SOUZA, Diogo Alves Verri Garcia; SOUZA, Pablo Ademir (Coord.). *Coleção de Direito Administrativo Sancionador*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2023.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Consensualidade no Direito Administrativo Sancionador: breve análise do ajustamento disciplinar. In: BARATA, Ana Maria Rodrigues; GONTIJO, Danielly Cristina Araújo; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.) *Coleção de Direito Administrativo Sancionador*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

QUINTELLA, Luiz. A Súmula 665 do STJ e o controle judicial do ato administrativo. *Consultor Jurídico*, 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mai-03/a-sumula-665-do-stj-e-o-controle-judicial-do-ato-administrativo/>>. [consult. 03 jul. 2026].

SCHLICKMANN JUNIOR, Silvino. Uma visão do direito comparado sobre o poder administrativo disciplinar: paralelos com o direito estadunidense. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito).

SIFUENTES, Mônica. Problemas acerca dos conflitos entre a jurisdição administrativa e judicial no direito português. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2001, vol. 42.

SILVA, Aline Cavalcante dos Reis. A autocomposição de conflitos e o Direito Administrativo Disciplinar. In: BARATA, Ana Maria Rodrigues; GONTIJO, Danielly Cristina Araújo; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.) *Coleção de Direito Administrativo Sancionador*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Curso de Direito Administrativo em Ação – Casos e Leituras para Debates*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; ZILIOTTO, Mirela Miró. Regime Jurídico Sancionador e a abertura ao consensualismo administrativo. In: BARATA, Ana Maria Rodrigues; GONTIJO, Danielly Cristina Araújo; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.) *Coleção de Direito Administrativo Sancionador*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021.

VORONOFF, Alice. *Da sanção à regulação*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF, 1942.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos arts. 20 ao 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 1.269.736 ED-AgR. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento em: 22/08/2022. DJe: 29/08/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 276.800 - SE (2012/0273354-6). Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgamento em: 23/05/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt na SLS nº 2.654/PR (2020/0013299-7). Corte Especial. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgamento em: 16/11/2020. DJe: 26/11/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 665. Primeira Seção. Julgada em 13/12/2023. DJe: 14/12/2023.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo nº 1000547-91.2022.5.02.0318. Data de Julgamento: 16/11/2024. DJe: 18/11/2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo nº 1001203-17.2024.5.02.0047. Relatora: Ana Paula Scupino Oliveira. Data de Julgamento: 10/04/2025. DJe: 14/04/2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo nº 1001508-77.2024.5.02.0442. Relatora: Luciana Carla Correa Bertocco. Julgamento em 05/06/2025.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Decreto de aprovação da Constituição, de 10 de abril de 1976.

PORTUGAL. Lei nº 35/2014, de 20 de junho. Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro. Aprova o novo Código do Procedimento Administrativo.

PORTUGAL. Lei nº 13/2002, de 19 de fevereiro. Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

PORTUGAL. Lei nº 15/2002, de 22 de fevereiro. Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo – STA. Processo nº 041177. Relator: Pires Esteves. Data do Acórdão: 01/07/1997.

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Processo nº 0896/12. 1ª Subsecção do Contencioso Administrativo. Relator: Adérito Santos. Acórdão de 08/11/2012.

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Processo nº 098/20.5BALS.B. Relator: Pedro Marchão Marques. Data de Julgamento: 27/02/2025. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c3cfa74cb857af8580258c4500588d87?OpenDocument&Highlight=0,DISCIPLINAR,PROPORCIONALIDADE>



UNIVERSIDADE
PORTUCALENSE

Do conhecimento à prática.