



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Centro - São Paulo/SP

Telefone:

PROCESSO 6067.2025/0029584-1

Parecer PGM/CGC Nº 155563389

EMENTA Nº 12.393

Disciplinar. Minuta de Decreto. Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD). Resolução consensual de imputações disciplinares. Viabilidade jurídica da regulamentação por decreto, com fundamento no art. 26 da LINDB, na Lei Federal nº 13.140/2015 e no poder regulamentar do Chefe do Executivo (art. 84, inciso IV, CF e art. 69, inciso III, LOMSP). Relação especial de sujeição. Caráter procedimental e organizacional da matéria. Dispensa de prévia autorização legislativa municipal.

INTERESSADO: Controladoria Geral do Município

ASSUNTO: Decreto para criar e regulamentar o Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) no âmbito do Município de São Paulo

Informação nº 425/2026-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria Geral do Consultivo

Senhora Coordenadora Geral

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Controladoria Geral do Município, que tem por objeto a edição de decreto destinado a instituir o Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município, configurando-o como instrumento de resolução consensual para infrações puníveis com repreensão ou suspensão.

A instrução teve início com Nota Técnica da CGM/AT (doc. 145782400) e Exposição de Motivos (doc. 145956638), que justificam a proposta com fundamento no art. 26 da LINDB e na Lei Federal nº 13.140/2015. Acompanhou minuta inicial de decreto (doc. 145956446).

A Corregedoria Geral, em manifestação (doc. 148548378), opinou pela viabilidade jurídica e oportunidade da proposta, com sugestões voltadas ao fortalecimento institucional do sistema correcional, especialmente quanto à vedação do TAD para assédio moral e sexual, à supressão da homologação por autoridades disciplinares centrais, à publicação do extrato no Diário Oficial, ao registro centralizado, à competência advocatória da Corregedoria e à rescisão automática do ajuste em caso de nova infração.

Em seguida, a Assessoria Jurídica da CGM emitiu parecer (doc. 148544871), reconhecendo a viabilidade jurídica e recomendando ajustes relativos à competência para celebração, à fixação de limite máximo de dias da pena de suspensão admissível, à uniformização e redução do prazo de reincidência (em simetria com o prazo prescricional bienal do art. 196, I, da Lei nº 8.989/1979) e à oitiva prévia desta PGM e da SEGES.

Reformulada parcialmente a minuta com base nessas recomendações (doc. 148668486), os autos foram remetidos ao PROCED e à SEGES.

A SEGES, mediante manifestação técnica da COGEP (doc. 151973835), apresentou observações pontuais sobre a parametrização do procedimento no SIGPEC, o registro do TAD nos assentamentos funcionais, a redação do parágrafo único do art. 25 e o alcance das hipóteses de prorrogação previstas no art. 26 da minuta.

A Diretoria do PROCED, na manifestação doc. 148705434, ponderou que a circunscrição do TAD a infrações puníveis com repreensão ou suspensão pode comprometer a aplicabilidade prática do instrumento, dado que parte significativa das infrações que demandam ressarcimento ao erário tramita por inquérito administrativo, sendo frequente que infrações inicialmente capituladas como passíveis de demissão tenham desfecho com pena de suspensão somente após instrução processual.

Apontou, ainda, o impacto sistêmico da proposta sobre o Decreto nº 43.233/2003 e a necessidade de harmonização com a Lei Federal nº 13.140/2015, com a Lei nº 8.989/1979 e com a regulamentação aplicável à Guarda Civil Metropolitana. Por fim, sugeriu, em razão da pertinência temática, a inserção do tema do TAD no grupo de trabalho já constituído para a revisão integral do referido Decreto.

Vieram os autos a esta Coordenadoria Geral do Consultivo para manifestação.

É o relatório.

A análise comporta **três eixos** articulados entre si. O primeiro diz respeito à imprescindibilidade de previsão normativa específica para a celebração de termos de ajustamento na seara disciplinar. O segundo, à viabilidade jurídica de regulamentação do TAD por decreto, sem prévia autorização legislativa específica. O terceiro, à pertinência da inserção do tema no grupo de trabalho instituído pela Portaria PGM nº 06/2026.

I — Da imprescindibilidade de previsão normativa específica para a celebração de termos de ajustamento na seara disciplinar

Antes de examinar a via adequada de regramento, cabe firmar premissa fundamental: a celebração de termo de ajustamento disciplinar, como instrumento consensual substitutivo da persecução disciplinar, demanda *previsão normativa específica*, não podendo apoiar-se exclusivamente na cláusula geral do art. 26 da LINDB.

A doutrina especializada é firme nesse sentido. Como observa Thiago Marrara, na ausência de normas autorizativas, a negociação de compromissos pode expor a autoridade pública a questionamentos por renúncia indevida de competências e sujeitar os particulares à insegurança jurídica, diante do risco de invalidação dos pactos (“Compromissos como técnica de administração consensual: breves comentários ao art. 26 da LINDB”. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 283, n. 1, 2024).

Em matéria sancionadora, a advertência ganha contornos próprios. Não há discricionariedade quanto ao exercício da competência punitiva: constatados indícios de autoria e materialidade, a Administração deve instaurar o procedimento e, havendo prova e inexistindo prescrição, aplicar a sanção cabível, sendo discricionária apenas a dosimetria. Daí o caráter excepcional de qualquer mecanismo que substitua o iter sancionador ordinário.

Justamente por isso, a literatura específica sobre consensualização disciplinar registra que os estatutos funcionais, em regra, estruturam procedimentos sancionadores completos, sem prever soluções consensuais como alternativas à apuração e à sanção; e que, quando admitida, a consensualidade disciplinar decorre de regramento normativo expresso, com definição de pressupostos, limites materiais, hipóteses de cabimento, instâncias de controle e efeitos jurídicos do ajuste, não de construção casuística (cf. César Henrique Lima, “Desafios à consensualização no direito administrativo sancionador disciplinar”. In: *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 11, n. 1, 2024).

O próprio art. 26, *caput*, da LINDB confirma essa exigência ao demandar, expressamente, que o compromisso seja celebrado “observada a legislação aplicável”, o que pressupõe a existência de regramento que delimite os contornos da consensualidade no campo material em questão. A cláusula geral autoriza, mas não dispensa, regulamentação específica que respeite os limites materiais do regime sancionador.

Esta Procuradoria, em manifestações anteriores, tem-se posicionado no mesmo sentido, registrando que os compromissos firmados com base no art. 26 da LINDB não podem se prestar à renúncia administrativa de obrigações legalmente impostas, sob pena de ofensa aos princípios da legalidade e do interesse público, e que a utilização de acordos em substituição à atuação unilateral da Administração encontra restrições nas hipóteses de competência vinculada, como sucede paradigmaticamente na seara sancionadora. Nesse sentido o recente parecer incorporado na Informação nº 407/2026-PGM.AJC (doc. 155209202), integrante do processo SEI 6021.2025/0013596-7.

Em consequência, sem regramento específico no ordenamento municipal, a celebração de termo de ajustamento substitutivo da persecução disciplinar afigura-se juridicamente inviável, ainda quando invocada a cláusula geral do art. 26 da LINDB.

A premissa, longe de afastar a iniciativa em curso, é precisamente o que a justifica. Suprir a lacuna normativa, com densidade adequada de pressupostos, vedações e mecanismos de controle, é o caminho juridicamente correto para viabilizar a aplicação segura e uniforme do TAD no Município. É à luz dessa premissa que se passa a examinar, no item seguinte, a viabilidade da via regulamentar.

II — Da viabilidade da regulamentação do Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) por decreto

Firmada a necessidade de previsão normativa específica, cumpre verificar se essa previsão pode ser veiculada por *decreto* do Chefe do Executivo Municipal, ou se exige lei em sentido formal. A resposta, à luz dos parâmetros constitucionais, legais e doutrinários aplicáveis, conduz à **viabilidade da via regulamentar**.

O movimento de superação do paradigma exclusivamente repressivo do poder disciplinar, em favor de modelo restaurativo e pedagógico, vem sendo positivado em sucessivos diplomas legais, dentre os quais a Lei nº 9.099/1995 (transação penal e suspensão condicional do processo), a Lei nº 12.846/2013 (acordo de leniência), a Lei nº 13.964/2019 (acordos de não persecução cível e penal), a Lei nº 14.133/2021 (mediação em controvérsias contratuais) e a Lei nº 14.230/2021 (transação em improbidade administrativa). Esse conjunto evidencia a expansão dos mecanismos consensuais inclusive na vertente sancionadora.

Nesse cenário, o art. 26 da LINDB, introduzido pela Lei nº 13.655/2018, opera como *cláusula geral autorizadora* da celebração de compromissos pela Administração para eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas. Trata-se de permissivo de natureza nacional, que fundamenta a adoção de instrumentos consensuais por todos os entes federativos. Nessa direção, o Enunciado nº 21 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo é expresso ao reconhecer que “os artigos 26 e 27 da LINDB constituem cláusulas gerais autorizadoras de termos de ajustamento, acordos substitutivos, compromissos processuais e instrumentos afins, que permitem a solução consensual de controvérsias”.

À cláusula geral do art. 26 soma-se a Lei Federal nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), que disciplina a autocomposição no âmbito da Administração Pública e tem natureza de norma nacional na parcela em que regula aspectos processuais da consensualidade administrativa. Seu art. 34, ao prever a suspensão da prescrição durante o procedimento consensual, constitui suporte legal expresso para um dos efeitos centrais do TAD.

Tais preceitos e diplomas, contudo, representam condição *necessária*, mas *não suficiente*, para a respectiva aplicabilidade no âmbito disciplinar local, porquanto dependentes de normatização específica.

No plano municipal, a competência regulamentar do Prefeito decorre do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, replicado na Lei Orgânica do Município (art. 69, inciso III). A minuta sob exame não cria tipos disciplinares novos, não institui sanções inéditas e não altera o regime de responsabilização da Lei Municipal nº 8.989/1979. Ao contrário, estabelece rito procedimental alternativo, voluntário e excepcional, aplicável a infrações já tipificadas em lei. Cuida-se de matéria inserida em uma relação especial de sujeição (categoria relacional desenvolvida no Brasil, entre outros, por Celso Antônio Bandeira de Mello - *Curso de direito administrativo*, 31.ed., 2014, pp. 842 ss.) e que detém natureza eminentemente procedimental e organizacional, inserida, portanto, no núcleo do poder regulamentar da Administração Municipal.

Não se cogita de criação de direito subjetivo do servidor — afastada pelo art. 4º da própria minuta —, nem de derrogação do dever de apuração nas hipóteses graves, igualmente excluídas por vedação expressa. A consensualidade não consiste em renúncia ao poder disciplinar, mas em seu exercício sob perspectiva mais racional, harmonizada com os postulados constitucionais.

A análise comparada confirma a viabilidade da via regulamentar. No plano federal, o Termo de Ajustamento de Conduta disciplinar foi instituído pela Portaria Normativa CGU nº 27/2022, ato infralegal de hierarquia inferior ao decreto. O Estado de Minas Gerais regulamentou o instituto pelo Decreto Estadual nº 48.418/2022; o Distrito Federal, pela Instrução Normativa CGDF nº 01/2021. No sistema de Justiça, o TJMG editou a Resolução nº 1.050/2023 e o MPMG, a Resolução Conjunta PGJ/CSMP/CGMP nº 01/2023. No plano municipal, o Município de São José dos Campos/SP utilizou o Decreto nº 19.513/2024.

A diversidade dos veículos normativos — leis, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas — demonstra que a opção pela via regulamentar não compromete a juridicidade da iniciativa, desde que respeitados os limites materiais do poder disciplinar e as balizas do art. 26 da LINDB.

Aplicada essa lógica ao caso em exame, o decreto proposto — com hierarquia adequada e densidade normativa que define com precisão pressupostos, hipóteses de cabimento, vedações materiais, requisitos formais, instâncias de controle e efeitos do ajuste — atende integralmente à exigência de previsão normativa específica firmada no item anterior, suprimindo a lacuna que hoje obsta a utilização do TAD no Município e conferindo previsibilidade, igualdade de tratamento e segurança jurídica.

Conclui-se, sob este eixo, pela **viabilidade jurídica da regulamentação do TAD por decreto**, com fundamento no art. 26 da LINDB, na Lei Federal nº 13.140/2015, no poder regulamentar do Prefeito, dispensada prévia autorização legislativa específica.

III — Da inserção do tema nos trabalhos conduzidos pela Comissão de Assuntos Disciplinares instituída pela Portaria PGM nº 06/2026

Reconhecida a viabilidade jurídica da regulamentação por decreto, cumpre examinar a sugestão veiculada pela Diretoria do PROCED, no sentido de que o tema seja inserido nos trabalhos da comissão já instituída para a revisão do Decreto nº 43.233/2003.

A sugestão do PROCED merece acolhimento. De fato, a Comissão de Assuntos Disciplinares, no exercício das atribuições previstas na Portaria PGM nº 06/2026, deverá, paralelamente à tramitação do presente, estudar o tema do TAD, com vistas à compatibilização do regime consensual com a proposta de atualização do Decreto nº 43.233/2003.

A pertinência dessa atuação paralela é evidente. A revisão do Decreto nº 43.233/2003 e a instituição do TAD são projetos normativos com elevado grau de imbricação temática, na medida em que tratam, respectivamente, do procedimento disciplinar ordinário e de seu regime consensual substitutivo. O acompanhamento pela Comissão permite enfrentar de modo articulado questões transversais como prazos prescricionais, regime de competências, integração com o procedimento de aplicação direta de penalidade do art. 187 da Lei nº 8.989/1979, articulação com o regime do art. 195 do mesmo diploma e harmonização com a regulamentação específica da Guarda Civil Metropolitana.

A atuação paralela também permite enfrentar com maior consistência jurídica algumas das objeções mais sensíveis registradas no expediente, sobretudo a observação do PROCED quanto ao alcance prático restrito do TAD, caso limitado às penas de repreensão e suspensão. A análise dessa hipótese — bem como da viabilidade, na alçada do Prefeito, de utilização do TAD como instrumento de

modulação da resposta sancionatória após a instrução, com recomposição integral do erário — demanda exame aprofundado, mais bem conduzido por comissão especializada com visão integral do sistema disciplinar.

Assim, o presente expediente prossegue regularmente, e a Comissão de Assuntos Disciplinares incorpora o tema do TAD aos seus trabalhos, de modo que eventuais ajustes identificados no curso da revisão do Decreto nº 43.233/2003 possam, em momento oportuno, ser refletidos no regulamento do TAD — seja antes de sua edição, mediante diálogo interinstitucional, seja por ato modificativo posterior.

IV — Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica** da regulamentação do Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) por decreto do Chefe do Executivo Municipal, com fundamento no art. 26 da LINDB, na Lei Federal nº 13.140/2015 e no poder regulamentar do Prefeito, dispensada prévia autorização legislativa específica, sem prejuízo de se afirmar que, enquanto não editado o ato regulamentar, permanece juridicamente inviável a celebração de termos de ajustamento substitutivos da persecução disciplinar no âmbito municipal.

Acolhe-se, ademais, a sugestão veiculada pela Diretoria do PROCED, recomendando-se que, paralelamente à tramitação do presente expediente, a Comissão de Assuntos Disciplinares instituída pela Portaria PGM nº 06/2026 (notadamente em relação aos membros previstos em seu art. 4º, inciso II) incorpore o tema do TAD aos seus estudos, com vistas à compatibilização do regime consensual com a proposta de atualização do Decreto nº 43.233/2003.

À consideração superior.

RODRIGO BORDALO RODRIGUES
Procurador do Município Assessor - AJC
OAB/SP 183.508

De acordo.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA
Procurador Assessor Chefe - AJC
OAB/SP 173.027



Rodrigo Bordalo Rodrigues
Procurador(a) do Município
Em 25/06/2026, às 11:12.



Jose Fernando Ferreira Brega
Procurador(a) do Município
Em 25/06/2026, às 12:08.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **155563389** e o código
CRC **FDB4D07A**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Centro - São Paulo/SP

Telefone:

PROCESSO 6067.2025/0029584-1

Encaminhamento PGM/CGC Nº 155579784

INTERESSADO: Controladoria Geral do Município

ASSUNTO: Decreto para criar e regulamentar o Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) no âmbito do Município de São Paulo

Cont. da Informação nº 425/2026-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Senhora Procuradora Geral

Encaminho o presente com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral, que acolho, propondo a remessa para a Controladoria Geral do Município e a devolução para esta Coordenadoria Geral do Consultivo.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

Procuradora Coordenadora Geral do Consultivo - CGC

OAB/SP 175.186



TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

Procurador(a) Chefe

Em 25/06/2026, às 18:03.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **155579784** e o código
CRC **791F78F3**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Centro - São Paulo/SP

Telefone:

PROCESSO 6067.2025/0029584-1

Encaminhamento PGM/CGC Nº 155580095

INTERESSADO: Controladoria Geral do Município

ASSUNTO: Decreto para criar e regulamentar o Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) no âmbito do Município de São Paulo

Cont. da Informação nº 425/2026-PGM.AJC

CGM

Senhora Chefe de Gabinete

Nos termos do encaminhamento promovido no doc. 148584675, restituo com as manifestações do Departamento de Procedimentos Disciplinares e da Coordenadoria Geral do Consultivo, as quais acolho integralmente.

PGM/CGC

Senhor Coordenador Substituto

Acolhe-se a proposta do PROCED e dessa Coordenadoria Geral do Consultivo, no sentido de que o tema do TAD seja incorporado aos trabalhos da Comissão de Assuntos Disciplinares, instituída pela Portaria PGM nº 06/2026, voltada, entre outras, à atualização do Decreto nº 43.233/2003, sugerindo-se a remessa à procuradora municipal responsável pela respectiva coordenação (art. 4º, inciso II, da portaria).

LUCIANA SANT'ANA NARDI

Procuradora Geral do Município
OAB/SP n. 173.307



Luciana Sant Ana Nardi
Procurador(a) Geral do Município
Em 24/06/2026, às 19:32.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **155580095** e o código
CRC **B8C34A03**.
