

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202400016000821

Interessado(a): CORREGEDORIA SETORIAL DA SSP

Assunto: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.

DESPACHO Nº 525/2024/GAB

EMENTA: DIREITO
ADMINISTRATIVO. PROCESSO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.
CONSULTA. TERMO DE
AJUSTAMENTO DE CONDUTA
(TAC). PRAZO DE VIGÊNCIA. LEI
ESTADUAL Nº 21.631/2022.
REDUÇÃO DO PRAZO. TERMOS DE
AJUSTAMENTO DE CONDUTA
CELEBRADOS ANTERIORMENTE À
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA.
MANUTENÇÃO DO PRAZO DE 2
(DOIS) ANOS ORIGINALMENTE
PREVISTO NO ESTATUTO E
INCORPORADO AOS ACORDOS.
NATUREZA NEGOCIAL E NÃO
PUNITIVA. ATO JURÍDICO
PERFEITO. ART. 6º, § 1º, LINDB.
ART. 5º, XXXVI, DA CF/88. REGIME
PRESCRICIONAL. DIREITO
INTERTEMPORAL. APLICAÇÃO DO
ESTATUTO VIGENTE AO TEMPO DA
CONSUMAÇÃO DO ATO.
PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS
DA PGE. CELEBRAÇÃO DO TAC

COMO CAUSA SUSPENSIVA DA
PRESCRIÇÃO. ADIMPLEMENTO
COMO CAUSA EXTINTIVA DA
PUNIBILIDADE. DESPACHO
REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-
GAB/2020-PGE. MATÉRIA
ORIENTADA.

1. Inauguram os autos o Ofício nº 747/2024/SSP (SEI nº [55487896](#)), da lavra do Corregedor Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública, por meio do qual solicita orientação jurídica acerca do período de vigência dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's) celebrados anteriormente à Lei estadual nº 21.631, de 17 de novembro de 2022, a qual reduziu o prazo de vigência, originalmente previsto em 2 (dois) anos, para 1 (um) ano ou 6 (seis) meses, a depender da pena cominada para a infração disciplinar.

2. A mencionada consulta foi realizada a partir dos seguintes questionamentos:

a) Para os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados antes da alteração legislativa realizada pela Lei estadual nº 21.631, de 17/11/2022, que estabelecia o prazo de vigência de 2 (dois) anos, contados a partir da sua celebração, continua-se adotando esse mesmo prazo, conforme previsto no instrumento do TAC, ou deve-se adotar o novo prazo de vigência do TAC, disciplinado pela alteração legislativa mencionada, ou seja, vigência de 6 (seis) meses, no caso de transgressão disciplinar punida com advertência, e vigência de 1 (um) ano, no caso de transgressão disciplinar punida com suspensão de até 30 (trinta) dias, contados a partir da sua celebração?

b) No tocante ao questionamento anterior, caso o prazo de vigência do TAC a ser adotado seja o que se encontra atualmente em vigor, ou seja, de 6 (seis) meses ou de 1 (um) ano, a depender da transgressão disciplinar, levando-se em consideração a transgressão disciplinar praticada na vigência da revogada Lei estadual nº 10.460/1988, como proceder em situação na qual tenha decorrido o prazo prescricional de 3 (três) anos, previsto no artigo 201, inciso I, da Lei estadual nº 20.756/2020, em circunstância na qual a somatória do prazo prescricional decorrido entre a data do fato e a data de celebração do TAC, com o prazo decorrido após o término do seu período de vigência, ultrapassa o prazo prescricional de 3 (três) anos? Deve-se reconhecer e declarar extinção da punibilidade pela prescrição, tenha o servidor compromissário cumprido ou descumprido as condições fixadas no TAC?

3. Instada a se manifestar, a Procuradoria Setorial, na forma do **Parecer Jurídico nº 4/2024 SSP/CONSER** (SEI nº [55639648](#)), pronunciou-se pela “impossibilidade de retroação da Lei nº 21.631/2022 quanto ao prazo de vigência dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) já celebrados antes de sua vigência”, de modo a preservar o prazo de 2 (dois) anos previsto no dispositivo à época da celebração do termo. Para tanto, fundamentou, em

essência, que o termo é instrumento consensual, com natureza negocial e não punitiva, submetido, assim, ao princípio do “tempus regit actum” (o tempo rege o ato). Ademais, por se considerar ato jurídico perfeito, não se deve admitir a aplicação retroativa da legislação editada posteriormente ao seu aperfeiçoamento. Ao final, por força do ineditismo da matéria, encaminhou os autos a esta Procuradoria-Geral, via Consultoria-Geral, nos termos do § 1º do art. 2º da Portaria 170 - GAB/PGE.

4. Brevemente relatado, passa-se à fundamentação.

5. De início, visando reforçar a necessária coerência e estabilidade dos procedimentos administrativos, cumpre trazer à luz alguns apontamentos pretéritos desta Casa acerca dos principais contornos de juridicidade - com especial destaque à natureza e à finalidade - do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Observe-se:

Despachoº 6/2023/GAB (SEI nº [000036634049](#)):

5. O termo de ajustamento de conduta previsto no art. 248 da Lei estadual nº 20.756, de 2020^[3], consiste em negócio jurídico bilateral, em resolução consensual de conflitos fruto de concessões recíprocas. De um lado o estado renuncia, condicionalmente, ao poder-dever de promover a persecução disciplinar e punir as faltas funcionais, e de outro, o faltoso reconhece, voluntariamente, a responsabilidade pela prática da transgressão disciplinar e se compromete a ajustar sua conduta aos deveres e às proibições previstos na legislação e a ressarcir os danos e prejuízos porventura causados ao erário. A adesão do servidor público é facultativa, pois compete a ele avaliar a vantagem de uma solução conciliada para o conflito.

Despacho nº 197/2023/GAB (SEI nº [000037666060](#)):

10. A inserção do TAC no regime disciplinar instituído pela Lei nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, pretendeu estabelecer uma forma consensual e alternativa ao processo administrativo disciplinar para solucionar o conflito surgido com a prática de transgressões disciplinares de menor potencial ofensivo, mediante a priorização da eficácia e economia de tempo e recurso, sem prejuízo do exercício do poder disciplinar no caso de violação da avença. Tais espécies de faltas funcionais, em razão do menor grau de gravidade que ostentam, podem ser solucionadas através da adoção de um mecanismo dotado de maior celeridade e capaz de obter bons resultados corretivos e pedagógicos.

(...)

12. Conforme enunciado no *caput* do art. 248 do estatuto^[1], o TAC consiste em meio alternativo ao processo administrativo disciplinar e não meio alternativo à penalidade disciplinar. Assim, como o evidente desígnio da lei é evitar a deflagração de processo administrativo disciplinar, quando a conduta se circunscrever a resultado típico de menor potencial ofensivo, o § 2º do citado art. 248 estabeleceu como limite máximo para sua propositura o prazo “até 5 (cinco) dias após a citação do servidor em processo administrativo disciplinar já instaurado”^[2].

Despacho nº 456/2023/GAB (SEI nº [45906979](#)):

10. A propósito do citado rol, é oportuno assinalar que o sistema jurídico disciplinar estadual já possui seu instrumento despenalizante, criado especificamente para os contextos de prática de faltas funcionais e regulamentado segundo valores e critérios peculiares da realidade administrativa. Esse instrumento é o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto no mencionado inciso III do art. 198 da Lei nº 20.756, de 2020 que ostenta natureza igualmente negocial e foi instituído sob a mesma essência racionalizadora da atuação punitiva estatal considerada no ANPP, na medida em que possui como objetivo otimizar o trabalho correicional e priorizar a apuração dos ilícitos de natureza mais graves, tutelando-se bens jurídicos mais relevantes.

5.1. Resta evidenciada, assim, a compreensão desta Procuradoria-Geral de que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) consiste em instrumento com natureza jurídica negocial; portanto, bilateral, consensual e alvo de concessões recíprocas. Ademais, o instituto, consoante expressa previsão legal do art. 248, § 2º, da Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, não possui caráter punitivo, consistindo em mecanismo de resolução consensual alternativo ao exercício da pretensão punitiva estatal, materializada pela persecução disciplinar consistente no processo administrativo disciplinar (PAD) e na aplicação da respectiva sanção.

6. Essa constatação, sob a ótica do direito intertemporal, afasta a incidência do princípio implícito do direito sancionatório segundo o qual a norma material mais benéfica retroage para alcançar situações consumadas sob a vigência de regime jurídico mais gravoso, conforme positivado, e com aplicação subsidiária ao direito disciplinar, no art. 5º, XL, da Constituição Federal, e no art. 2º, parágrafo único, do Código Penal.

6.1. Isso porque, como aqui se viu, o TAC constitui meio alternativo não à punição, mas ao próprio processo administrativo disciplinar materializador da pretensão punitiva estatal, e não possui, portanto, caráter punitivo (art. 248, *caput*, e § 2º, da Lei estadual nº 20.756, de 2020).

6.2. Resta aplicável, assim, a regra basilar de direito intertemporal de que o ato, sobretudo o negocial, permanece regido pelo regime jurídico vigente ao tempo de sua consumação ("*tempus regit actum*"). Destaca-se, ainda, que a Lei estadual nº 21.631, de 17 de novembro de 2022, não contempla qualquer regra de transição ou previsão específica quanto aos TAC's celebrados antes de sua vigência.

7. Ademais, o ato opinativo da Setorial adequadamente aponta que o TAC formalizado em conformidade com as prescrições e condicionantes vigentes à época de sua celebração corresponde a ato jurídico perfeito, estando, pois, imune a alterações legislativas supervenientes, nos termos do art. 6º, § 1º, da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) e art. 5º, XXXVI, da CF/88.

7.1. Nesse ponto, destacam-se os ensinamentos de *Celso Antônio Bandeira de Mello*^[1], para quem "O ato administrativo é perfeito quando esgotadas as fases

necessárias à sua produção. Portanto, o ato perfeito é o que completou o ciclo necessário à sua formação. Perfeição, pois, é a situação do ato cujo processo está concluído.”

7.2. Não restam dúvidas de que o TAC devidamente celebrado corresponde a ato jurídico negocial que passou por todas as etapas de sua formação, restando pendente, durante o período de vigência do termo, apenas a produção de efeitos futuros. Não há, conforme anteriormente assinalado, que se cogitar em retroação, ainda que em sua vertente mínima, temperada ou mitigada (quando a lei nova atinge apenas os efeitos dos fatos anteriores, verificados após a data em que ela entra em vigor).

7.3. Reforçando essa compreensão exegética, destaca-se precedente do Superior Tribunal de Justiça, em que analisada a retroatividade da alteração legislativa para abranger TAC (em matéria ambiental) celebrado sob a égide do texto legal anterior:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) CELEBRADO ANTES DA VIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. TEMPUS REGIT ACTUM.

1. Trata-se, na origem, de Embargos à Execução em que se requer, com fundamento na superveniência do novo Código Florestal, a extinção de Execução por quantia certa proposta pelo Ministério Público para o pagamento de multa decorrente do descumprimento de TAC relativo a infrações ambientais.

2. O pedido das embargantes foi julgado improcedente pelo Juízo do primeiro grau, sob o argumento de que a Lei 4.771/1965 se aplica aos TACs celebrados durante a sua vigência. Decidindo Apelação, o Tribunal de origem, com fundamento nas disposições do novo Código Florestal, anulou a sentença, determinando a adaptação do TAC à nova legislação.

3. As cláusulas de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, ou de documento assemelhado, devem ser adimplidas fielmente e de boa-fé, incumbindo ao degradador a prova da satisfação plena das obrigações assumidas. A inadimplência, total ou parcial, do TAC dá ensejo à execução do avençado e das sanções de garantia. O STJ consolidou o entendimento de que o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada. Precedentes.

4. **Uma vez celebrado, e cumpridas as formalidades legais, o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC constitui ato jurídico perfeito, imunizado contra alterações legislativas posteriores** que enfraqueçam as obrigações ambientais nele estabelecidas. Deve, assim, ser cabal e fielmente implementado, vedado ao juiz recusar sua execução, pois do contrário desrespeitaria a garantia da irretroatividade da lei nova, **prevista no art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro** (Decreto-Lei 4.657/1942). Precedentes do STJ.

5. Recurso Especial provido.

(REsp 1802754/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/10/2019, DJe 11/09/2020).

8. Destarte, acolhe-se a conclusão a que chegou a Setorial, no sentido da impossibilidade de retroação da Lei estadual nº 21.631, de 2022, quanto ao prazo de vigência

dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's) celebrados antes de sua entrada em vigor. Mantém-se, assim, o prazo de vigência de 2 (dois) anos, o qual restou incorporado aos termos celebrados sob a égide da redação originária do art. 254, II, da Lei estadual nº 20.756, de 2020 (*II - constará do assentamento individual do servidor e terá vigência de 2 (dois) anos contados a partir da sua celebração*), ou seja, anteriormente à entrada em vigor da mencionada Lei estadual nº 21.631, de 2022.

9. No que tange ao segundo questionamento, ainda que tenha sido elaborado a partir de fórmula condicional hipotética que tenha como pressuposto a adoção do prazo de vigência da norma atualmente em vigor (de seis meses ou um ano), ante o teor do questionamento, entende-se pertinente, à guisa de colaboração, tecer esclarecimentos pontuais.

10. Em relação ao regime jurídico prescricional aplicável, não há que se cogitar da contagem do prazo prescricional previsto no art. 201, I, da Lei estadual nº 20.756, de 2020, caso a transgressão disciplinar tenha sido praticada na vigência da Lei estadual nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988. Nesse sentido, destaca-se o teor do recente **Despacho nº 366/2023/GAB** (SEI nº 45462188):

O Despacho nº 1.674/2021/GAB[4] (Processo administrativo nº 202011867001163) orientou em caráter referencial que o cálculo do prazo prescricional das transgressões disciplinares perpetradas sob a égide da Lei nº 10.460, de 1988, uma vez que veiculam normas de natureza material e regem-se pela lei vigente à época em que ocorreram, deve ser realizado segundo as regras dispostas nos incisos I e II e §§ 1º a 8º de seu art. 322, e não com amparo nos incisos I e II e §§1º a 9º do art. 201, da Lei nº 20.756, de 2020, cuja entrada em vigor ocorreu apenas em 28/7/2020.

10.1. Vale ainda referir a orientação referencial constante do **Despacho GAB nº 1.674/2021** (Processo administrativo nº 202011867001163):

"[...] 24. Em circunstâncias de existência de leis no tempo a regulamentar a mesma matéria a identificação das normas mais favoráveis não pode considerar os dispositivos legais isolados de cada diploma, mas o bloco da disciplina. A propósito, sobre o tema prescrição, já advertiu o Despacho Referencial nº 1.290/2021-GAB [Processo Administrativo nº 201100010013181] que a aventada exceção da retroatividade da lei mais favorável ao acusado (*lex mitior*), porventura aposta à diretiva geral da incidência no tempo das normas de direito materiais, não pode deixar de ser considerada à guisa do entendimento firmado em sede de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal, via Recurso Extraordinário nº 600.817/MS, no sentido de “*não é possível a conjugação de partes mais benéficas das [...] normas, para criar-se uma terceira lei, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da separação de Poderes*”.

25. Assim, na linha da tese firmada no Tema de Repercussão Geral nº 169, deve ser aplicada uma ou outra lei, sendo vedado, por conseguinte, combinar os dispositivos mais favoráveis de leis que disciplinam uma mesma matéria. Logo, não é possível pinçar nas Leis nº 10.460, de

1988 e na Lei nº 20.756, de 2020 as normas mais benignas sobre prescrição e criar, com base nesse “recorte de legislações” uma terceira disciplina para a matéria. A identificação, portanto, da lei mais favorável deve ser feita com base numa análise global, levando-se em conta todos os dispositivos que regulam a matéria prescrição inserido em cada um dos estatutos.

26. E da análise das normas que disciplinam a prescrição constata-se que o quantitativo dos prazos prescricionais não sofreu alteração com a superveniência da Lei nº 20.756, de 2020 e continua sendo de 3 (três) anos, quanto às infrações puníveis com advertência, suspensão e multa; e de 6 (seis) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, destituição de cargo em comissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade. Houve modificação, no entanto, do parâmetro do termo inicial e das causas interruptivas e suspensivas. Enquanto na Lei nº 10.460, o termo inicial coincidia com a data da prática da transgressão, na Lei nº 20.756, de 2020 o lapso prescricional começa a fluir da data em que o fato se tornou conhecido pela administração pública. O novo estatuto, no entanto, criou causas suspensivas da prescrição anteriormente não previstas (art. 201, §7º), pelo que se pode concluir que, em todos os aspectos, quanto a matéria prescrição, a Lei nº 10.460, de 1988 é mais favorável.

27. Diante da reportada constatação a orientação é no sentido de que para as transgressões disciplinares praticadas na vigência da Lei nº 10.460, de 1988 o prazo prescricional deve ser calculado segundo as regras dispostas no seu art. 322, incisos I a III e §§ 1º a 8º. Em contrapartida, revela-se incorreta a opinião consignada no item 43 do Parecer nº 20/2021-PROCSET (SEI 000021654745) segundo a qual incide a causa suspensiva da prescrição prevista no art. 201, § 7º, inciso III, da Lei nº 20.756, de 2020 aos TACs firmados em processos administrativos disciplinares em curso na data da publicação do novo estatuto segundo as situações ventiladas no art. 260, pois tais feitos disciplinares têm como objeto faltas funcionais perpetradas à luz da Lei nº 10.460, de 1988 e, portanto, segundo explicitado, sobre o tema, devem ser regidas pelas regras dispostas nos art. 322, incisos I e II e §§ 1º a 8º."

11. Ademais, é digno de nota que, para infrações perpetradas sob a égide da Lei estadual nº 20.756, de 2020, consoante o art. 201, § 7º, III, do aludido Estatuto, a celebração de TAC constitui causa suspensiva da prescrição, de modo que não se computa o prazo prescricional durante o período de vigência do Termo de Ajustamento de Conduta.

12. Outrossim, findo o prazo de vigência do termo, caso o servidor compromissário tenha cumprido as condições fixadas no TAC, não há que se cogitar da extinção da punibilidade pela prescrição, haja vista que o adimplemento integral do Termo de Ajustamento de Conduta é causa extintiva da punibilidade por si só, na forma do art. 198, III, e do art. 256 da Lei estadual nº 20.756, de 2020. Todavia, descumpridas as condições firmadas no acordo, deve-se, de imediato, aplicar a penalidade definida no instrumento, consoante preceitua o art. 257 do Estatuto.

13. Na confluência do exposto, **aprova-se, com acréscimos, o Parecer Jurídico nº 4/2024 SSP/CONSER** (SEI nº [55639648](#)), oportunidade em que se fixa a seguinte síntese conclusiva:

i) O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto na Lei estadual nº 20.756, de 2020, como alternativa consensual aos processos administrativos disciplinares que envolvam transgressões de menor potencial ofensivo, é instituto jurídico com feição negocial e não punitiva, razão pela qual, quando formalizado em conformidade com as prescrições normativas vigentes ao tempo da celebração, considera-se ato perfeito e válido, cujos efeitos são preservados em face de alterações legislativas supervenientes, em observância ao art. 6º, § 1º, da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) e art. 5º, XXXVI, da CF/88;

i.a) Os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados anteriormente ao advento da Lei estadual nº 21.631, de 2022 – que reduziu o prazo de vigência para 6 (seis) meses ou 1 (um) ano, a depender da penalidade prevista para a transgressão – permanecem vigentes pelo período de 2 (dois) anos, conforme prescrito na redação original do art. 254, II, da Lei estadual nº 20.756, de 2020, e incorporado ao teor dos respectivos acordos;

ii) Reiteram-se as orientações referenciais contidas no **Despacho GAB nº 1.674/2021** e no **Despacho nº 366/2023/GAB**, no sentido de que “o cálculo do prazo prescricional das transgressões disciplinares perpetradas sob a égide da Lei nº 10.460, de 1988, uma vez que veiculam normas de natureza material e regem-se pela lei vigente à época em que ocorreram, deve ser realizado segundo as regras dispostas nos incisos I e II e §§ 1º a 8º de seu art. 322, e não com amparo nos incisos I e II e §§ 1º a 9º do art. 201 da Lei nº 20.756, de 2020, cuja entrada em vigor ocorreu apenas em 28/7/2020”;

iii) Para situações regidas pelo atual regime prescricional previsto na Lei estadual nº 20.756, de 2020, a celebração do TAC é causa suspensiva da prescrição, não havendo computo do prazo prescricional durante a vigência do termo (art. 201, § 7º, III, da Lei estadual nº 20.756, de 2020);

iv) Findo o prazo de vigência do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em caso de adimplemento das obrigações ajustadas, extingue-se a punibilidade (art. 198, III, e art. 256 da Lei estadual nº 20.756, de 2020). Todavia, em caso de descumprimento das obrigações pactuadas, deve-se, de imediato, aplicar a penalidade definida no instrumento (art. 257 da Lei estadual nº 20.756, de 2020).

14. Orientada a matéria, retornem-se os autos à **Secretaria de Estado da Segurança Pública, via Procuradoria Setorial**, para ciência. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** os **Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Contencioso de Pessoal, Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta**, bem como a representante do **CEJUR** (para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 – GAB) e a **Corregedora-Geral da PGE**. Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste **despacho referencial**, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 272