

A APLICABILIDADE DA MEDIAÇÃO COMO MÉTODO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Elizete Lanzoni Alves¹
Geovane Eziel Cardoso²
Júlia Maria Leal dos Santos³

RESUMO

Este artigo tem como finalidade demonstrar que a adoção da mediação como método de solução de conflitos no âmbito da administração pública, nos casos que a comporte, é meio hábil e adequado sem que haja a necessidade de instauração de processo administrativo disciplinar, tendo em vista vantagens significativas dos pontos processual, temporal e econômico. Em geral, as controvérsias no âmbito administrativo surgem por ausência de diálogo, em um meio em que a hierarquia e as atribuições têm fortes delimitações, traços do Direito Administrativo Sancionador. Centrado no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o estudo apresenta uma proposta fundamentada na constitucionalidade da utilização da mediação no processo administrativo disciplinar ante a ausência de legislação infraconstitucional específica. Aborda desafios na aplicação do Estado gerencial, particularmente nos poderes hierárquico e disciplinar, o que resulta em procedimentos administrativos burocráticos. Como medida resolutiva, propõe a adoção de abordagens inovadoras, como a comunicação dialógica e orientativa por meio da mediação, visando resolver conflitos e evitar procedimentos disciplinares morosos e dispendiosos.

Palavras-chave: Mediação. Processo administrativo disciplinar. Solução de conflitos. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Artigo submetido em: 29 de maio. 2024

Aceito em: 13 de setembro. 2024

Coordenadora Editorial:

Profa. Dra. Elizete Lanzoni Alves
Escola Superior De Advocacia (ESA-OAB/SC), Santa Catarina.

DOI: <https://doi.org/10.37497/rev.jur.oab-sc.v4i00.41>

¹ Professora do Programa de Mestrado Profissional da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora e Pós-Doutora em Direito. Jurista e Pedagoga. Ex-presidente da Comissão Permanente de Processo Disciplinar do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *E-mail:* lizlanzoni@gmail.com

² Mestrando em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduando em Direito na Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário, em Direito Constitucional e em Direito Administrativo pela Faculdade Anhanguera. Atualmente, é Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e ocupa a função comissionada de Assessor Técnico do Gabinete da Corregedoria-Geral. *E-mail:* geovane.cardoso@tcsc.tc.br

³ Mestranda em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Constitucional e Administrativo com Habilitação em Docência do Ensino Superior pelo Centro Universitário UNINOVAFAPI. Especialista em Direito Constitucional e Controles na Administração Pública pela Universidade Federal do Piauí, em convênio com o Tribunal de Contas do Estado do Piauí - TCE/PI. Auditora Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). *E-mail:* julia.santos@tcsc.tc.br

THE APPLICABILITY OF MEDIATION AS A CONFLICT RESOLUTION METHOD IN DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AT THE COURT OF AUDITORS OF THE STATE OF SANTA CATARINA

ABSTRACT

This article aims to demonstrate that the adoption of mediation as a conflict resolution method in the public administration, where applicable, is an effective and suitable means without the need to initiate disciplinary administrative proceedings, given the significant procedural, temporal, and economic advantages. In general, controversies within the administrative sphere arise from a lack of dialogue, in an environment where hierarchy and responsibilities are strongly delineated, characteristics of Sanctioning Administrative Law. Focused on the Court of Auditors of the State of Santa Catarina, the study presents a proposal based on the constitutionality of using mediation in disciplinary administrative proceedings, in light of the absence of specific infraconstitutional legislation. It addresses challenges in the implementation of a managerial state, particularly regarding hierarchical and disciplinary powers, which result in bureaucratic administrative procedures. As a resolution measure, it proposes the adoption of innovative approaches, such as dialogical and instructive communication through mediation, aiming to resolve conflicts and avoid lengthy and costly disciplinary procedures.

Keywords: *Mediation. Administrative disciplinary process. Conflict settlement. Court of Auditors of the State of Santa Catarina.*

INTRODUÇÃO

A trajetória da relação entre Estado e Sociedade, moldada ao longo dos séculos, testemunhou transformações marcantes, especialmente com a transição do Estado absolutista para o modelo Social e a deste para o Democrático de Direito.

Este artigo⁴ tem sua delimitação temporal no cenário pós-Constituição de 1988 no Brasil, destacando a introdução crucial do princípio da eficiência na atividade administrativa e as transformações sociais, principalmente, no âmbito estrutural, a exemplo do desenvolvimento tecnológico e da comunicação, que, somados a eventos nacionais e internacionais, impactaram na forma como a Administração Pública repensa as formas de gestão.

⁴ Este artigo integra o escopo de trabalhos do projeto misto indissociável de pesquisa e ensino na modalidade de mestrado profissional em direito da Universidade Federal de Santa Catarina oferecido aos servidores do TCE/SC, por meio do convênio n. TC-22/2022, celebrado entre a Corte de Contas catarinense e a Fundação José Arthur Boiteux.

Contudo, ao examinar o Estado gerencial, são evidenciados desafios no âmbito dos poderes hierárquico e disciplinar, o que resulta em procedimentos administrativos disciplinares morosos, dispendiosos e burocráticos.

Nesse sentido, exploram-se abordagens inovadoras, como a comunicação dialógica e orientativa e a adoção da mediação no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, buscando não apenas resolver conflitos, mas também prevenir a necessidade de procedimentos disciplinares onerosos. Esta introdução estabelece o terreno para uma análise crítica e propositiva ao longo do artigo.

Nesse contexto, objetiva-se demonstrar que a mediação resulta em método adequado de solução de conflitos em âmbito disciplinar no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, nos casos que a comporte. O texto está estruturado em três partes.

A primeira refere-se à evolução da Administração Pública, partindo da análise do Estado Absolutista, que agia de forma opressiva e controlava todos os aspectos da vida social dos indivíduos, até o Estado Liberal, com forte ênfase na ideia de limitar e assegurar as liberdades negativas dos cidadãos (direitos de primeira geração).

A segunda parte trata da Administração Pública dialógica e da mediação como método adequado de resolução de conflitos, considerando as características do Estado Democrático de Direito, dentre elas, a positivação de princípios e de direitos fundamentais, que marca o importante período de transição para uma Administração Pública Consensual, como um novo modelo, sobretudo, na solução de controvérsias, compreendendo os procedimentos administrativos disciplinares (sindicâncias, processos administrativos disciplinares etc.) como *ultima ratio*, ou último recurso, do poder disciplinar da Administração em sua relação com os servidores, reafirmando, assim, o conteúdo da Nota Recomendatória n. 2/2022 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e da Recomendação n. 21, de 2 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em buscar diretrizes para a resolução consensual de conflitos. Nesse sentido, o protagonismo das Cortes de Contas assume especial relevância quando abordado o tema “soluções consensuais”.

A terceira e última parte tem como núcleo o procedimento disciplinar, as vantagens da mediação e a compatibilização com o Regime Jurídico Administrativo. Nesse item são perpassadas as normas atuais que se aplicam aos servidores públicos estaduais em Santa Catarina, ou seja, a Lei estadual n. 6.745/1985, a Lei Complementar

estadual n. 491/2010 e o novo regime disciplinar aplicável aos servidores do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, instituído pela Lei Complementar estadual n. 855/2024, com destaque para o trabalho desenvolvido pelas comissões de processos administrativos disciplinares em todas as suas modalidades.

O resultado da pesquisa demonstra a evolução da relação Estado-sociedade, destacando a transição do Estado Absolutista para o Social e a deste para o Democrático de Direito, com ênfase no contexto pós-Constituição de 1988 no Brasil, abordando os desafios do Estado gerencial, particularmente nos poderes hierárquico e disciplinar, cuja atuação resulta em procedimentos administrativos burocráticos. Como medida resolutiva, propõe a adoção de abordagens inovadoras, como a comunicação dialógica e orientativa por meio da mediação, visando resolver conflitos e evitar procedimentos disciplinares morosos e dispendiosos.

O método utilizado para o levantamento de dados e relato do estudo foi o indutivo, com a aplicação das técnicas de pesquisa bibliográfica em obras, artigos e documentos impressos e eletrônicos, bem como na legislação pertinente ao tema.

1 A evolução da Administração Pública

A relação entre Estado e Sociedade tem evoluído conforme o passar dos séculos e essa evolução reflete na sua atividade administrativa. No âmbito do presente trabalho, será feito um recorte temporal a partir da última metade do século XIX para analisar essa evolução e sua relação com o Direito Administrativo.

De forma resumida, o Estado, outrora absolutista, que agia de forma opressiva e controlava todos os aspectos da vida social dos indivíduos, deu lugar ao Estado Liberal, que, via de regra, era abstencionista e se limitava a assegurar as liberdades negativas dos cidadãos (direitos de primeira geração).

Contudo, o Estado Liberal, caracterizado pela abstenção estatal em favor das liberdades individuais, era visto como ameaça aos direitos fundamentais recém-conquistados com a Revolução Francesa e consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Nesse contexto, emergiu a necessidade de intervenção do Estado nas relações econômicas e sociais, inclusive como forma de contenção da crescente desigualdade social e exploração dos trabalhadores na Revolução Industrial.

O Estado Liberal, por sua vez, deu lugar ao Estado Social, que, além de assegurar as liberdades negativas, propôs-se a prover os direitos positivos, de conteúdo econômico e social (direitos de segunda geração). Por fim, o Estado Social foi substituído pelo Estado Democrático de Direito, o qual busca aperfeiçoar seu *status* anterior e introduzir os direitos da coletividade (direitos de terceira, quarta geração etc.).⁵

Assim, o papel de protagonista da lei, típico do Estado de Direito, cede espaço para a busca da legitimidade da atuação administrativa, na qual a participação dos administrados representa uma importante forma de legitimação do Direito Administrativo Contemporâneo. O reflexo dessa evolução na atividade administrativa é percebido pela doutrinadora Odete Medauar ao ensinar que as relações mais próximas entre Estado e Sociedade terão, por consequência, novas formas de proceder na atividade administrativa “nem sempre possíveis de enquadrar [as formas] em figuras jurídicas clássicas, elaboradas para outra realidade, por exemplo, as parcerias entre Administração e particular, as mediações entre grupos da sociedade”.⁶

Nesse contexto, pode-se afirmar que a atividade administrativa brasileira também sofreu alterações. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) contém capítulo dedicado à Administração Pública, definindo regras e princípios que se iniciam no art. 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e se estendem até o art. 43.

E foi esse mesmo artigo que protagonizou a grande reforma administrativa pós-constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998. Entre as diversas alterações promovidas pela citada emenda, pode-se citar a introdução da eficiência⁷ como princípio expresso a ser observado pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esse princípio simboliza a transformação de um Estado burocrático e lento, preocupado com o meio processual, em um Estado gerencial, moderno, ágil e preocupado com sua atividade-fim.

Pode-se citar, ainda, o advento da Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal e subsidia outros processos

⁵ La Bradbury, 2016.

⁶ Medauar, 2023, p. 30.

⁷ Antes da referida emenda, os princípios expressos no *caput* eram: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

administrativos específicos, por força do seu art. 69, além de ser possível a sua aplicação nos estados e municípios, se inexistir norma local que discipline a matéria. A referida lei introduziu ao ordenamento jurídico outros princípios, além daqueles previstos no *caput* do art. 37 da CF/88.

Entretanto, quando se trata dos poderes hierárquico e disciplinar entre Administração e seus servidores, constata-se certa dificuldade em se adotar o Estado gerencial. Prevalece a estrita legalidade, com a conseqüente prática da burocracia e lentidão nos procedimentos. Isso porque, muitas vezes, em sede de procedimento administrativo disciplinar, a eficiência e a duração razoável do processo são prejudicadas em razão da estrita legalidade, ampla defesa e contraditório. Há, portanto, que se compreender melhor as características do direito administrativo sancionador e sugerir medidas para trazê-lo ao século XXI.

Medauar ensina que o poder hierárquico é “inerente à estrutura administrativa desconcentrada”. Essa estrutura, segundo a autora, “pode ser visualizada como um tipo de vínculo entre órgãos e como um tipo de vínculo funcional entre servidores. Por vezes, os dois aspectos se mesclam no dia a dia das atividades administrativas”. Complementa a autora que essa relação hierárquica entre os órgãos e nas relações funcionais entre os servidores ou as autoridades leva ao exercício de poderes e faculdades do superior sobre o subordinado, vistos como desdobramentos ou decorrências do poder hierárquico.⁸

Já o poder disciplinar, nos ensinamentos da doutrinadora, é o poder que se atribui “a autoridades administrativas com o objetivo de apurar e punir faltas funcionais, ou seja, condutas contrárias à realização normal das atividades do órgão e irregularidades de diversos tipos” e que “incide principalmente sobre servidores”.⁹ Observa-se, portanto, que o poder disciplinar é corolário do poder hierárquico, sendo este mais abrangente do que aquele.

O surgimento do poder disciplinar na Administração Pública decorre da necessidade de controle dos bens e interesses caros à organização política do Estado, sendo que a sanção advém da imputação de responsabilidade pela prática de ilícitos administrativos. Isso porque, na origem, o interesse público era sinônimo de interesse próprio da pessoa estatal.

⁸ Medauar, 2023, p. 55.

⁹ Medauar, 2023, p. 121.

A evolução do Direito Administrativo Sancionador (DAS) se deu de forma entrelaçada com o Direito Penal, sendo o Estado Liberal marcado por uma tentativa de separá-los. Nesse contexto, muitos ilícitos administrativos foram transpostos para a seara penal, como forma de reduzir o campo de atuação do Direito Administrativo, mais propício ao arbítrio dos governantes.

Outro período que merece destaque é a transição para o Estado Social, pós Segunda Guerra Mundial, ocasião em que crimes de menor potencial ofensivo passaram ao campo do Direito Administrativo Sancionador. Assim, o Direito Penal passou a uma posição de subsidiário do DAS.

A nova ordem constitucional e o Estado Democrático de Direito estabeleceram novos contornos para o Direito Administrativo Sancionador. A consolidação do DAS é reflexo da própria evolução do Direito Administrativo, e se relaciona diretamente com a necessidade de proteger bens e interesses da Administração, de acordo com o tempo e o espaço.

Até presente momento histórico, nota-se os desafios que tem a Administração Pública, no exercício do seu poder disciplinar, em se tornar moderna, eficiente, sem deixar de lado a legalidade, a ampla defesa e o contraditório. Os tópicos a seguir pretendem contribuir para a modernização da solução de conflitos entre a Administração e seus servidores de forma disruptiva, tendo a relação dialógica e orientativa como ferramentas hábeis a solucionar conflitos e evitar a instauração de procedimentos administrativos disciplinares caros, morosos e que devem ser a *ultima ratio* no campo sancionador.

2 Administração Pública dialógica e mediação como método adequado de resolução de conflitos

Os modelos políticos antigos, caracterizados pela existência de um polo de poder e pela imposição da coerção, não eram propícios à formação de polos de consenso na sociedade. Prevalecia o monólogo, em detrimento do diálogo. Em que pese tal característica, foi esse modelo que serviu como base para a criação do modelo renascentista do Estado-Nação, que vigora até hoje, inclusive mantendo as características de imperatividade.

É o Estado Democrático de Direito, marcado pela positivação de princípios e de direitos fundamentais, que inaugura esse período de transição, um novo modelo que vai culminar com a Administração Pública Consensual.

Para Moreira Neto, essa nova fase, caracteriza-se por 4 (quatro) vetores principiológicos: os direitos fundamentais como fatores determinantes na promoção do reequilíbrio das relações entre sociedade e estado na política e direitos contemporâneos, a subsidiariedade, a participação e a Constituição como ordem de valores.¹⁰

Outro fenômeno que ganha destaque, nesse momento de transição, é a filtragem constitucional. Para Barroso,¹¹ esse fenômeno consiste na premissa de que toda a ordem jurídica deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados. Assim, para o autor, a constitucionalização do direito infraconstitucional não tem como sua principal marca a inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios, mas a reinterpretação de seus institutos.

Com o Direito Administrativo não poderia ser diferente e seus institutos passaram a ser lidos sob a ótica constitucional. Especialmente com a consagração do Estado Democrático de Direito, todos os ramos do Direito e, notadamente, o Direito Administrativo, que é o foco deste artigo, se voltam à efetivação de Direitos Fundamentais consagrados na Constituição. Esse fenômeno ficou conhecido como Constitucionalização do Direito Administrativo.

2.1 A consensualidade nos Tribunais de Contas

A consensualidade é uma política de governança e aprimoramento dos processos nos Tribunais de Contas. Sob o argumento de que os direitos envolvendo a Administração Pública são indisponíveis ou mesmo sob o argumento da incompatibilidade com o regime jurídico administrativo, regido pelas “pedras de toque” da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, muito se discutiu sobre a possibilidade de transações pela Administração. Ademais, admitir essa possibilidade seria violar a legalidade estrita, à qual a Administração encontra-se vinculada. Por algum tempo, o debate acima delineado constituiu um desafio a ser enfrentado pelos órgãos de controle.

¹⁰ Moreira Neto, 2003, p.7-9.

¹¹ Barroso, 2020, p. 352.

A Administração Pública precisa superar seus antigos dogmas, principalmente aqueles decorrentes do seu poder de império, ou seja, situações nas quais o Estado impõe as condições de forma unilateral. É necessário adotar um direito administrativo que seja moderno, que atenda às demandas da sociedade moderna. Nas palavras de Lucas Rocha Furtado, “o Estado cooperativo deve dispor de instrumentos que o permitam agir de forma harmoniosa e negocial com os particulares”. Para isso, o doutrinador ensina que o Estado precisa “igualmente dispor de instrumentos que assegurem a sua posição de império, cabendo ao ordenamento jurídico indicar esses instrumentos e as diferentes situações em que cada um deles se mostre mais adequado à realização dos direitos fundamentais”. Essa forma de agir deve considerar o Direito Administrativo moderno “de modo a compreender a realidade atual, dotando o Estado cooperativo de instrumentos que o tornem capaz de atender às crescentes e novas demandas da sociedade.”¹²

Nesse sentido, a Administração Pública precisa permanecer em constante inovação. No cenário atual, em que novas tecnologias de comunicação e métodos de soluções de conflitos surgem a todo instante, não se admite que a Administração fique estancada desse movimento. A transformação cultural precisa permear os profissionais do direito e os servidores que exercem a atividade administrativa. No âmbito das Cortes de Contas, defende Adircélio de Moraes Ferreira Júnior que os métodos autônomos de solução de controvérsias proporcionam efetividade à tutela jurisdicional e que isso também se aplica à “jurisdição de contas, de forma que a sua efetividade passa mais pela necessidade de mudança de mentalidade, como decorrência de uma transformação cultural dos atores que nela operam, do que por alterações legislativas ou regimentais”, cuja ocorrência se dará como consequência dessa transformação cultural que surge como “uma nova filosofia procedimental e processualística e não como sua causa”.¹³

O mesmo autor ainda evidencia que tais métodos ajustam e aprimoram a atividade administrativa, a exemplo dos institutos da suspensão do processo administrativo disciplinar, aplicável ao processo administrativo disciplinar; o termo de ajustamento de conduta e os acordos de não persecução cível como alternativas à ação de improbidade administrativa; os acordos de leniência e acordos substitutivos para a ação

¹² Furtado, 2016, p. 32-33.

¹³ Ferreira Júnior, 2021, p. 124.

de improbidade empresarial e, para a tomada de contas especial, o termo de ajustamento de gestão.¹⁴

Carlos Ari Sundfeld¹⁵ concebe o processo como um método ponderado que se opõe à solução imediata, instantânea: “o tempo do processo não é meramente protelatório, pois ele funciona como um hiato para permitir a participação”, destaca.¹⁶

Nesse sentido, representa um importante mecanismo que permite a participação daqueles que possuem interesses afetados, fazendo com que esses atores dialoguem, aberta e integralmente, em uma perspectiva em que a autoridade não apenas ouve, mas também se engaja em um diálogo efetivo:¹⁷

Dar oportunidade para manifestação real e igualitária exige esforço, tempo e técnica. Mas isto seria absolutamente inócuo, se aquele que ouve pudesse decidir, em seguida, sem dialogar. Então, o que há de fundamental no processo é obrigar quem decide a dialogar com as partes. Não para saber se elas estão de acordo com a decisão. É um diálogo com os argumentos. Por isso que, ao decidir, o juiz precisa motivar sua sentença.

Percebe-se, pois, que os novos horizontes de atuação das instituições, desafiam a adoção de soluções inovadoras e dialogadas. É preciso transportar-se do histórico de soluções litigiosas, marcado pela existência de alto volume de processos, para respostas céleres e com maior impacto social, a partir da priorização de temas e modernização de atuação. Ainda, diversos instrumentos normativos têm registrado a importância de busca de soluções consensuais pela Administração. O art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) traz a expressa previsão da celebração de compromisso como alternativa para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.¹⁸ Nesse contexto, a cultura do consensualismo tem sido incentivada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon),

¹⁴ Ferreira Júnior, 2021, p. 125.

¹⁵ Em trabalho intitulado “Processo Administrativo: um diálogo entre o Estado e Cidadão”.

¹⁶ Sundfeld, 2006, p. 46.

¹⁷ Sundfeld, 2006, p. 46-47.

¹⁸ Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no caput de este artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; [...] III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. [...]

que emitiu a Nota Recomendatória n. 2/2022, com proposta aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Por sua vez, a Recomendação n. 21, de 2 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) reafirma a importância de se buscar diretrizes para a resolução consensual de conflitos nas infrações de natureza administrativo-disciplinar.

A atuação dialógica da Administração Pública, como uma das formas de trazê-la ao direito administrativo moderno e ao Estado gerencial, é essencial, inclusive, na seara da garantia dos direitos fundamentais e, sobretudo, do direito ao contraditório e à ampla defesa, aliada à efetiva participação do administrado nos assuntos que lhe interessem.

Segundo Ormerod¹⁹ a expressão “administração pública dialógica” está relacionada à necessidade de “permitir a participação do administrado na atuação administrativa”, tanto no âmbito do interesse próprio, como nos interesses gerais da coletividade, conferindo, por consequência, maior legitimidade à ação administrativa.

O protagonismo das Cortes de Contas assume especial relevância quando se fala em soluções consensuais. Ferreira Júnior diz que a racionalidade dialógica deve ser aderida por todos os órgãos públicos e “notadamente, àqueles de estatura constitucional, como os órgãos de contas e demais entidades que se dedicam ao controle da administração pública”.²⁰ Essa afirmação está em harmonia com a observância dos direitos fundamentais, também de estatura constitucional. E, em que pese ter o texto citado foco na atividade-fim de um Tribunal de Contas, sua aplicabilidade encaixa-se em sua atividade-meio, ou seja, na relação do TCE/SC com seus servidores, na resolução de questões disciplinares.

No contexto dos processos de controle externo, a aplicação do paradigma da consensualidade teve ampla disseminação no microcosmo do combate à corrupção. Assim foram vários os exemplos, no âmbito do TCU, do reflexo de tal política de consensualismo no Direito Administrativo Sancionador aplicado aos Tribunais de Contas, como medida de colaboração e rápida solução dos litígios, além de ressarcimento dos prejuízos provocados ao erário.

¹⁹ Ormerod, 2012, p. 20.

²⁰ Ferreira Júnior, 2021, p. 140-141.

Em decisão plenária, o TCU proferiu o Acórdão n. 965/2022, registrando “que não se pode negar a tendência de maior consensualidade do Direito Administrativo Sancionador, que passou a incentivar as soluções bilaterais de conflitos.” Nessa perspectiva, acrescentou, ainda, que “o reconhecimento de colaboração perante o TCU se mostra coerente com a própria postura do Tribunal de admitir a repercussão de acordos de leniência firmados com outros órgãos de Estado” e que tal forma de proceder tem a finalidade de “reduzir ou mitigar sanções de sua competência, quando os elementos aportados nesses instrumentos se revelam úteis à atividade de controle externo”.

Passa-se, então, a enxergar os procedimentos administrativos disciplinares (sindicâncias, processos administrativos disciplinares etc.) como *ultima ratio*, ou último recurso, do poder disciplinar da Administração em sua relação com os servidores. No Estado gerencial e no Direito Administrativo moderno, deve haver a prioridade na resolução de conflitos, em vez do exercício do poder de punir como um fim em si mesmo.

Procura-se, nesse sentido, desenvolver formas de solução de conflitos que não se limitem ao ajustamento da conduta do servidor infrator, mas que proporcione o restabelecimento das relações interpessoais no ambiente de trabalho. Surge, portanto, a proposta de introduzir a mediação como ferramenta de solução de conflitos hábil a proporcionar tanto o ajustamento de conduta quanto o restabelecimento dos relacionamentos interpessoais prejudicados pela infração cometida.

A palavra *mediação* tem origem nas palavras latinas *mediatio* e *mediare*, e significa *intervir* ou *dividir ao meio*.²¹ Maria Isaete dos Santos Barreto define a mediação da seguinte forma:²²

A mediação é um mecanismo de solução de conflitos, que pertence ao meio da autocomposição. Mediar consiste na condução equilibrada de uma conversa por um terceiro imparcial, sem poder de decisão, que tem como objetivos estimular os conflitantes a buscarem respostas para os seus conflitos, a realizarem de forma voluntária ajustes (ações objetivas e subjetivas) diante da realidade decorrente do conflito, de modo a aproximar pessoas e/ou interesses, de amenizar as consequências de uma realidade através do diálogo, com técnicas de comunicação empática, da escuta ativa, de negociação colaborativa e da valorização do ser humano.

²¹ Spengler, 2021, *apud* Barreto, 2023, p. 68.

²² Barreto, 2023, p. 68.

A Lei n 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, define a mediação como a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

Bourges aponta como compatibilizar possíveis óbices na mediação pela Administração Pública.²³ O primeiro está relacionado com a desigualdade entre as partes: Administração e particulares. Em relação a essa questão, a autora pondera que a figura do mediador e a aplicação das técnicas da mediação garantem uma posição de igualdade processual, assegurando-se manifestações e negociações satisfatórias.

Outro potencial empecilho é o protagonismo dos envolvidos, que assumem autonomia e responsabilidade com as suas decisões, em detrimento de uma solução imposta, que é o que ocorre no modelo heterocompositivo. Por outro lado, a autora registra que a mediação tende a apresentar soluções céleres, eficientes, simples e conectadas à realidade. No processo judicial, a decisão imposta não afasta o conflito, que pode, inclusive, se agravar.²⁴

Prossegue a autora com a abordagem da mediação e sua compatibilidade com a legalidade administrativa. Nesse aspecto, ressalta que o processo dialógico não abandona o regime jurídico-administrativo e tampouco a legalidade, mas torna o processo mais democrático. Inclusive, aponta que o processo dialógico aumenta a transparência e a legitimidade das decisões tomadas. Assim, conclui que “a legalidade não é incompatível com a adoção da mediação administrativa, ela conformará o seu espaço, maior ou menor, delimitado pela lei estrita, pela juridicidade e pelo conteúdo trazido pelos envolvidos.”²⁵

Por último, aborda o possível conflito entre a confidencialidade da mediação e a publicidade administrativa. Nesse ponto, registra que a confidencialidade é princípio previsto na Lei n. 13.140/2015, que dispõe sobre a autocomposição na Administração Pública. E que o princípio da publicidade, fundamento do Estado Republicano, possui

²³ Bourges, 2023, p. 189.

²⁴ O mesmo ocorre nos procedimentos administrativos disciplinares, em que não há o restabelecimento das relações interpessoais dos envolvidos.

²⁵ Bourges, 2023, p. 200.

diferentes dimensões e deve ser cotejado com outros princípios, como ocorre na Lei de Acesso à Informação.²⁶

A mediação em procedimento administrativo disciplinar, embora ainda incipiente, tem promissor desenvolvimento na resolução de conflitos de baixa gravidade, principalmente diante de uma Administração Pública que busca a eficiência e o diálogo como instrumentos de controle, em vez de lançar mão da burocracia e do punitivismo em sua relação com os servidores públicos e com a sociedade em geral.

Maria Tereza Fonseca Dias e Taiz Rogério²⁷ afirmam que “os mecanismos de controle administrativo disciplinar eram vistos até então de forma unicamente sancionatória, correspondentes à compreensão de um Direito de ordem punitiva”, ao passo que a adoção da prática de mediação no processo administrativo disciplinar “perpassa pela ideia fundamental de mudança lógica desses instrumentos de controle, para uma vertente negocial, que estabeleça a pacificação social, como elege o Preâmbulo da Constituição da República de 1988”. É uma prática que oportuniza a plena e ativa participação das partes na solução da situação, estimulando o diálogo com a menor intervenção possível de terceiros. Cada qual dos envolvidos é ouvido pelo mediador e juntos poderão decidir quanto à composição da controvérsia.

É um exercício legítimo das garantias fundamentais de acesso à justiça e de celeridade processual, posto que a solução parte dos próprios interessados. Portanto, substitutivo do tradicional processo administrativo disciplinar.

Acrescentam as autoras acima referenciadas que a mediação, a partir de uma análise mais profunda de sua utilização, também tem a capacidade de resolver as causas das controvérsias no âmbito das relações interpessoais, como já argumentado anteriormente, não se restringindo apenas à questão disciplinar, pois evita o surgimento de outras desavenças a partir da abertura do diálogo, proporcionando, ao longo do tempo, a redução do número de reclamações e, portanto, de custos. Além disso, melhora a eficiência administrativa no campo da gestão de pessoas, pois exerce também o papel de “amadurecer, no servidor, seu senso de responsabilidade ética e moral, de modo a torná-lo mais consciente do seu papel enquanto funcionário público”.²⁸

²⁶ Bourges, 2023, p. 201-202.

²⁷ Rogério; Dias, 2012, p. 52-63.

²⁸ Rogério; Dias, 2012, p. 61.

Por fim, importante ressaltar que a adoção da mediação no caso concreto depende da adesão voluntária dos envolvidos e que as soluções das controvérsias ou conflitos devem ser propostas pelas partes, já que a mediação se propõe justamente a promover o entendimento consensual entre elas.

3 Procedimento Disciplinar, vantagens da mediação e compatibilização com o Regime Jurídico Administrativo

3.1 Da autonomia administrativa e financeira do TCE/SC

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina é órgão autônomo que possui independência administrativa e financeira. Nos termos do art. 61 da Constituição do Estado de Santa Catarina, é “integrado por sete Conselheiros, tem sede na cidade de Florianópolis, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual [...]”. Embora seja auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo,²⁹ não existe subordinação entre este poder e o TCE/SC, conforme ensinam os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo.³⁰

A Lei Complementar estadual n. 202, de 15 de dezembro de 2000, instituiu a Lei Orgânica do TCE/SC (LOTCE) e o seu art. 2º reafirma a autonomia e independência da Corte de Contas catarinense, dispondo de uma série de competências que a blindam de possíveis interferências de outros órgãos ou poderes.

A referida norma também instituiu a atribuição de Corregedor-Geral, a ser exercida por um dos Conselheiros do Tribunal, para mandato de dois anos, com possibilidade de recondução por igual período. Entre outras atribuições que competem ao Corregedor-Geral, consta no art. 92, III, a competência para “instaurar e presidir processo administrativo disciplinar contra Conselheiro, Auditor e servidor, precedido ou não de sindicância”, assunto este que tem evidente relação com o tema deste artigo. As atribuições do Corregedor-Geral são previstas, ainda, no Regimento Interno da Corte de Contas (RITCE), instituído pela Resolução n. TC-06/2001,³¹ e no Regulamento da

²⁹ Art. 59. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...].

³⁰ Os tribunais de contas são órgãos vinculados ao Poder Legislativo, que o auxiliam no exercício do controle externo da administração pública, sobretudo o controle financeiro. Não existe hierarquia entre as cortes de contas e o Poder Legislativo (Alexandrino; Paulo, 2015, p. 934).

³¹ Art. 275. Incumbe ao Corregedor-Geral o exercício das seguintes atribuições: [...] II – instaurar e presidir processo administrativo disciplinar contra Conselheiro, Auditor e servidor, precedido ou não de sindicância.

Corregedoria-Geral previsto na Resolução n. TC-30/2008, que será substituído em breve, a fim de abranger as competências introduzidas pela Lei Complementar estadual n. 823/2023.³² Por fim, para consolidar a completa autonomia do TCE/SC nos procedimentos administrativos disciplinares de seus membros e servidores, ressalta-se a aprovação recente da Lei Complementar estadual n. 855, de 30 de janeiro de 2024, pela Assembleia Legislativa, que dispõe sobre o regime disciplinar aplicável aos servidores do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).³³

3.2 Dos dispositivos legais aplicáveis aos servidores do TCE/SC

Os servidores do TCE/SC estão sujeitos à Lei estadual n. 6.745/1985 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina), lei anterior à CF/88, motivo pelo qual sofreu diversas alterações e revogações de parte de seus dispositivos, dentre eles a extinção de parte do capítulo destinado à questão disciplinar, substituído pela Lei Complementar estadual n. 491/2010, que criou o Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina. Essa norma, além da revogação de diversos dispositivos, introduziu no ordenamento jurídico estadual a figura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Em âmbito estadual, o ajustamento de conduta administrativo talvez seja a grande e única inovação e tentativa de modernização dos procedimentos administrativos disciplinares em que a infração cometida seja de baixa gravidade, ou seja, infrações puníveis com repreensão verbal ou escrita, advertência ou suspensão de até 15 (quinze) dias. O citado ajustamento pode ser proposto antes da abertura de sindicância ou processo administrativo disciplinar ou como substitutivo de penalidade, se cumpridos os requisitos legais.³⁴

³² Art. 4º O art. 92 da Lei Complementar nº 202, de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação: [...] II – realizar as correções e inspeções nas atividades dos órgãos do Tribunal de Contas, dos servidores, dos Auditores e dos Conselheiros; e III – instaurar e presidir processo administrativo disciplinar contra Conselheiro, Auditor e servidor, precedido ou não de sindicância” (NR).

³³ A referida lei complementar dispõe, em seu art. 2º, I, que “não haverá intervenção da Procuradoria-Geral do Estado em qualquer fase do procedimento”, consolidando a completa independência dos procedimentos administrativos disciplinares no âmbito do TCE/SC.

³⁴ Art. 10. Constituem requisitos para o ajustamento de conduta: I - inexistência de dolo ou má-fé na conduta do servidor infrator; II - inexistência de dano ao erário ou prejuízo às partes, ou uma vez verificado, ter sido prontamente reparado pelo servidor; III - que o histórico funcional do servidor lhe abone a conduta

Todavia, o ajustamento de conduta administrativo continua a ser uma condição proposta pela Administração Pública que, embora proporcione mais eficiência e celeridade processual, pouco se utiliza, não obstante seja um instrumento de correção de conduta que possui importante característica pedagógica na correção de condutas.

3.3 Dos trabalhos das comissões de procedimento administrativo disciplinar

O procedimento administrativo disciplinar, assim compreendidas as modalidades de sindicâncias investigativa, punitiva e patrimonial, de processo administrativo disciplinar e de procedimento sumário,³⁵ deve, necessariamente, possuir comissão nomeada pela autoridade competente. A complexidade inerente à instrução do procedimento administrativo disciplinar, seja qual for a modalidade, exige a capacitação contínua dos servidores nomeados como integrantes de comissão disciplinar.

O trabalho desempenhado pelas comissões disciplinares vem ganhando relevância à medida que o Direito Administrativo Sancionador evolui. Em uma breve descrição evolutiva, no final da década de 1930, a defesa do servidor indiciado era apresentada perante a autoridade competente que, de posse do relatório da comissão, poderia determinar o arquivamento do processo ou determinar a citação do servidor indiciado. No fim da década de 1940 e no início da década de 1950, a indicição do servidor deixou de ser competência da autoridade competente e foi transferida para as comissões disciplinares, e o conteúdo de seus relatórios não vinculava a autoridade competente quando do julgamento do processo. Por fim, no fim da década de 1980 até os dias atuais, houve o aumento do protagonismo das comissões disciplinares, que passaram a ter dois momentos importantes no curso do processo disciplinar: o primeiro, na produção do relatório de instrução, antes da defesa do servidor indiciado; o segundo, na produção do relatório conclusivo, após a apresentação da defesa do servidor indiciado.³⁶

precedente; e IV - o servidor não poderá estar em estágio probatório. Parágrafo único. Não se admitirá o ajustamento de conduta caso tenha sido o servidor beneficiado anteriormente, no prazo de 3 (três) anos, com a medida alternativa de procedimento disciplinar e de punição.

³⁵ Alves; Pacheco, 2023, p. 2.

³⁶ Alves; Pacheco, 2023, p. 17.

A decisão da autoridade competente permanece não vinculada ao relatório final da comissão disciplinar, mas sua discordância deve ser motivada.³⁷

Segundo Alves e Pacheco, de todas as atribuições que uma comissão possui, “a função primária das comissões disciplinares é apurar fatos que representam irregularidades e condutas que possam configurar infrações disciplinares” e, para tanto, seus membros têm a competência de “conduzir investigações completas e imparciais, o que inclui coleta de evidências, oitivas de testemunhas, análise de documentos, e exame de quaisquer informações pertinentes relacionadas com os fatos”.³⁸

Nota-se, portanto, que a atuação de uma comissão disciplinar independente, capacitada e comprometida é fundamental para que o processo seja revestido de legalidade, integridade, imparcialidade e transparência, sem prejuízo do sigilo inerente ao procedimento administrativo disciplinar. Nesse contexto, embora não haja, na legislação disciplinar atual, referência ao estabelecimento de comissões disciplinares permanentes,³⁹ defende-se que haja a constituição, pelos poderes e demais órgãos que gozam de autonomia administrativa, de comissão permanente de processo disciplinar, a fim de que a capacitação de seus integrantes possa ser planejada e de forma contínua, mitigando, assim, possíveis falhas nos trabalhos da comissão. Para Alves e Pacheco:⁴⁰

Uma comissão disciplinar permanente, representa uma equipe de trabalho responsável por conduzir procedimentos disciplinares dentro de uma instituição ou organização. Tipicamente é estabelecida por uma resolução da autoridade administrativa de nível hierárquico superior com competência para instaurar procedimentos administrativos e aplicar penalidades a servidores. A comissão disciplinar permanente também pode ser criada por instrumento normativo institucional como regimento interno, ou diploma cabível. Funciona como um corpo permanente, disponível para conduzir procedimentos disciplinares, para tanto deve dispor de estrutura suficiente para satisfazer a demanda do serviço público por suas atividades próprias.

[...]

A experiência das práticas administrativas e de gestão em uma comissão permanente contribuem para aumento da eficiência e da produtividade, possibilitando que comissões de vários processos possam ser formadas por um número relativamente pequeno de servidores.

³⁷ Nos termos do art. 60 da Lei Complementar estadual n. 491/2010, “o julgamento a ser efetuado pela autoridade competente é dirigido pelo livre convencimento, a qual é facultado divergir das conclusões do relatório da comissão, podendo, motivadamente, agravar a penalidade proposta, brandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade”.

³⁸ Alves; Pacheco, 2023, p. 18.

³⁹ Alves; Pacheco, 2023, p. 17.

⁴⁰ Alves; Pacheco, 2023, p. 19-21.

[...]

A comissão disciplinar permanente, por conta da experiência e conhecimento em matéria de direito administrativo disciplinar, tem melhores condições de agir com independência, autonomia e imparcialidade em suas deliberações, mantendo-se livre de influências indevidas, conflitos de interesses, ou vieses. Operando com transparência, seguindo procedimentos estabelecidos e promovendo comunicação entre as partes envolvidas.

Em estruturas administrativas de grande porte, como os Poderes Executivo e Judiciário, considera-se pertinente que as comissões disciplinares atuem também na solução consensual de conflitos, por meio da mediação, já que esses poderes costumam ter milhares de servidores espalhados por todo o território estadual. Assim, as capacitações ficariam concentradas em um grupo de servidores com dedicação especial ao tema, além da capacitação contínua nos demais temas disciplinares. Todavia, no âmbito do TCE/SC, entende-se que a mediação pode ser conduzida pela própria Corregedoria-Geral,⁴¹ por se tratar de um órgão com poucos servidores e com estabelecimento unicamente na capital do Estado.

Dessa forma, os trabalhos desempenhados pela comissão permanente de processo disciplinar do TCE/SC seriam direcionados para casos em que o uso da mediação restasse vencido. Por consequência, os servidores lotados na Corregedoria-Geral devem manter-se em constante capacitação a respeito dos métodos adequados de solução de conflitos em âmbito disciplinar, em especial a mediação.

3.4 Do procedimento administrativo disciplinar no âmbito do TCE/SC

Como já exposto, os servidores do TCE/SC estão submetidos à Lei estadual n. 6.745/1985, à Lei Complementar estadual n. 491/2010 e ao novo regime disciplinar aplicável aos servidores do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, instituído pela Lei Complementar estadual n. 855/2024. Como novidade, o regime disciplinar do TCE/SC estende a possibilidade de realização de ajustamento de conduta administrativo no caso de infrações sujeitas à suspensão de até 30 dias e define o Corregedor-Geral e o Presidente do Tribunal como autoridades celebrante e

⁴¹ Nesse caso, haveria a economia de recursos públicos, já que a atuação como mediador seria função atrelada ao trabalho do órgão correcional, diferentemente do trabalho das comissões, que são gratificadas para o exercício de suas funções.

homologadora do ajustamento, respectivamente, nos moldes dos arts. 9º a 11 da Lei Complementar n. 491, de 2010.

A ampliação da aplicação do ajustamento de conduta administrativo é bastante pertinente, principalmente porque a Lei estadual n. 6.745/85, ao dispor sobre as penalidades aplicáveis aos servidores a ela sujeitos, estabeleceu como possíveis penas a repreensão verbal, repreensão escrita, *suspensão de até 10 ou 30 dias*, destituição de cargo de confiança, demissão simples, demissão qualificada, cassação de aposentadoria e cassação de disponibilidade.⁴² Sem a alteração, as penas de suspensão de até 30 dias seriam submetidas às circunstâncias atenuantes previstas no art. 147 da supracitada lei, dando margem a subjetividades para que a pena fosse reduzida à metade e, assim, propor o ajustamento.

Superada a questão quanto às possibilidades de ajustamento de conduta administrativo, cabe abordar os trâmites dos procedimentos administrativos disciplinares no Tribunal de Contas. Em resumo, as comunicações de irregularidades cometidas pelos servidores do TCE/SC são tramitadas de forma sigilosa e a instauração ou não de procedimento administrativo disciplinar é decisão do Corregedor-Geral, após a realização da análise de admissibilidade, por força do inciso III do art. 92 da LOTCE, sendo que antes do advento da Lei Complementar estadual n. 823/2023, tal decisão competia ao Presidente da Corte de Contas.

A Assessoria da Corregedoria-Geral sugere a instauração ou o arquivamento da denúncia ao Corregedor-Geral. Optando-se pelo prosseguimento do processo, é nomeada a comissão disciplinar que, a partir de então, realizará as fases do procedimento administrativo disciplinar que lhe cabem. Também há a participação da Procuradoria Jurídica do TCE/SC (PROCTCE), que absorveu, inclusive, as atribuições da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/SC) nos procedimentos disciplinares, após o advento da Lei Complementar estadual n. 855/2024.⁴³ Por fim, se a comissão chegar à conclusão de que o servidor deva ser demitido ou ter cassada sua aposentadoria ou disponibilidade,

⁴² Arts. 136 e 137 da Lei n. 6.745/85.

⁴³ Art. 2º Aplica-se aos servidores do Quadro de Pessoal do TCE/SC o regime disciplinar previsto na Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985, observadas as normas procedimentais previstas na Lei Complementar nº 491, de 20 de janeiro de 2010, e as seguintes alterações em razão das particularidades inerentes à estrutura do TCE/SC: I – não haverá intervenção da Procuradoria-Geral do Estado em qualquer fase do procedimento; e [...].

cabará ao Presidente da Corte de Contas exercer o poder disciplinar a ele conferido.⁴⁴ Nos demais casos, o exercício do poder disciplinar cabará ao Corregedor-Geral. Importante ressaltar que, das penalidades disciplinares aplicadas pelo Corregedor-Geral, cabará recurso hierárquico ao Presidente do Tribunal de Contas.

Em que pese a ausência de previsão legal no atual ordenamento jurídico aplicável aos servidores civis do Estado de Santa Catarina, o tópico a seguir evidenciará o porquê de adotar a mediação para solucionar os conflitos de menor gravidade, assim entendidas as infrações puníveis com a pena de suspensão de até 30 dias, mesmo parâmetro utilizado para fins de celebração de ajustamento de conduta administrativo na Lei Complementar estadual n. 855/2024, e quais os benefícios que essa adoção proporcionará.

3.5 Das regras para a adoção da mediação no TCE/SC

Com a promulgação da Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018, que acrescentou 10 (dez) novos artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), os quais trouxeram normas de direito público com o objetivo de conferir maior segurança jurídica e eficiência na sua aplicação, evidencia-se o modelo cada vez mais dialogal exigido para o controle.

Com propriedade, ao tratar das competências dos Tribunais de Contas, Carlos Ayres Britto afirma haver uma verdadeira “judicatura de contas”, por se tratar de um órgão com regime preponderantemente constitucional. Ou seja, todo o norte de atuação e competência das Cortes de Contas está previsto na própria Constituição. Considera o autor que nenhum Tribunal de Contas é “singelamente administrativo (ao contrário do que se tem afirmado, amiudadamente) [...]”. Dessa forma, os Tribunais de Contas possuem grande parte de sua estrutura normativa estabelecida diretamente pelo Poder Constituinte, “assim no plano da sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam”.⁴⁵

⁴⁴ Art. 3º Caberá ao Presidente e ao Corregedor-Geral do TCE/SC o poder disciplinar em relação aos servidores do Quadro de Pessoal de que trata a Lei Complementar nº 255, de 2004. § 1º O poder disciplinar do Presidente do Tribunal de Contas abrange todas as penalidades dispostas no art. 136 da Lei nº 6.745, de 1985, e compete-lhe, exclusivamente, impor as penalidades de demissão e de cassação de aposentadoria ou de disponibilidade. § 2º O poder disciplinar do Corregedor-Geral do Tribunal de Contas restringe-se às penalidades de repreensão, de suspensão e de destituição de cargo de confiança.

⁴⁵ Britto, 2001, p. 8-9.

Assim, e nos ensinamentos de Carlos Ayres Britto, o regime jurídico dos Tribunais de Contas é de matriz eminentemente constitucional, gozando de autonomia suficiente para editar seus próprios regulamentos. Nessa linha, a edição de Resolução seria um instrumento adequado para dispor sobre a organização, composição, responsabilidade dos mediadores, critérios de escolha, dentre outros, no âmbito do TCE/SC.

Ainda, como já exposto, a adoção da mediação proporcionará a solução de controvérsias e conflitos que representam condutas infracionais de menor gravidade, puníveis com a pena de suspensão de até 30 dias, tendo como reflexo paralelo o necessário restabelecimento das relações interpessoais. Desse modo, podem ser delineados alguns tópicos dos procedimentos que se mostram adequados para efetivação da mediação na Corte de Contas catarinense:

- i) A mediação será proposta por uma das partes envolvidas no conflito;
- ii) As partes devem assinar o termo de adesão à mediação e este conterá dispositivos de compromisso de participação, confidencialidade, respeito mútuo, aceitação do acordo e implicações;
- iii) A mediação e as soluções propostas devem ser aceitas por todos os envolvidos de forma voluntária, em respeito ao princípio da autonomia da vontade das partes;
- iv) O mediador não pode propor as soluções para o conflito, todavia, tem um papel ativo no procedimento, como agente facilitador da comunicação entre as partes, com vistas ao consenso.
- v) O mediador pode fazer questionamentos para esclarecer o que for necessário e ponderar questões controversas;
- vi) A mediação será formalizada em documento nos autos do processo sigiloso e será submetida ao Corregedor-Geral para homologação e arquivamento;
- vii) O não cumprimento do acordo entre as partes provoca a continuidade do processo em âmbito disciplinar;
- viii) O monitoramento das soluções propostas será realizado pela Corregedoria-Geral.

ix) O mediador será servidor lotado na Corregedoria-Geral não impedido e, para tanto, aplicam-se ao mediador, no que couber, as mesmas hipóteses legais de impedimento e suspeição das comissões de procedimentos administrativos disciplinares;

x) o uso da mediação será vedado nos casos de penas capitais.⁴⁶

Ainda que a edição de Resolução seja suficiente, considerando a autonomia de que dispõe o TCE/SC em sua administração, com a introdução da Lei Complementar estadual n. 855/2024, a mediação pode ser inserida no regime disciplinar aplicável aos servidores da Corte de Contas catarinense, evidenciando ainda mais a importância da adoção do método consensual de solução de conflitos em âmbito disciplinar.

⁴⁶ Demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão ou função comissionada.

CONCLUSÃO

Partindo-se da transição da gestão “burocrática” para a “gerencial”, o trabalho abordou como essas mudanças influenciaram o Direito Administrativo, e, em especial, o Direito Administrativo Sancionador, evidenciando as transformações na gestão pública com a introdução dos métodos de solução de conflitos.

A evolução histórica do Direito Administrativo Disciplinar se confunde com o Direito Administrativo Moderno, que, após a Constituição de 88, passou a ter novos paradigmas, como a busca da eficiência e da consensualidade, a partir da superação ou mesmo da resignificação de antigos dogmas, como a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público.

Nesse contexto, apresentou-se uma nova perspectiva para o processo administrativo disciplinar, a partir da utilização da mediação como meio de construção de uma solução dialógica entre os diferentes atores processuais, especialmente no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

A cultura da consensualidade e a institucionalização de mecanismos de resolução consensual de conflitos representam uma abordagem adequada para lidar com as complexidades da Administração Pública que refletem a dinâmica social, que é plural, complexa e, sobretudo, desigual. Nela, estão acopladas uma série de estruturas que permitem a manutenção da burocracia e dos altos custos dela advindos.

Como expressão desse novo paradigma de atuação, tem-se a mediação como alternativa à instauração de processo administrativo disciplinar, que demanda tempo, custos e, por vezes, não promove efetivamente a resolução dos conflitos, podendo até ampliá-los. Na mediação, há a aproximação entre o servidor e a Administração, transformando o processo em um espaço de realização de legitimidade democrática, no qual o servidor é, acima de tudo, um cidadão.

Assim, a mediação busca estabelecer o diálogo e promover o consenso, o que não significa ignorar preceitos constitucionais e legais. Ao revés, é uma abordagem que permite legitimar ainda mais a formação da solução, e, ao longo do trabalho, afastou-se empecilhos ao uso da mediação.

Por fim, foram delineados alguns tópicos do procedimento que se entende adequado para efetivação da mediação no TCE/SC, com a apresentação de seu conteúdo

e limites, sem, contudo, esgotar a matéria, que ainda tem muito a evoluir, em termos de institucionalização.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23 ed. Rio de Janeiro: Método, 2015. 1368 p.

ALVES, Elizete Lanzoni; PACHECO, André. Comissões permanentes disciplinares sob a ótica da segurança jurídica e da impessoalidade no Estado de Santa Catarina. **Revista Eletrônica ESA-SC, Florianópolis (SC)**, v. 3, n. OAB-SC, p. e022, 2023. Disponível em: <https://revistaesasc.org/esasc/article/view/23>. Acesso em: 28 fev. 2024.

BARRETO, Maria Isalete dos Santos. **As cláusulas escalonadas de mediação e arbitragem: acesso à justiça e desjudicialização das relações contratuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 171 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5579/E5809/40178>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo** – 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 576 p.

BOURGUES, Fernanda Schuhli. **Mediação administrativa: Solução de controvérsias entre os particulares e a Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 633**. A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 21, de 2 de dezembro de 2015**. Recomenda aos Tribunais e Corregedorias de Justiça a utilização de mecanismos consensuais de resolução de conflitos quando diante de infrações de natureza administrativo-disciplinar que apresentem reduzido potencial de lesividade. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3029>. Acesso em: 20 dez. 2023.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. A hibridez material das Cortes de Contas como atributo determinante de sua organicidade e a metamorfose institucional dos Tribunais da Governança Pública. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC. 2021. 205 p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/227262>. Acesso em: 04 jan. 2024.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 1013 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L1145/E1165>. Acesso em: 22 dez. 2023.

LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados Liberal, Social e Democrático de Direito**: noções, afinidade e conceitos. Revista Jurídica JusVox Ano 1, N.03, out. 2016. Disponível em: <http://www.jusvox.com.br/revista/edicao-atual/item/153-estados-liberal-social-e-democratico-de-direito-noções-afinidades-e-fundamentos.html>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23. ed. rev., e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 456 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L1553/E4717>. Acesso em: 22 dez. 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 231, p. 129–156, 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45823>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ORMEROD, Alexandre Rodriguez Bueno. **Administração Pública Dialógica e Legitimação da Atuação Administrativa**. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2012. 26 p. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/alexandreormerod.pdf. Acesso em 04 jan. 2024.

ROGÉRIO, Taiz; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar**. Fórum Administrativo – FA, ano 2012, n. 134, p. 52-63, abr. 2012. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E20942/34961>. Acesso em: 20 dez. 2023.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: http://leis.ale.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 21 dez. 2023.

SANTA CATARINA. **Lei n. 6.745, de 28 de dezembro de 1985**. Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 1985. Disponível em: http://leis.ale.sc.gov.br/html/1985/6745_1985_Lei.html. Acesso em: 21 dez. 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2000. Disponível em: http://leis.ale.sc.gov.br/html/2000/202_2000_lei_complementar.html. Acesso em: 21 dez. 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n. 491, de 20 de janeiro de 2010**. Cria o Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2010. Disponível em: http://leis.ale.sc.gov.br/html/2010/491_2010_Lei_complementar.html. Acesso em: 21 dez. 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n. 823, de 11 de janeiro de 2023**. Altera a Lei Complementar nº 202, de 2000, que “Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências”. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2023. Disponível em: http://leis.ale.sc.gov.br/html/2023/823_2023_lei_complementar.html. Acesso em: 21 dez. 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n. 855, de 30 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre o regime disciplinar aplicável aos servidores do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2024. Disponível em: http://leis.ale.sc.gov.br/html/2024/855_2024_lei_complementar.html. Acesso em: 02 fev. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo administrativo: um diálogo necessário entre Estado e cidadão. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 39-51, jan./mar. 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Resolução n. TC-06/2001, de 28 de dezembro de 2001**. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001. Disponível em: https://www.tc.sc.br/sites/default/files/leis_normas/REGIMENTO-INTERNO-CONSOLIDADO.pdf. Acesso em: 21 dez. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Resolução n. TC-30/2008, de 22 de agosto de 2008**. Aprova o Regulamento da Corregedoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2008. Disponível em: <https://www.tc.sc.br/leis-e-normas/resolucoes>. Acesso em: 21 dez. 2023.