

Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Elisângela de Lima Silva

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na gestão administrativa disciplinar:
uma proposta para as universidades federais

Uberaba

2023

Elisângela de Lima Silva

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na gestão administrativa disciplinar:
uma proposta para as universidades federais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.
Orientador: Prof. Dr. Erico Lopes Pinheiro de Paula.

Uberaba

2023

Catálogo na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do Triângulo Mineiro

S579t Silva, Elisângela de Lima
O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na gestão administrativa disciplinar: uma proposta para as universidades federais / Elisângela de Lima Silva. -- 2023.
137 p. : il., fig., tab.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) -- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2023

Orientador: Prof. Dr. Erico Lopes Pinheiro de Paula

1. Universidades e faculdades - Legislação - Brasil. 2. Universidades e faculdades - Administração de pessoal. 3. Processo disciplinar. 4. Eficiência (Direito). 5. Governança pública. I. Paula, Erico Lopes Pinheiro de. II. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.

CDU 378:34(81)

ELISÂNGELA DE LIMA SILVA

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) NA GESTÃO DISCIPLINAR:
UMA PROPOSTA PARA AS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Uberaba, 27 de março de 2023.

Banca Examinadora:

Dr. Erico Lopes Pinheiro de Paula - Orientador
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. Benjamin Miranda Tabak
Fundação Getúlio Vargas

Dr. Cezar Augusto Romano
Universidade Tecnológica Federal do Paraná



Documento assinado eletronicamente por **ERICO LOPES PINHEIRO DE PAULA, Usuário Externo**, em 27/03/2023, às 14:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 87, de 17 de agosto de 2021](#).



Documento assinado eletronicamente por **CEZAR AUGUSTO ROMANO, Usuário Externo**, em 30/03/2023, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 87, de 17 de agosto de 2021](#).



Documento assinado eletronicamente por **BENJAMIN MIRANDA TABAK, Usuário Externo**, em 19/04/2023, às 22:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 87, de 17 de agosto de 2021](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.uftm.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0956485** e o código CRC **DAED0EA8**.

Este trabalho é dedicado a minha família, suporte incansável e refrigério da vida e ao meu orientador, Erico Paula, verdadeiro representante da força transformadora da educação.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por todas as oportunidades a mim concedidas e por me reerguer nos momentos de fragilidade.

Agradecimentos especiais a minha família, sobretudo meus pais e minha irmã que são o alicerce da minha vida e certeza de felicidade e aconchego. Também ao meu marido pela escuta diária, dedicação e o apoio constante.

Minha gratidão aos docentes do Profiap, principalmente à coordenadora do programa na UFTM, Profa. Dra. Daniela de Castro Melo, cuja generosidade permitiu a concretização deste trabalho. Também a todos os colaboradores da secretaria do curso que tanto auxiliaram em todas as minúcias e formalidades que também compõem papel essencial na finalização do trabalho.

Gratidão eterna e especial ao meu orientador, Prof. Dr. Erico Lopes Pinheiro de Paula, cuja sensibilidade, paciência e amor à educação ultrapassa as barreiras da academia. Sem você seria impossível a conclusão desta pesquisa.

À UFTM pela oportunidade, estrutura e apoio oferecidos.

Aos colegas de curso que tornaram a jornada mais leve.

A todos que, direta ou indiretamente, tenham contribuído para mais um passo na construção do meu aprendizado.

A disciplina é mais forte do que o número; a disciplina, isto é, a perfeita cooperação, é um atributo da civilização.

John Stuart Mill.

RESUMO

O Procedimento Administrativo Disciplinar - PAD é o procedimento tradicional de apuração de responsabilidade por infração praticada por servidores públicos. Ocorre que na maioria das vezes esse tipo de processo é deflagrado para apurar condutas de baixo potencial ofensivo, resultando em arquivamentos ou em punições irrelevantes que pouco contribuem na melhoria do comportamento do infrator e/ou na qualidade do serviço público. Considerando que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é instrumento já consolidado em outras áreas, o objetivo da pesquisa foi analisá-lo enquanto mecanismo de boa governança para o aprimoramento da gestão disciplinar e meio alternativo à instauração do PAD. Para isto, foi feita análise documental e cotejo qualitativo das normas emitidas pela Controladoria Geral da União (CGU) que introduziu o tema em âmbito disciplinar. Também foi realizada revisão da literatura dos últimos dez anos, com o intuito de identificar como se delineou o assunto na área correcional e as avaliações críticas a respeito. Por fim, realizou-se análise quantitativa e qualitativa de dados secundários obtidos dos relatórios enviados por universidades federais mineiras, compreendendo o período de 2015 a 2020. As avaliações advindas do cotejo e da revisão pontuaram falhas e lacunas legais, operacionais e atitudinais a merecer o engajamento das entidades para o fortalecimento das boas práticas de governança, como a desburocratização e melhoria da eficiência por meio do TAC. A análise dos dados secundários revelou que a maioria das penas de menor potencial ofensivo relacionam-se ao descumprimento de regras ou irregularidades no seu cumprimento (como ausência/impontualidade), ou os relacionados ao trato interpessoal (ausência de presteza, apreço/desapreço e atos inadequados). Das penas aplicadas, constatou-se que quase 75% se referiam a condutas que poderiam aderir ao TAC. Quanto à fase processual, quase 55% resultaram em arquivamentos e/ou absolvições e 21% em infrações prescritas (nem chegaram a ser investigadas). As sindicâncias (usadas para penas leves) representaram 2/3 de processos instaurados. O TAC apresentou baixa adesão desde que surgiu em 2017, já que apenas metade das UFs analisadas o adotaram, não atingindo 2 TACs em média em todo o período. A pesquisa propôs Plano de Ação com recomendações que poderão servir de guia estratégico para o aprimoramento da gestão disciplinar para as Universidades Federais.

Palavras-chave: termo de ajustamento de conduta. processo administrativo disciplinar. princípio da eficiência. consensualismo. governança pública.

ABSTRACT

The Disciplinary Administrative Procedure - DAP is the traditional procedure for determination of responsibility for infraction committed by public servants. It occurs that most of the time this type of process is triggered to investigate conduct of low offensive potential, resulting in filings or punishments irrelevant that do little to improve the offender's behavior and/or quality of public service. Considering that the Conduct Adjustment Term (CAT) is an instrument already consolidated in other areas, the objective of the research was to analyze it as a good governance mechanism for improving management disciplinary action and an alternative means to the establishment of the DAP. For this, an analysis was made documentary and qualitative comparison of the standards issued by the General Controllershship of Federation (GCF) that introduced the subject in a disciplinary scope. It was also held a literature review of the last ten years, in order to identify how it has been outlined the subject in the correctional area and the critical evaluations about it. Finally, a quantitative and qualitative analysis of secondary data obtained from the reports sent by federal universities of Minas Gerais, Brazil, comprising the period of 2015 to 2020. The evaluations resulting from the comparison and the review pointed out failures and legal, operational and attitudinal gaps that deserve the engagement of entities to strengthen good governance practices, such as reducing bureaucracy and efficiency improvement through CAT. The analysis of secondary data revealed that most penalties of lesser offensive potential are related to non-compliance with rules or irregularities in compliance (such as absence/unpunctuality), or those related to interpersonal treatment (lack of promptness, appreciation/disappointment and acts inadequate). Of the penalties applied, it was found that almost 75% referred to conduct that could adhere the CAT. As for the procedural phase, almost 55% resulted in dismissals and/or acquittals and 21% in prescribed infractions (neither have been investigated). The unions (used for light sentences) represented 2/3 of filed cases. The CAT showed low adherence since that emerged in 2017, since only half of the UFs analyzed adopted it, not reaching 2 TACs on average over the entire period. This research proposed an Action Plan with recommendations that may serve as a strategic guide for improving the disciplinary management for Federal Universities.

Keywords: conduct adjustment term. disciplinary administrative process. efficiency principle. consensualism. public governance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 – Representação básica dos servidores públicos	26
Fluxograma 2 – Fluxograma sintético do rito ordinário de um PAD	28
Fluxograma 3 – Representação simples dos procedimentos disciplinares	30
Fluxograma 4 – Componentes dos mecanismos de governança – Referencial TCU	40
Fluxograma 5 – Referenciais de Governança do TCU	41
Fluxograma 6 – Representação do questionário da primeira interação	46
Fluxograma 7 – Representação do questionário da segunda interação	47
Fluxograma 8 – Mapa mental – Termo de Ajustamento de Conduta	75
Fluxograma 9 – Dimensões do conflito	86
Fluxograma 10 – Proposta global – três frentes	99
Quadro 1 – Cronograma de interações via e-sic	47
Quadro 2 – Tempo de resposta de ambas as interações	47
Quadro 3 – Solicitação de dados antes da qualificação (Primeira Interação)	50
Quadro 4 – Solicitação de dados pós-qualificação (Segunda Interação)	52
Quadro 5 - Quadro geral dos dados recebidos antes da qualificação (primeira interação)	53
Quadro 6 – Quadro geral dos dados recebidos pós-qualificação (segunda interação)	53
Quadro 7 - Primeiro cotejo normativo	55
Quadro 8 - Segundo cotejo normativo	59
Quadro 9 - Terceiro cotejo normativo	61
Quadro 10 - Quarto cotejo normativo	62
Quadro 11 – Quinto cotejo normativo	66
Quadro 12 - Sexto cotejo normativo	67
Quadro 13 – Sétimo cotejo normativo	68
Quadro 14 - Prazo para conclusão e decisão dos procedimentos disciplinares	70
Quadro 15 - Prazo para conclusão + prazo prescricional da advertência	70
Quadro 16 – Oitavo cotejo normativo	71
Quadro 17 – Nono cotejo normativo	72
Quadro 18 – Décimo cotejo normativo	73
Quadro 19 - Infrações de menor potencial ofensivo	83
Quadro 20 – Prazos – 2015 a 2020	96
Quadro 21 – Proposta global – frente operacional	99
Quadro 22 – Proposta global – frente comportamental	100

Quadro 23 – Proposta global – frente normativa	101
Tabela 1 – Relação bibliográfica da literatura	77
Tabela 2 – Identificação – assuntos mais recorrentes de menor potencial ofensivo	84
Tabela 3 – Fase do processo	87
Tabela 4 – Procedimento adotado	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEP - Comitê de Ética em Pesquisa

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CGU-PAD - Sistema de Gestão de Processos Disciplinares

CIPFA – *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*

CPPAD – Comissão Permanente de Processo Disciplinar Administrativo

DOU – Diário Oficial da União

e-SIC - sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão

IIA – *Institute of Internal Auditors*

IBCA – Instituto Brasileiro de Conselhos da Administração

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC - *International Federation of Accountants*

IN – Instrução Normativa

IPS – Investigação Preliminar Sumária

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

MP – Medida Provisória

OASISBR - Portal Brasileiro de Publicações e Dados Científicos em Acesso Aberto

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OPM - *Office for Public Management Ltd*

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PROFIAP - Programa de Mestrado Profissional em Administração em Rede Nacional

REDALYC - Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

SCIELO - *Scientific Electronic Library Online*

SINAC – Sindicância acusatória

SINVE – Sindicância investigativa

SINPA – Sindicância patrimonial

SISCOR – Sistema de Correção do Poder Executivo Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TAG – Termo de Ajustamento de Gestão

TCU – Tribunal de Contas da União

UF – Universidade Federal

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UFLA – Universidade Federal de Lavras

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto

UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará

UFSJ (FUNREI) – Universidade Federal de São João del-Rei

UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro

UFU – Universidade Federal de Uberlândia

UFV – Universidade Federal de Viçosa

UFVJM – Universidade Federal dos Vales Jequitinhonha e Mucuri

UNIFAL – Universidade Federal de Alfenas

UNIFEI – Universidade Federal de Itajubá

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	19
1.2	OBJETIVOS	19
1.2.1	Objetivo geral	20
1.2.2	Objetivos específicos	20
1.3	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA	20
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	23
2	REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1	O REGIME DISCIPLINAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS	24
2.1.1	Do conceito de servidor público	24
2.1.2	Da conceituação do regime disciplinar	26
2.2	DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL	32
2.2.1	O princípio da eficiência como supedâneo do consensualismo.....	33
2.2.2	O termo de ajustamento de conduta: mecanismo consensual e alternativo de resolução de conflitos	36
2.3	DA GOVERNANÇA PÚBLICA	38
2.3.1	O Termo de ajustamento de conduta como prática de governança pública.....	41
3	METODOLOGIA	44
3.1	INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	45
3.1.1	Consultas e-sic – critérios de coleta de dados.....	45
4	ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES).....	55
4.1	COTEJO DA LEGISLAÇÃO E ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DO TAC.....	55
4.2	REVISÃO DA LITERATURA.....	76
4.2.1	O termo de ajustamento de conduta no processo administrativo disciplinar: revisão da literatura.....	76
4.3	ANÁLISE DOS PROCESSOS DISCIPLINARES NO PERÍODO DE CINCO ANOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE MINAS GERAIS	81
4.3.1	Classificação e análise dos dados.....	82

4.3.1.1	<i>Categoria – identificação.....</i>	82
4.3.1.2	<i>Categoria – fase do processo.....</i>	86
4.3.1.3	<i>Categoria – procedimento adotado.....</i>	91
4.3.1.4	<i>Categoria – prazos.....</i>	95
5	RECOMENDAÇÕES/PLANO DE AÇÃO.....	98
6	CONCLUSÕES.....	102
	REFERÊNCIAS	109
	APÊNDICE A – Relatório técnico.....	116
	APÊNDICE B - Formulário PTT Sucupira.....	130
	APÊNDICE C - Solicitação de dados da primeira interação.....	136
	APÊNDICE D - Solicitação de dados da segunda interação.....	137

1 INTRODUÇÃO

De início é interessante compreender que o sistema jurídico brasileiro é pautado no modelo positivista, ou seja, ele tem como suporte principal o estabelecimento de leis (em sentido amplo) para regular as mais diversas questões da vida em sociedade, estruturando-se de maneira hierarquizada e tendo como guia principal as normas estabelecidas na Constituição Federal. Por esse ângulo, o próprio Estado está submetido à legislação, seja para aprimorar e controlar os serviços públicos oferecidos, como também para garantir o funcionamento regular das atividades internas (MEIRELLES et al., 2010).

Desta maneira, os agentes públicos, enquanto membros dessa organização, estão sujeitos às regras próprias de comportamento, direitos e proibições impostas a todos que se submetem a integrar a Administração Pública. Nesse sentido, o regime disciplinar surgiu no âmbito do Direito Administrativo como meio próprio para apuração de irregularidades e eventual aplicação de sanções a quem lhes der causa (DI PIETRO, 2019).

Portanto, a existência do regime disciplinar se justifica na medida em que se vislumbra, de maneira geral, a um serviço público de qualidade que, entre outras medidas, depende da atuação regular e legal de seus agentes. Nessa perspectiva, o legislador normatizou todos os procedimentos que envolvem a averiguação, coleta de provas, defesa, prazos entre outros elementos essenciais que devem compor um processo punitivo. Sua operacionalização pode se dar, em regra, por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar (PAD), nos ditames da Lei nº 8.112/90 (regime jurídico dos servidores públicos federais).

Nesta lei está disposto que a autoridade responsável que tiver conhecimento de qualquer irregularidade tem a obrigação de apurá-la, sob pena de ser ela própria responsabilizada por deixar de praticar tal comando normativo. Todavia, não se pode negar o fato de que a gestão pública brasileira vem passando por diversas mudanças, principalmente após a redemocratização ocorrida em 1988, com a feitura de uma nova Constituição. Como consequência, diversas reformas administrativas foram surgindo, seja a gerencial que teve como marco representativo o princípio da eficiência e a busca por resultados; ou, mais atualmente, a governança pública que objetiva muito mais que racionalização de recursos, como também pretende mais transparência, ética, integridade e *accountability* (responsabilidade/prestação de contas), a fim de

gerar mais confiança da sociedade no setor público e incentivar a participação e controle social (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

Nessa procura constante por aperfeiçoamento e melhoria da gestão pública, o consensualismo tem cada vez mais se fortalecido. Este tem por ponto básico o abandono da ideia de uma Administração Pública punitiva e estritamente legalista por uma com atuação mais racional, satisfatória e alternativa. Deste modo, os meios alternativos de solução de conflitos levam em conta mais o consenso, o acordo entre as partes, intentando soluções mais dinâmicas e efetivas quanto aos resultados. Além disso, incentivem a boa conduta e o respeito à coisa pública (SOUSA NETO, 2018).

A consensualidade, portanto, é uma maneira diferente e possível de exercício da decisão estatal, a qual em vez de unilateral e impositiva pode se tornar mais efetiva e democrática, não deixando de observar os princípios da legalidade e do interesse público. Assim, infere-se que a consensualidade não visa apenas minimizar custos, mas, também, imprimir um caráter educativo e de mais aderência à boa conduta e respeito ao que é público. Sob esse enfoque, o estudo abordou em que medidas o TAC, uma das ferramentas consensuais já consagradas em outras áreas do direito como o civil e o ambiental, poderia contribuir como importante elemento de aprimoramento da gestão administrativa disciplinar (correcional).

Assim, partindo-se das contribuições já existentes na literatura, em confronto com a análise de dados que realizamos a partir da coleta de dados secundários junto a universidades federais, foi possível confirmar a hipótese inicial de que muitas das infrações cometidas por servidores estão inseridas nas chamadas sanções de “menor potencial ofensivo”. Vale dizer que nosso recorte dos dados coletados compreendeu o período entre 2015 e 2020 (recorte temporal), tendo como recorte amostral as universidades federais do Estado de Minas Gerais. A escolha desta amostra foi em razão da região mineira possuir o maior número de instituições federais de ensino, o que nos pareceu representar um bom campo de estudo.

A partir dessa constatação, podemos inferir que o extenso procedimento de instrução, investigação e posterior decisão de vários processos acabam por resultar apenas em advertência ou até mesmo em arquivamento. Ou, ainda, no alto índice de prescrição (impossibilidade de punição pelo decurso do prazo) – seja pela dificuldade da Administração Pública em conduzir todo o dispositivo correcional, seja por entraves organizacionais e medidas ineficazes na gestão desse tipo de processo.

Sem falar no excesso de burocratização que faz com a duração média de um processo até sua conclusão ultrapasse em muito o prazo legal estabelecido.

Isto posto, julgamos que na maioria dessas situações não se justificaria o alto investimento de tempo, dedicação e recursos financeiros quando a consequência prática seria mínima ou mesmo insatisfatória, isto é, nem sempre resultando em melhoria do serviço público e/ou do comportamento do servidor que infringiu determinada regra. Partindo dessas premissas, e considerando que muito recentemente a Controladoria Geral da União, atualmente responsável pelo sistema de correção do Poder Executivo Federal, instituiu o TAC no âmbito dos procedimentos disciplinares, também compreendemos como interessante investigar a produção científica no tema, conjugando-a com as alterações ocorridas no ano de 2020.

Com efeito, realizamos o cotejo analítico da implementação inicial (definida pela Instrução Normativa nº 02/2017) com o novo modelo inserido pela Instrução Normativa nº 04/2020, a fim de descrever e analisar as implicações jurídicas e avanços da nova norma em relação àquela que introduziu a consensualidade de conflitos no âmbito administrativo disciplinar. Essa análise foi confrontada a partir de análises críticas da literatura.

Este estudo consolidou os aspectos das pesquisas empírica e teórica, o que contribuiu para a formulação do Plano de Ação frente à realidade examinada nas UFs, das análises bibliográfica e documental. Esse documento denominado relatório técnico contém recomendações cuja adesão poderá refletir no aprimoramento da gestão disciplinar. A ideia é que possa servir de engajamento inicial na construção de maior confiabilidade por parte dos usuários do serviço público, como também no melhoramento da conduta dos servidores públicos.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A partir da observação das demandas de correção disciplinar nas UFs, é possível recomendar o TAC como alternativa para correção disciplinar baseado nos conceitos de governança e eficiência?

1.2 OBJETIVOS

Nas seções em sequência elencamos objetivo geral e objetivos específicos

como condutores do presente estudo.

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do presente estudo consistiu em investigar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na área disciplinar, a fim de foi analisá-lo enquanto mecanismo de boa governança para o aprimoramento da gestão disciplinar e meio alternativo à instauração do PAD.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para a consecução da finalidade da pesquisa foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) cotejar os elementos da atual instrução normativa do TAC (IN nº 04/2020), em suas implicações jurídicas e avanços comparada ao regramento anterior (IN nº 02/2017), bem como examinar as características do TAC;
- b) revisar a literatura dos últimos dez anos, com o intuito de identificar como tem se delineado o assunto na área correcional e as avaliações críticas a respeito;
- c) analisar os processos disciplinares no período de cinco anos (entre 2015 e 2020) das universidades federais de Minas Gerais, a fim de conhecer o contexto fático correcional das UFs;
- d) elaborar relatório técnico com o intuito de aprimoramento da gestão disciplinar.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

Antes de adentrar especificamente na justificativa do tema escolhido, forçoso é explicitar as razões pelas quais o tempo da pesquisa foi estendido. Ocorre que em meados de março de 2020 foi declarada situação de emergência de saúde pública em decorrência da pandemia provocada pelo novo coronavírus, situação que fatalmente impactou nas atividades do curso de mestrado, seja pela necessidade de suspensão das atividades acadêmicas, como também pelo isolamento social compulsório. Diante desse fator, a repercussão negativa não se ateve somente no

campo da saúde de modo geral mas, também, na área pessoal, profissional e estudantil. Sendo assim, houve a necessidade de prorrogações sucessivas, o que justifica o fato de os dados terem sido solicitados até o período de 2020, apesar de a pesquisa ter sido finalizada apenas em 2022.

Quanto à escolha do tema, o interesse inicial surgiu devido ao contexto pessoal desta pesquisadora. A formação em direito e os anos exercendo a função de analista jurídico na Procuradoria da UFTM me possibilitaram conhecer a realidade da condução dos processos disciplinares e as dificuldades que lhe são inerentes. Ao longo do processo de pesquisa, passei por mudanças na minha relação de trabalho, alterando minha lotação do Poder Executivo para ingressar definitivamente na carreira do Poder Judiciário. Esta mudança de perspectiva – da área administrativa para a judicial – enriqueceu minha visão a respeito da necessidade de estudar ferramentas que contribuíssem de forma positiva para a melhoria da atividade disciplinar, notadamente a racionalidade e a razoável duração dos processos.

Para tanto, fizemos o levantamento da produção científica em banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), SciELO, Redalyc e Oasisbr, e observamos que o tema "ajustamento de conduta", em sentido amplo, é altamente debatido pela literatura, haja vista o importante papel de tal instrumento nas mais diversas áreas (ambiental, social, direitos do consumidor, civil etc.).

A princípio esse tipo de acordo, mais comumente utilizado pelo Ministério Público, apesar de poder ser proposto por qualquer órgão legitimado à ação civil pública (art. 5º da Lei nº 7.347/85; art. 82 da Lei nº 8.078/90) (BRASIL, 1985, 1990a), surgiu como meio mais célere e eficaz de salvaguardar os direitos e interesses fundamentais da sociedade. A finalidade era minimizar/evitar possíveis danos advindos de determinadas práticas nocivas, estimulando os infratores a retificarem suas atividades e/ou repararem prejuízos por eles provocados.

Entretanto, na área do Direito Administrativo Disciplinar esse instrumento é bastante contemporâneo, uma vez que os conteúdos abordados nesse campo ainda são incipientes, seja pela construção normativa recente e/ou pelo desconhecimento ou pouca adesão das instituições públicas. Vale dizer que os poucos trabalhos encontrados a respeito se restringiram à realidade de determinada instituição e/ou avaliaram o TAC apenas sob um núcleo específico (econômico, legal/operacional ou de eficiência atrelada ao custo). Soma-se a isso o fato de que alguns trabalhos se

basearam na expectativa de possível inclusão do TAC no campo disciplinar (ainda não regulamentado na época) enquanto outros partiram do ponto de vista de sua inserção após publicação da Instrução Normativa nº 02/2017.

Nesse sentido, a proposta deste projeto é atualizar o estudo do TAC sob diversos aspectos, tendo em vista que o cenário atual é outro – seja pelas novas mudanças promovidas pela Instrução Normativa nº 04/2020 e o avanço das práticas de governança pública, seja pela necessidade premente de demonstrar que um meio alternativo para solução de condutas irregulares pode se constituir em instrumento praticável e provocador de mudanças em longo prazo. Aliás, “com a tendência ao crescimento do consensualismo dentro da Administração Pública [...] o direito positivo vem admitindo o consenso para propiciar a isenção ou o abrandamento de sanções” (DI PIETRO, 2019, p.124).

Além disso, a própria gestão do sistema correcional da Administração Pública reconheceu a importância de repensar a gestão de processos disciplinares, conforme noticiado pelo *blog* de análises políticas e econômicas *Brasil News*¹, *in verbis*:

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU publicou a Portaria nº 1.638/2018, que estabelece metas para todas as unidades de corregedoria do Poder Executivo Federal. A iniciativa busca **assegurar a razoável duração dos processos disciplinares** no Governo Federal, de modo a alinhar o trabalho das unidades, apresentar as respectivas diretrizes para a atividade de correição, além de **promover a transparência dos objetivos à sociedade**. **Entre as metas estipuladas está** a de encerramento dos processos antigos e, para o próximo exercício, **a meta de celebração de quantitativo de Termos de Ajustamento de Conduta**, que representem ao menos 30% das situações em que se reconheça o cabimento de pena de advertência. **O objetivo é incentivar a desburocratização das apurações de irregularidades de baixo potencial ofensivo**. (PORTARIA, 2018).

Por esse ângulo, e considerando o elevado número de servidores civis² ativos do somente do Poder Executivo Federal, não se pode desconsiderar o impacto da atividade correcional para o ente público. Essa preocupação é reforçada

¹ Disponível em: <https://www.n3w5.com.br/politica/2018/08/portaria-da-cgu-estabelece-metas-para-corregedorias-do-poder-executivo> Acesso em 31 ago. 2022

² Dados atualizados até agosto de 2020 informam a existência de 769.918 servidores públicos civis ativos do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores> Acesso em 06 out. 2020

por estudos como o levantamento conduzido por Nóbrega e Tabak (2017) que trata dos custos aproximados da atividade disciplinar. De acordo com os autores, a relevância dessa função e os gastos inerentes a ela evidenciam a necessidade do debate mais profundo que não se atenha a questões puramente jurídicas, mas que se aproxime de tópicos relacionados, também, aos aspectos econômicos dessa indispensável função do Estado.

Perante o exposto e tomando por base esse novo olhar que prima pela eficiência e flexibilização de normas disciplinares, o TAC apresenta-se como forte instrumento para consecução de tais objetivos. Como bem pontuou Balinski (2018), a busca por instrumentos mais ágeis e efetivos para a resolução de inconformidades, amparados pelo princípio da eficiência, está cada vez mais presente. O esgotamento da imposição de processos ordinários custosos e morosos justifica a crescente incorporação de soluções alternativas. Desse modo, tendo em vista que o TAC é mecanismo ainda muito recente em âmbito correccional, entendemos que a proposição do presente trabalho se mostra viável, partindo dos pressupostos básicos da eficiência, do consensualismo, da desburocratização e das boas práticas de governança pública.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A partir da introdução, o presente estudo foi estruturado em cinco partes. Preliminarmente, no referencial teórico, apresenta-se breve conceituação do regime disciplinar afeto aos servidores públicos federais. Em seguida, é dado um breve panorama do consensualismo, da desburocratização e das boas práticas de governança pública, conceituando-os e explanando a respeito da aplicabilidade de tais princípios no âmbito da administração pública, a partir de perspectivas alternativas para sua abordagem no serviço público.

Após, descreve-se o percurso metodológico utilizado para consecução dos objetivos da pesquisa. Na análise situacional, subdividida em três etapas, encontra-se a revisão da literatura, o cotejo da legislação e características do TAC e o exame de dados secundários provenientes de documentos fornecidos pelas Universidades Federais do Estado de Minas Gerais. Em sequência, apresenta-se o Plano de Ação, elaborado de acordo com a realidade verificada e, finalizando o trabalho, as conclusões, incluindo as limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste título serão apresentados os aspectos teóricos que fundamentam esta pesquisa, tratando de conteúdos relativos ao Direito Administrativo, mais especificamente quanto à matéria disciplinar e aos tópicos com ele relacionados.

2.1 O REGIME DISCIPLINAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Nas subseções deste subtítulo serão apresentadas, sinteticamente, as características essenciais no que diz respeito ao servidor público e ao direito administrativo disciplinar.

2.1.1 Do conceito de servidor público

De início é preciso conceituar quem seja o denominado servidor público, a fim de compreender como se dá seu vínculo com a Administração Pública e, principalmente, com o regime disciplinar administrativo que será abordado neste estudo. Desta maneira, servidor público é todo agente que exerce função com caráter de permanência e em decorrência de relação de trabalho, que venha a integrar o quadro funcional de uma das pessoas federativas, autarquias ou fundações públicas (CARVALHO FILHO, 2012).

Em sentido amplo, a Constituição Federal separa as funções públicas em civil e militar, delimitando as características elementares da primeira nos arts. 39 a 41 e da última nos arts. 42 e 142 (BRASIL, 1988). Contudo, atentando-se ao escopo deste trabalho, nosso foco recai apenas sobre o servidor público civil. E, dentro desta categoria, a natureza do vínculo e da função por ele exercida determinará qual o regime jurídico a que está submetido.

Di Pietro (2019) subdivide tal categoria em três, quais sejam: servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários, conforme Fluxograma 1. Enquanto os primeiros estão submetidos a regras definidas em lei de acordo com o ente federativo a que pertencem (portanto, estatuto), os empregados públicos submetem-se às regras gerais da legislação trabalhista (CLT) e os temporários, como o próprio nome diz, são contratados apenas para “atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”, conforme descrito no art. 37, IX, da CF

(BRASIL, 1988).

Deste modo, servidor em sentido estrito é aquele que tem seu plano de carreira definido em uma norma (estatuto) e está investido em cargo público, nos termos do que dispõem os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.112/1990, *in verbis*:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão (BRASIL,1990b).

Via de consequência, quando da investidura em cargo ou emprego público, o servidor se sujeita às regras de comportamento, direitos e proibições impostas a todos que se submetem a integrar a Administração Pública. Nessa condição, o agente público está afeto às regras do poder hierárquico, do qual decorre o poder disciplinar. É do poder hierárquico que o Executivo se vale para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação dos seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal (MEIRELLES et al., 2010). Portanto, é por meio da hierarquia que o superior responsável pode dar ordens para o subordinado, tendo este a obrigação de observância das regras impostas, exceto quando se tratar de ordem manifestamente ilegal.

Fluxograma 1 – Representação básica dos servidores públicos



Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

2.1.2 Da conceituação do regime disciplinar

Considerando a delimitação realizada no subtítulo anterior, o regime disciplinar aqui tratado abrangerá a categoria de servidor público *stricto sensu*, o qual está vinculado ao “regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”, disposto na Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990b).

Por conseguinte, quando tratamos dos indivíduos que integram o setor público, fatalmente ingressamos em temas como o das atividades típicas do Estado. E o campo da ciência que cuida desse tema é o Direito Administrativo. Para Meirelles et al. (2011), o Direito Administrativo “é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (MEIRELLES et al., 2011, p. 40). Da necessidade de consecução de tais objetivos e de que seus integrantes respeitem tais normas, desponta desse ramo o Direito Administrativo Disciplinar. Este estuda a relação da Administração Pública com seu corpo funcional, suas regras e sanções, bem como a conexão com os demais ramos

do direito (BRASIL, 2019b).

Partindo desses conceitos, e compreendendo que tais regras derivam do poder hierárquico, não se pode esquecer que este está intimamente ligado ao poder disciplinar, porém não se confundem. Isto porque enquanto o primeiro refere-se à concatenação e distribuição de competências em busca da satisfação do interesse público, o último está calcado na prerrogativa da Administração em apurar as infrações cometidas e aplicar as penalidades correspondentes ao infrator (BORTOLETO, 2018).

É com fulcro nesse vínculo que se instituiu o regime jurídico dos servidores públicos, no qual, além da previsão de direitos, responsabilidades e prerrogativas, estabeleceu-se os deveres e proibições a que estão submetidos todos aqueles que são investidos em cargo público. Tal regime, mais conhecido como estatuto do servidor público federal (Lei nº 8.112/90), traz em seu bojo as tratativas a respeito do regime disciplinar, a previsão das infrações e respectivas penalidades e o meio de gerenciamento do processo administrativo disciplinar.

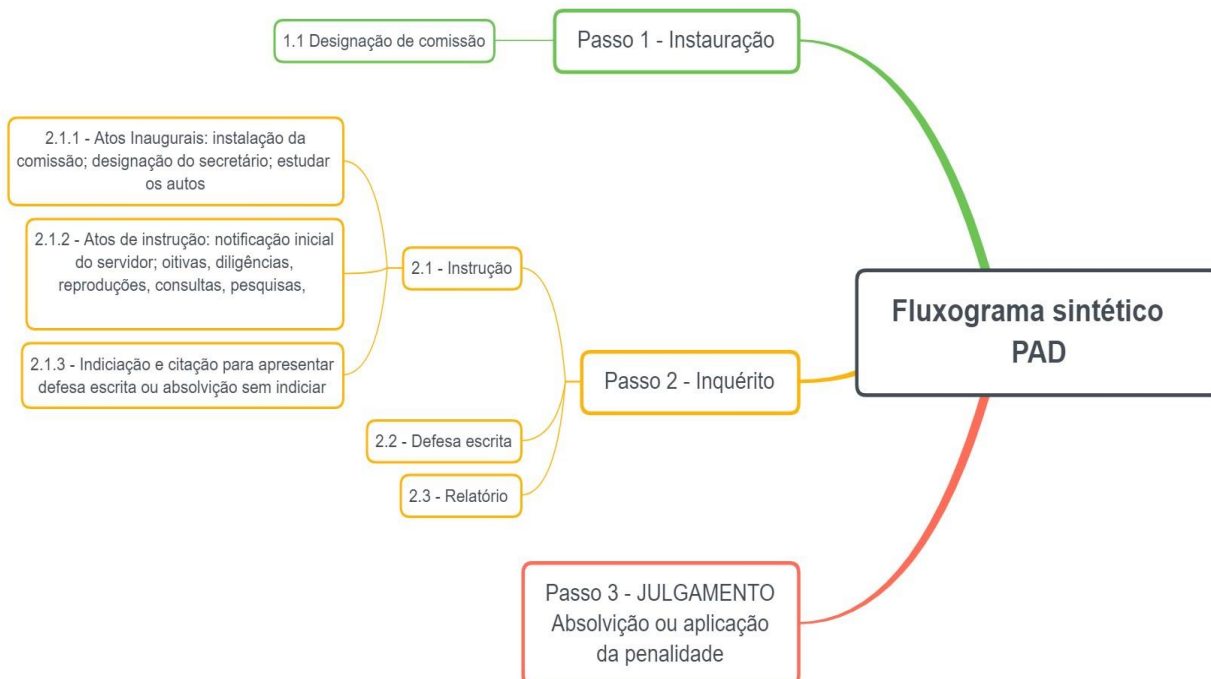
Desta maneira, a existência do regime disciplinar se justifica na medida em que se vislumbra, de maneira geral, a um serviço público de qualidade que, entre outras medidas, depende da atuação regular e legal de seus agentes. Do contrário, a Administração Pública precisará se resguardar utilizando-se dos meios necessários para impedir que comportamentos inadequados de seus integrantes venham a prejudicar sua finalidade principal – atender ao interesse público.

Portanto, os deveres, proibições, penalidades e responsabilidades a que estão sujeitos os servidores públicos encontram-se inseridos nos arts. 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/90, como regra geral. As penalidades previstas no art. 127 são: advertência, suspensão (de até no máximo 90 dias), demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada. Na mesma lei estão estabelecidas as etapas que compõem o procedimento apuratório disciplinar (arts. 143 a 182) (BRASIL, 1990b).

No repositório da Controladoria Geral da União encontramos fluxograma detalhado a respeito da tramitação de um processo administrativo disciplinar, a qual recomendamos. Essa ilustração elaborada pela Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA é bem didática e capaz de nos dar a noção de como se desenvolve um processo sancionatório no sistema disciplinar. Contudo, pela dificuldade de colacionar a citada ilustração na presente pesquisa, resolvemos fazer uma

adaptação do fluxograma sintético do trâmite do PAD (Fluxograma 2) para breve ideia do que representa este sistema. De todo modo, recomendamos a consulta ao *link*³ citado no rodapé para melhor percepção do que ora tratamos neste subtítulo.

Fluxograma 2 – Fluxograma sintético do rito ordinário de um PAD



Fonte: Elaborado pela Autora, 2022, adaptado de Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA, 2015).

Deste modo, em havendo suposta violação das regras mencionadas, resta à autoridade responsável o dever de apurar tal conduta e, se for o caso, cominar a sanção correspondente. Em razão disso, o processo administrativo disciplinar *lato sensu* é o modo como se instrumentaliza essa apuração, a qual pode ocorrer via sindicância acusatória/punitiva (SINAC) ou processo administrativo disciplinar – PAD (propriamente dito). A diferença entre eles é que a SINAC poderá ser utilizada para apuração de infrações de menor potencial ofensivo, isto é, advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, enquanto o PAD pode ser utilizado em quaisquer situações, não necessitando de percorrer outras etapas para sua instauração (BRASIL, 2019a).

Ademais, como bem define a CGU, o procedimento acusatório se desenvolve por meio de um rito processual, que pode ser o rito sumário ou o rito ordinário. “Rito

³ Fluxograma detalhado do rito ordinário – página 2. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33152/1/UFOPA_Fluxo_Rito_Ordinario.pdf Acesso em: 20 dez. 2022.

é a maneira como são praticados os atos em um determinado processo, seguindo uma sequência lógica e uma ordem cronológica” (BRASIL, 2019b, p. 13).

O rito sumário é procedimento mais célere que não demanda a produção de provas, estas geralmente pré-constituídas e já elencadas pela comissão designada quando da citação do indiciado (BRASIL, 2019b). Tal rito se aplica apenas em três casos: acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas; inassiduidade habitual (mais de sessenta faltas injustificadas ao longo de doze meses) ou abandono de cargo (faltas injustificadas e contínuas por mais de trinta dias), conforme arts. 133 e 140 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990b). Já o ordinário é o rito comum que deve ser adotado em casos de sanções mais graves, na ausência de determinação em lei - como ocorre no caso da SINAC, ou, ainda, em caso de dúvida da natureza da infração a ser apurada – art. 36, §2º da IN nº 14/2018 (BRASIL, 2018b).

Vale salientar, entretanto, que em caso de omissões da Lei nº 8.112/90, outras normas deverão integrá-la de maneira supletiva (complementar) e/ou subsidiária (em caso de lacuna). As principais são a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) e demais normas infralegais decorrentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Decretos nºs 5.480 e 5.483 de 2005, além das instruções normativas e portarias) (BRASIL, 2019a).

Necessário aqui fazer um breve adendo para diferenciar os procedimentos oficiais acusatórios (nos quais há a observância do contraditório e ampla defesa garantidos ao acusado) daqueles procedimentos investigativos que servem, como o próprio nome diz, apenas para descobrir se há mais elementos que possam subsidiar a autoridade a decidir se determinada notícia é passível de apuração via PAD ou SINAC ou, ainda, se merece ser arquivada na origem. Nesse tipo de procedimento, por não haver acusação formal, não há que se falar em garantias constitucionais e observância das regras estatutárias, já que não há alguém formalmente denunciado. Por esse motivo nem foi descrito na legislação.

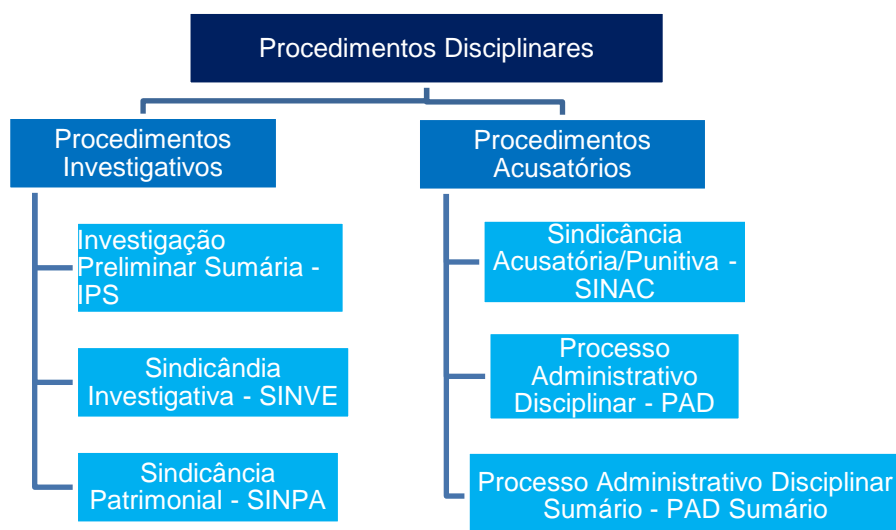
Não obstante, a CGU emitiu a Instrução Normativa nº 14/2018, na qual traçou parâmetros para facilitar as averiguações prévias, ressaltando a possibilidade de que órgãos e entidades, por regulamentação interna, instituíssem outros procedimentos investigativos. Na citada IN essa forma de apuração foi subdividida

em duas temáticas: a SINVE – sindicância investigativa e a SINPA – sindicância patrimonial (BRASIL, 2018b). A diferença entre elas é que, enquanto a SINVE serve para qualquer ocorrência, a SINPA tem abrangência limitada, já que é focada em apurar situações em que o patrimônio do agente público aparente ser superior à renda lícitamente auferida (art. 9º, VII da Lei nº 8.429/92) (BRASIL, 1992).

Além da SINVE e SINPA, em 2020 surgiu mais um instrumento elaborado pela CGU por meio da IN nº 8/2020, que é a Investigação Preliminar Sumária - IPS. O que a diferencia basicamente destas duas primeiras (sem adentrar nas questões operacionais) é que a IPS “podem ser apurados atos lesivos cometidos por pessoa jurídica contra a Administração Pública e falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal”, conforme dispõe o art. 2º, §1º da mencionada IN (BRASIL, 2020b, não paginado).

De todo modo, esses três procedimentos de investigação são denominados pela literatura de inquisitoriais. A razão é porque são sigilosos, não possuem contraditório e ampla defesa e, portanto, não são punitivos, haja vista que a função destes é apenas a coleta de informações (BRASIL, 2019b). Conforme os elementos colhidos em algum deles o gestor avaliará a necessidade ou não de abertura de processo disciplinar sancionatório – esse sim, dotado de todas as garantias de transparência, publicidade e ampla defesa. O Fluxograma 3 resume um panorama simplificado desses procedimentos:

Fluxograma 3 – Representação simples dos procedimentos disciplinares



Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

Para finalizar a ideia geral sobre o regime disciplinar dos servidores e sua forma de instrumentalização, é indispensável fazer menção ao ato administrativo comumente denominado juízo de admissibilidade. Resumidamente, é o meio pelo qual a autoridade identifica e decide se há indícios de materialidade e autoria, se a conduta dos envolvidos caracteriza-se como infração ou se é caso de prescrição ou arquivamento, quais providências administrativas devem ser adotadas, entre outros.

Essa análise prévia é de fundamental importância, visto que depende dela - em boa parte - a eficácia e a eficiência dos procedimentos correccionais. Se adequadamente realizado, “o juízo de admissibilidade pode ajudar a Administração a não instaurar procedimentos desnecessários; a economizar recursos públicos (reduzindo o custo do processo); a dar celeridade às apurações; e a evitar exposição e desgastes com servidores” (BRASIL, 2019b, p. 10).

Em outras palavras, não basta apenas que a autoridade ordene a instauração automática de procedimento apuratório com base em suposta irregularidade noticiada. É preciso ponderar, a partir dos elementos mínimos já conhecidos, se o caso necessita de investigação mais apurada (sem antes dar início ao processo acusatório), se a situação realmente está adstrita ao campo disciplinar ou requer encaminhamento para outro setor, se é caso de prescrição (impossibilidade de punição pelo decurso do prazo) ou, ainda, se o caso merece a aplicação de mecanismos alternativos de solução de conflito, como é o caso do Termo de Ajustamento de Conduta, por exemplo (BRASIL, 2019a).

Sendo assim, a maneira como a Administração conduz o exame de admissibilidade pode representar ineficiência e/ou impunidade ou, então, em uma gestão mais célere e eficaz quanto às questões atinentes a supostos desvios de conduta. Na opinião de Carvalho, quem lida com o cotidiano desses procedimentos disciplinares conhece o desgosto a quem é submetido a tal situação, ainda que apenas investigatório. “O só fato de responder ao feito já implica sofrimento e constrangimento agudos ao servidor processado”. Logo, a admissibilidade é um “juízo prévio no sentido de que há uma infração disciplinar, cuja autoria e materialidade são verossímeis e reclamam possível punição” (CARVALHO, 2009, p. 2). Por tal razão, é etapa fundamental em que a autoridade responsável, com o apoio da CPPAD, necessita avaliar com cuidado se o caso demanda investigação ou instauração imediata de um processo sancionatório.

2.2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

Sem a pretensão de esgotar aqui sobre o contexto histórico em que se desenvolveu a Administração Pública, entendemos válido partir do momento em que mudanças mais significativas a atingiram e culminaram nesse novo modo de atuação estatal mais voltada à democracia, à participação social e à governança. Por essa perspectiva, temos o modelo de administração pública burocrática que surgiu como substituta de uma administração patrimonialista (modelo mais incisivo nas monarquias absolutistas que perpassou também pelos tempos do regime militar), no qual patrimônio público e privado se misturavam, culminando na maior parte das vezes a troca de favores, corrupção e nepotismo.

A ideia da burocracia, numa sociedade guiada pelo capitalismo, era a clara separação entre mercado e Estado, já que a “democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4). Todavia, com a crise desse sistema que pouco atendia às demandas sociais e da própria administração devido ao enrijecimento extremo, foi surgindo aos poucos novas ideias para tentar superar as dificuldades de gestão.

Tomando por base a construção de uma nova carta política no Brasil, representada pela Constituição Federal de 1988, surgiu o movimento conhecido como redemocratização com a (re)fundação do chamado Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). A partir daí, várias influências como o neoliberalismo e a globalização, bem como as ciências econômica e da administração foram citadas por Di Pietro (2019) como fatores que propiciaram inovações no Direito Administrativo. O movimento de constitucionalização (neoconstitucionalismo) revelou-se como uma das principais evoluções já implementadas, trazendo consigo várias consequências práticas para a Administração Pública e seus administrados (SOUSA NETO, 2018).

Sob esse aspecto, Oliveira (2020) evidencia que a constitucionalização vai muito além da sujeição dos demais ramos do direito às disposições constitucionais. A questão central é a de que antes a concepção clássica da Administração Pública restringia-se à estrita submissão à legalidade. Hoje, no Estado Democrático de Direito, “além do respeito à lei e à Constituição, deve a atividade administrativa pautar-se por uma legitimidade reforçada” (OLIVEIRA, 2020, p. 1207).

Dito de outro modo, o autor salienta que essa legitimidade se desenvolve por meio do consensualismo (que ele também denomina de Administração Pública Democrática e Consensual), que surge como substituto do “modelo liberal ‘agressivo’ de atuação unilateral da Administração por mecanismos consensuais de satisfação do interesse público” (OLIVEIRA, 2020, p. 120). A consensualidade requer, portanto, que no lugar da vontade administrativa unilateral e impositiva, a decisão estatal seja construída, no que for possível, a partir do consenso (como exemplos temos: mediação, acordos, parcerias). Por esse ponto de vista, a consensualidade é capaz de garantir maior legitimidade democrática à Administração (OLIVEIRA, 2020).

Para ilustrar o que seria essa consensualidade, ele cita como exemplos os mecanismos de participação popular (como as consultas e audiências públicas); as Câmaras de Conciliação e Arbitragem da Administração, o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, Termo de Ajustamento de Gestão – TAG⁴, parcerias público-privadas, acordos de leniência, e compromissos na forma do art. 26 da LINDB⁵ como meios consensuais de atuação administrativa (OLIVEIRA, 2020).

2.2.1 O princípio da eficiência como supedâneo do consensualismo

Podemos dizer que ideia de eficiência surgiu com mais afinco com o fortalecimento do modelo burocrático. Porém, para Bresser-Pereira, a ideia de eficiência pregada pelo modelo burocrático não se mostrou eficaz. Em suas palavras, “verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público”. Antes se a eficiência não era essencial (seja pelo tamanho do Estado ou por sua preocupação em garantir interesses patrimoniais e contratuais), quando se transformou no Estado social e econômico em que assumia serviços como educação, cultura, saúde, assistência, relações

⁴ Decreto nº 9.830/2019 - Art. 11. Poderá ser celebrado **termo de ajustamento de gestão** entre os agentes públicos e os órgãos de controle interno da administração pública com a finalidade de corrigir falhas apontadas em ações de controle, aprimorar procedimentos, assegurar a continuidade da execução do objeto, sempre que possível, e garantir o atendimento do interesse geral. (grifo nosso)

⁵ Decreto-Lei nº 4.657/1942 - 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. (grifo nosso)

internacionais entre tantos outros, “nesse momento, o problema de eficiência tornou-se essencial” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

Nesse caminhar, a eficiência acabou sendo erigida a princípio constitucional pela Emenda nº 19/98 e teve como marco representativo a Reforma do Estado iniciada em 1995 (a chamada Administração Pública Gerencial). Este modelo tinha como base fundamental a necessidade de abandonar o conceito burocrático e a adoção de uma gestão inspirada nos moldes empresariais, porém tendo como núcleo “a necessidade de efetivação célere das finalidades públicas elencadas no ordenamento jurídico” (OLIVEIRA, 2020).

Nesse aspecto, o objetivo era oportunizar mais autonomia administrativa, financeira e orçamentária, mais discricionariedade aos gestores e, principalmente, instaurar a cultura do controle de resultados (DI PIETRO, 2019). Foi a época da difusão do gerencialismo e da busca por eficiência no setor público, a fim de transformar “uma cultura formalista e burocratizante em uma cultura de flexibilidade e inovação” (BITENCOURT NETO, 2017).

Em termos de conceito, o princípio da eficiência não é tão simples. Para Di Pietro (2019), o princípio da eficiência se apresenta em duas vertentes: uma sob o modo de atuação do agente público - do qual se espera o melhor desempenho possível, com obtenção dos melhores resultados, e a outra sob o modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também no sentido de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Na visão de Saddy e Greco (2015), a eficácia e a eficiência são bons meios de aferição do funcionamento da máquina administrativa, visto que esta não pode mais se ater apenas ao cumprimento pontual e estrito das prescrições legislativas. Todavia, essa busca por resultados não deve servir de justificativa para a inobservância da legalidade administrativa, visto que a eficiência não pode sobrepor-se a nenhum outro princípio, “sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito” (DI PIETRO, 2019, p. 245).

Já Carvalho Filho (2012) alerta que a eficiência não deve ser observada apenas quando da execução dos serviços públicos à coletividade. Deve ser aplicada, também, no âmbito dos serviços internos das pessoas federativas e das pessoas a ela vinculadas. Logo, a busca pela adoção de mecanismos mais modernos e que permitam a qualidade total na realização de suas atividades é, igualmente, meio de pôr em prática tal princípio.

Bom exemplo citado pelo autor é a duração razoável dos processos, não apenas na esfera judicial como também na administrativa. É o que preleciona o art. 5º, LXXVIII da CF: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988). Aqui é notória a referência que se pode e deve fazer, em mesma medida, ao andamento dos processos administrativos disciplinares.

Em tempo, Bitencourt Neto (2017) faz um destaque importante ao mencionar que tal princípio não pode ser visto apenas sob a ótica economicista. Conforme menciona Loureiro (1995 apud BITENCOURT NETO, 2017, p. 221), a eficiência engloba, para além da economicidade (relação custo-benefício, otimização de meios), a eficácia (realização adequada de fins prefixados) e a celeridade.

É nessa perspectiva que se pode compreender como o princípio da eficiência está intimamente ligado à noção de uma Administração Pública consensual. Para deixar mais evidente como há conexão entre esses dois elementos e sua relação direta com esta pesquisa, transcrevemos o trecho supracitado do artigo de Sousa Neto (2018) que bem demonstra essa afirmativa:

Conseqüentemente, o que se verifica, ao fim, **pelo menos no que concerne à atividade correccional** propriamente dita, **é um movimento no sentido de dotar a Administração Pública** de uma atuação pautada no melhor direito, ou seja, racionalizada e **voltada para resultados cada vez mais eficientes** quanto ao atendimento do interesse público, **valendo-se**, para isso, quando necessário, **de instrumentos** administrativos **de consensualidade** (SOUSA NETO, 2018, grifo nosso)

Essa é uma tendência que vem ganhando muitos defensores, como se percebe da afirmação de Carvalho Filho. Para o autor, o princípio da eficiência é fundamento para que a autoridade pondere o custo/benefício de uma persecução disciplinar no caso das faltas de menor gravidade. Deste modo, entende que para essas ocorrências, mesmo sem previsão expressa em lei, o responsável “pode entabular termos de ajustamento de conduta ou deixar de instaurar processo administrativo disciplinar, reservando os recursos humanos disponíveis, geralmente escassos, para a investigação de condutas de maior expressividade e que justificam penas mais severas” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 443).

2.2.2 O termo de ajustamento de conduta: mecanismo consensual e alternativo de resolução de conflitos

Como dito anteriormente, diversos movimentos como a constitucionalização do Direito Administrativo e a busca por uma gestão focada nos resultados contribuíram para a construção de uma Administração Pública mais consensual e menos inclinada à rigidez legal. Exatamente nesse cenário é que entra a ponderação dos princípios constitucionais, para que não haja apenas a observância da legalidade estrita, mas que esta seja conjugada com outros princípios tão importantes quanto, como é o caso da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência.

Visto por esse prisma, “a maior previsão de instrumentos consensuais deve-se em muito a uma necessidade pragmática de superar certos impasses burocráticos, mais notadamente a demora da tramitação do processo administrativo ou a baixa execução das multas aplicadas”, como exemplifica Palma (2010, p. 96-97). Assim, em meio a ferramentas como mediação, arbitragem, conciliação dentre outras, eis que surge o Termo de Ajustamento de Conduta para dirimir conflitos de maneira alternativa e eficiente.

A princípio esse tipo de acordo, mais comumente utilizado pelo Ministério Público, surgiu como meio mais célere e eficaz de salvaguardar os direitos e interesses fundamentais da sociedade. A finalidade era minimizar/evitar possíveis danos advindos de determinadas práticas nocivas, estimulando os infratores a retificarem suas atividades e/ou repararem prejuízos em lugar de apenas impor-lhes sanções que, muitas vezes, não impediam reincidências ou não induziam melhorias no comportamento dos infratores.

Saddy e Greco (2015) acreditam que o TAC propicia maior eficiência à coercibilidade estatal, visto a possibilidade de cessação da prática danosa de modo mais imediato, a diminuição do tempo de adequação da conduta à norma, aumento na efetividade das decisões administrativas, redução da chance de judicialização, além da minimização de custos com investigação.

Todavia, o TAC não representaria uma remissão (perdão) para o infrator. O intuito é que este se comprometa a adequar seu comportamento às exigências legais, de modo que o compromisso assumido traga uma condicionante e represente uma suspensão da instauração do regular processo disciplinar, o qual ficará pendente até que a condição assumida seja satisfeita. Entre as condições desse

compromisso, é possível a determinação de reparação do dano causado, retratação, participação em cursos, cumprimento de metas, acordo para cumprimento de horário e compensação de horas não trabalhadas, ou outras situações que guardem relação com a infração cometida – tudo isso prescrito proporcionalmente à atuação do agente com o intuito de minimizar a reincidência e compensar eventual dano.

Já compulsando seu aspecto histórico, sabe-se que as primeiras previsões legais do TAC no Brasil foram inseridas na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e na Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública), permitindo aos órgãos públicos “tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações” com eficácia de título executivo extrajudicial (BRASIL, 1985). Com o passar do tempo, o TAC fora introduzido em diversos campos da atividade estatal, como por exemplo: na Lei nº 6.385/1976 (mercado de valores mobiliários), Lei nº 9.469/1997 (lei da mediação e autocomposição de conflitos), Lei nº 12.529/2011 (sistema brasileiro de defesa da concorrência), Lei nº 12.846/2013 (lei anticorrupção), acordos e compromissos administrativos (art. 26 da LINDB), sem falar nas resoluções emitidas no âmbito de várias agências reguladoras.

No que diz respeito à matéria disciplinar, esse instrumento é mais recente, de sorte que alguns órgãos já o haviam regulamentado internamente (como o Departamento Penitenciário Nacional com a edição da Portaria nº 839/2016), mas sem padronização ou abrangência na estrutura do governo federal. Foi então que com a sistematização da correição no âmbito do Poder Executivo Federal (SISCOR), introduziu-se oficialmente o TAC também no campo dos processos disciplinares. O citado sistema foi criado pelo Decreto nº 5.480/2005, do qual fazem parte a CGU (como órgão central), as unidades de correição junto aos Ministérios (como unidades setoriais) e as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas (como unidades seccionais) (BRASIL, 2005).

Na visão de Sousa Neto (2018), essa organização das atividades correcionais, estruturada em forma de sistema, teve por fundamento o disposto no art. 30 do Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe que devem ser organizadas sob a forma de sistema as atividades comuns a todos os órgãos da Administração que necessitem de coordenação central. Deste modo, o autor entende que essa estruturação facilita a incorporação de “progressos doutrinários consolidados no

Direito Administrativo Brasileiro, mormente daqueles diretamente afetos ao mister correcional e sua constante busca por uma maior eficiência” (SOUSA NETO, 2018, p. 3).

Isto posto, tem-se que a atividade correcional abrange ações de caráter preventivo e repressivo. A prevenção engloba as orientações (seja em matérias pontuais, como também por meio de capacitação) e as inspeções nas unidades (para aferir a qualidade dos trabalhos e as estruturas disponíveis - física e de recursos humanos). Já a repressão está ligada à apuração de irregularidades disciplinares e à aplicação de penalidades (BRASIL, 2019b). Por fim, estão elencadas entre as atribuições do órgão central a padronização, normatização e aprimoramento dos procedimentos relativos à atividade de correição, seja mediante a confecção de instruções normativas, seja na utilização de programas informatizados como é o caso do sistema de gestão CGU-PAD⁶, por exemplo. (BRASIL, 2019b).

Em suma, a CGU como órgão central das funções correcionais ora mencionadas, emitiu a Instrução Normativa nº 02 (alterada em 2019), na tentativa de aperfeiçoar a gestão disciplinar e minimizar os impactos negativos da ineficiência que até então a permeavam. Todavia, no ano de 2020 a citada norma fora substituída pela IN nº 04/2020, na qual flexibiliza algumas regras anteriores, supre lacunas e amplia sua área de aplicação.

2.3 DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Nas últimas décadas houve uma tendência crescente pela reforma dos atuais modelos de gestão na área de administração pública. Esta já não comporta mais sistemas ultrapassados, com rigorismo formal e voltados apenas para a busca da eficiência por si mesma, ou seja, sem foco no principal objetivo que é o atendimento do interesse público.

Dessa necessidade surgiu a ideia de governança pública, que elenca ferramentas de boas práticas de gestão com vistas à condução de políticas que

⁶ O Sistema CGU-PAD e CGU-PJ consolida os dados sobre o andamento dos processos administrativos disciplinares no Poder Executivo Federal. Saiba mais em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/sistemas-correcionais/siscor/cgu-pad#:~:text=O%20Sistema%20CGU%20DPAD%20e,disciplinares%20no%20Poder%20Executivo%20Federal> Acesso em 21 out. 2022

assegurem ações sempre alinhadas ao interesse público e à conquista e preservação da confiança da sociedade. Vale salientar que a ideia de governança, no Brasil, se fortaleceu com a edição de uma espécie de código de boas práticas⁷, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, para que fosse observado por empresas privadas (BRASIL, 2014). O IBGC, criado em 1995 como Instituto Brasileiro de Conselhos da Administração – IBCA, renomeado em 1999, surgiu com o intuito de “influenciar a sociedade à adoção de práticas transparentes, responsáveis e equânimes na administração das organizações” (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020, p. 271).

Vale salientar que não existe um conceito único para o que seja governança, pois sua aplicação vai depender muito do contexto da organização e dos interesses a serem alcançados por ela. Basicamente, o conceito parte do que se denomina “conflito de agência”, em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus donos (proprietários, acionistas) conhecidos como “principal” e passaram a ser administradas por terceiros (administradores, diretores, gerentes) também chamados de “agentes”.

Assim, com o fim de evitar divergências entre esses atores (principal-agente) é que entidades privadas buscaram e buscam cada vez mais aprimorar tal relação por meio da governança. Nesse sentido, sucintamente é possível dizer que se trata de um conjunto de princípios e ferramentas para bem conduzir as decisões dos gestores, que poderão avaliar condições e opções, a partir do monitoramento, conformidade, desempenho e progresso, com o objetivo de satisfazer metas específicas da organização (Altounian; Souza; Lapa, 2020).

Vale dizer que compilados como o do IBGC, que utilizou termos como ‘organizações’ no lugar de ‘empresas’, acabou por possibilitar a adaptação a outros tipos de instituições como: Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros (BRASIL, 2014). Sem adentrarmos nos aspectos históricos e mais profundos da governança, é de referir que Altounian, Souza e Lapa (2020) mencionam várias corporações, além do IBGC, que estudaram formas de aplicação da governança no setor público, tais como a *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy - CIPFA*, *International Federation of Accountants*

⁷ Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. Saiba mais em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138> Acesso em 06 fev. 2023.

– IFAC, *Office for Public Management Ltd* – OPM, *Institute of Internal Auditors* – IIA e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

Nesse contexto, a história brasileira tem sido marcada por iniciativas em forma de estudos e políticas públicas que favoreçam a implementação da governança na Administração Pública (GIRARDI; OLIVEIRA, 2019). Um exemplo determinante foi a elaboração de um manual pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014, o qual produziu um estudo detalhado de práticas passíveis de utilização por quaisquer órgãos (BRASIL, 2014). Nele o TCU esmiuçou cada faceta da governança e definiu estratégias de execução prática, que pode ser muito bem ilustrado pelo Fluxograma 4.

Fluxograma 4 – Componentes dos mecanismos de governança – Referencial TCU



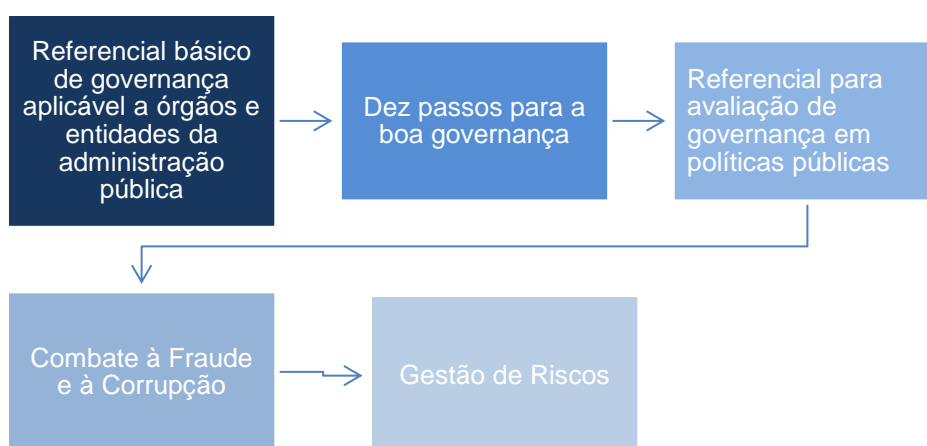
Fonte: BRASIL, 2014.

Por fim, após essa breve apresentação conceitual, nosso intuito foi avaliar em que medidas o TAC poderia representar um novo mecanismo de boas práticas de governança para o gestor público.

2.3.1 O Termo de ajustamento de conduta como prática de governança pública

Como enfatizado no título 2.3 supra, no âmbito governamental, o TCU foi pioneiro em criar referenciais e manuais práticos voltados aos municípios e entidades governamentais ainda em fase inicial de conhecimento e implantação dessas medidas. Na visão de Altounian, Souza e Lapa (2020) há alguns desses documentos que dão amplo suporte para o conhecimento sobre as principais definições e boas práticas de governança na área pública, exemplos que representamos no Fluxograma 5.

Fluxograma 5 – Referenciais de Governança do TCU



Fonte: Elaborado pela Autora, 2022, adaptado de Altounian; Souza, Lapa (2020)

Partindo dessa iniciativa, foi promulgado o Decreto Federal nº 9.203/2017, com vistas a definir a política de governança da administração pública federal, traçando princípios norteadores para a boa gestão da coisa pública e para o melhor atendimento das necessidades da população (BRASIL, 2017b). Em sequência, o Ministério da Casa Civil elaborou um guia da política de governança pública (BRASIL, 2018a) para servir de orientação, além de oferecer mais segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017b).

No mais, o que se extrai desses documentos (sem adentrar nos diversos componentes da governança), é que seus princípios basilares estão pautados na transparência, prestação de contas (*accountability*), ética, integridade, legitimidade, responsabilidade, equidade (participação social nas decisões) e eficiência (BRASIL, 2014). Entretanto, vale salientar que as boas práticas de governança, principalmente associadas à consensualidade, não se encerram apenas nesses pilares principiológicos. “A proposta da governança é construir soluções concretas aos problemas colocados à Administração Pública no desenvolvimento de suas competências.” (PALMA, 2010, p. 113). É o que Palma pontua com singular clareza:

Ao contrário de propor modelos teóricos abstratos, a governança parte de um problema específico para criar soluções inovadoras, aprimorar a estrutura ou a funcionalidade de determinado instituto jurídico-administrativo ou, ainda, entender pela inaplicabilidade prática de um comando legal, o que, por óbvio, não importa em sua invalidação.

A atividade sancionatória do Estado consiste no exemplo mais emblemático de aplicação da governança no *enforcement* da decisão administrativa. De uma forma geral, há baixo cumprimento dos provimentos administrativos, mesmo existindo previsões de significativas sanções administrativas pelo descumprimento. Ocorre que mesmo as sanções padecem de baixa exeqüibilidade. Dentro dessa perspectiva pragmática, decisões menos coercitivas, ainda que sancionatórias, tendem a ser mais exeqüíveis e seu processo de aplicação mais flexível. (PALMA, 2010, p. 115)

Para finalizar, elencamos alguns trechos do citado decreto que dão o indicativo de que iniciativas como o TAC podem representar uma das várias maneiras de se implementar boas práticas de gestão:

Art. 4º São **diretrizes da governança pública**:

[...]

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para **orientar o comportamento dos agentes públicos**, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - **implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores**;

[...]

VIII - **manter processo decisório orientado** pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, **pela desburocratização** e pelo apoio à participação da sociedade;

Art. 5º São **mecanismos para o exercício da governança pública**:

[...]

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da

economicidade no dispêndio de recursos públicos

Art. 6º Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, **observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos neste Decreto.**

Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança de que trata o **caput** incluirão, no mínimo:

I - formas de acompanhamento de resultados;

II - soluções para melhoria do desempenho das organizações; e

III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências. (BRASIL, 2017b, grifo nosso)

Por todo o exposto, nota-se como a gestão dos processos disciplinares necessita estar conectada às boas práticas de governança, sobretudo apoiada na ótica da desburocratização, da eficiência e, até mesmo, na efetividade de medidas alternativas de solução de conflitos.

3 METODOLOGIA

A pesquisa exploratória e descritiva, desenvolveu-se a partir de análise documental e bibliográfica com caráter aplicado. A técnica de coleta de dados é do tipo triangulação, combinando dados qualitativos e quantitativos, subdividida em quatro etapas, sendo a última delas relatório técnico exigido pelo programa de mestrado profissional de que faz parte esta pesquisa.

Para a primeira etapa, realizamos o cotejo e a análise jurídica e qualitativa entre as Instruções Normativas CGU nºs 02/2017 e 04/2020, em consonância com as análises críticas da literatura. A coleta dos dados legais foi feita em sítios oficiais da CGU, Portal de Legislação Brasileira do Planalto e/ou Diário Oficial da União (DOU).

Para a segunda etapa, foi utilizada a produção científica produzida nos últimos dez anos. A coleta foi realizada por meio de base de dados como Redalyc, Oasisbr, Capes, Scielo, bibliotecas físicas ou virtuais e na rede mundial de computadores. A análise dos dados buscou identificar como tem se delineado a investigação do TAC na área correcional, as realidades que já iniciaram o uso dessa ferramenta, bem como as avaliações críticas a respeito do tema.

Na terceira etapa utilizamos dados obtidos de relatórios enviados pelas universidades federais de Minas Gerais, em relação aos processos administrativos disciplinares ocorridos no período de cinco anos (entre 2015 e 2020). Vale dizer que além do recorte temporal, nossa escolha por esta delimitação amostral foi em razão da região mineira possuir o maior número de instituições federais de ensino, o que nos pareceu representar um bom campo de estudo.

Nesse sentido, a coleta de tais dados foi feita por solicitação via e-sic⁸ (sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão), no qual foram requeridas informações que contemplassem as infrações de menor potencial ofensivo mais recorrentes, procedimentos adotados, penalidades aplicadas, casos de arquivamento, absolvições e prescrições e demais informes melhor descritos no

⁸ **Agora, o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) está integrado ao Fala.BR.** Desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), a plataforma permite aos cidadãos fazer pedidos de informações públicas e manifestações de ouvidoria num único local. A união dos dois sistemas abre caminho para melhorias e novas funcionalidades que facilitarão a vida dos cidadãos e dos gestores em todos os níveis de governo, como: tratamento de pedidos e manifestações, cadastros de usuários e interfaces amigáveis. Disponível em: <https://landpage.cgu.gov.br/redirectfalabr/> Acesso em 30 ago. 2022.

subtítulo 3.1.1. Conjugou-se análise quantitativa e qualitativa dos dados com o intuito de delinear o contexto fático correccional das UFs.

Por fim, a quarta e última etapa consistiu na elaboração de relatório técnico com recomendações com o intuito de aprimoramento da gestão disciplinar.

Quanto aos cuidados éticos, vale ressaltar a desnecessidade de registro e avaliação prévia por parte do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), haja vista que os dados utilizados advieram de informações de acesso público e/ou de banco de dados sem possibilidade de identificação individual, nos termos do que dispõe o art. 1º da Resolução CEP nº 510/2016 e art. 31 da Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

3.1 INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesse capítulo, detalhamos o modo de solicitação de dados junto às UFs, a razão pela qual foi realizada uma primeira e uma segunda interação, quais foram os critérios de inclusão, exclusão e classificação dos dados, tempo de resposta, bem como a representação em figura e tabelas de tais elementos.

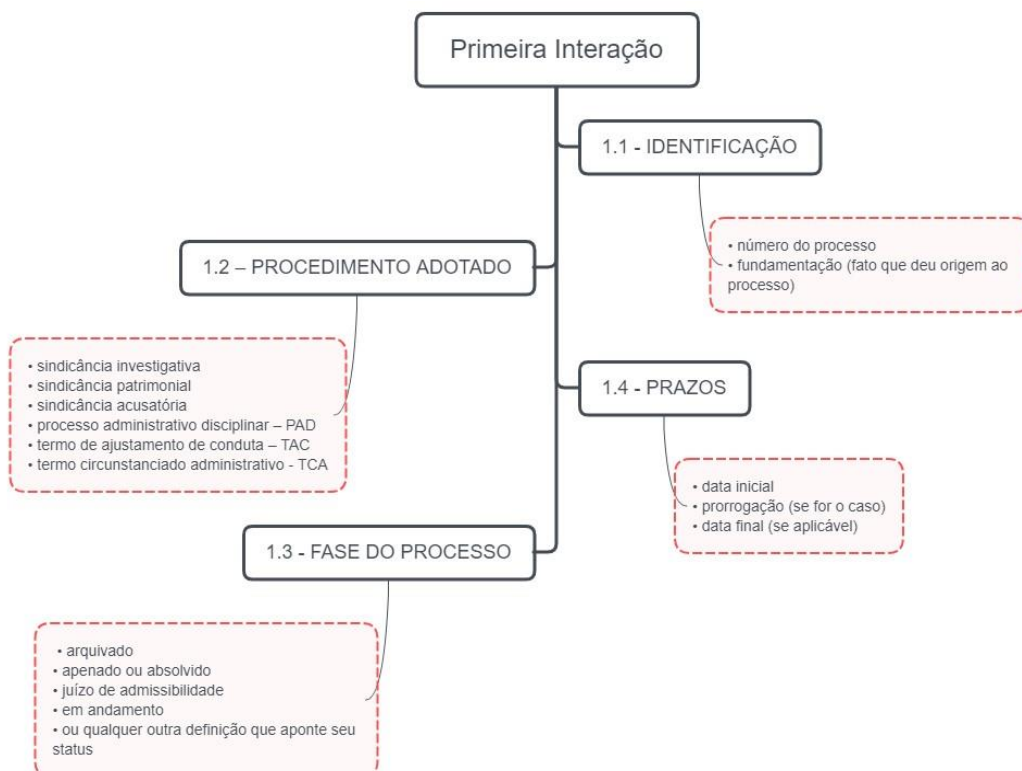
3.1.1 Consultas e-sic – critérios de coleta de dados

Para compreensão do método de utilização dos dados, é necessário a explicação do caminho percorrido até a efetiva utilização do material recebido das UFs. De início, vale dizer que no período anterior à qualificação do projeto deste estudo, realizamos consulta prévia à plataforma denominada e-sic (hoje integrada ao sistema Fala BR), a fim de obter informações em relação aos processos administrativos disciplinares das Universidades Federais (UFs) do Estado de Minas Gerais. A razão era o cumprimento de um dos objetivos específicos discriminados no projeto de qualificação e ter uma ideia geral a respeito das demandas disciplinares (quantitativo, sanções mais recorrentes, entre outros). Além disso, também queríamos testar o tempo de resposta e o modo de realizar a solicitação dos dados, como também a receptividade das UFs em relação a tal pedido.

Nesse sentido, arrolamos no requerimento quatro tópicos a serem avaliados no conceito amplo de processos administrativos disciplinares, no período entre 2015 e 2020, tais como tipos de procedimentos adotados, fundamentação e fase processual, conforme modelo colacionado no Apêndice C e ilustrado no Fluxograma

6. A essa primeira solicitação demos o nome de “primeira interação”. Vale dizer que o documento foi encaminhado diretamente por meio da plataforma e-sic, mais precisamente na data de 12/06/2020.

Fluxograma 6 – Representação do questionário da primeira interação



Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

Em que pese a maioria das universidades terem dado retorno quanto ao pedido feito na primeira interação, observamos que não houve uniformidade no envio de tais respostas. Além disso, após a negativa da UFVJM e da UNIFEI que apontaram que a nossa demanda foi desproporcional e/ou genérica, decidimos que, após a qualificação, reelaboraríamos o pedido, a fim de minimizar recusas e a necessidade de interpor recursos com novos argumentos para que os dados fossem repassados pelas UFs.

Desta maneira, após alguns ajustes, o documento foi encaminhado novamente às universidades na data de 19/01/2021, o qual denominados de “segunda interação”. O envio ocorreu em momento posterior à qualificação do mestrado, ou seja, no dia 15/11/2020. O Quadro 1 representa o interstício entre a primeira e segunda interações, bem como o tempo médio de respostas das UFs.

Quadro 1 – Cronograma de interações via e-sic

Cronograma de solicitações de dados (primeira e segunda interações)			
Primeira interação	Segunda interação	Tempo médio de resposta Primeira interação	Tempo médio de resposta Segunda interação
12/06/2020	19/01/2021	19 dias	20 dias

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Já no Quadro 2, reunimos informações que apontam, individualmente, o tempo de resposta de cada instituição, tanto na primeira quanto segunda interações, bem como o tempo referente aos recursos interpostos.

Quadro 2 – Tempo de resposta de ambas as interações

UFs	TEMPO DE RESPOSTA PRIMEIRA INTERAÇÃO	TEMPO DE RESPOSTA SEGUNDA INTERAÇÃO
UFJF	20 dias	16 dias
UFLA	34 dias	20 dias
UFMG*	26 dias + 3 dias para recurso	20 dias
UFOP	19 dias	30 dias
UFSJ	35 dias	30 dias
UFTM	5 dias	20 dias
UFU	8 dias	27 dias
UFV	21 dias	20 dias
UFVJM	26 dias	10 dias
UNIFAL	19 dias	20 dias
UNIFEI*	3 dias + 3 dias para recurso	8 dias + 5 dias para recurso

Nota: *envio de recurso

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Uma das alterações efetuadas na segunda interação foi a subdivisão do pedido de maneira mais detalhada e em forma de tabela, com o intuito de facilitar a coleta das informações pelas universidades. Outra mudança feita foi o descarte de elementos como “números de processos” por conter identificação irrelevante para o presente estudo, nos moldes do Apêndice D, representado no Fluxograma 7.

Fluxograma 7 – Representação do questionário da segunda interação



Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

Ante o contexto ora explicitado, tomando por base as informações coletadas (tanto antes quanto após a qualificação), resolvemos fazer o cotejo entre elas, com o intuito de definir quais categorias deveriam ser consideradas para atender à terceira etapa da pesquisa (dados obtidos via e-sic), conforme projeto. Desta maneira, fizemos pré-análise dos relatórios enviados, no intuito de organizar o material e definir categorias e saber quais informações atendem ou não aos objetivos da pesquisa.

Sendo assim, como pré-análise da primeira interação, elencamos os relatórios enviados em pré-categorias de acordo com a nomenclatura constante nestes documentos, sendo eles “relatório de processos por situação atual”, “relatório de processos julgados”, “relatório de procedimentos por assunto”, “relatório de resultado de julgamento/situação do agente”, “relatório de resultado de julgamento/enquadramento legal”. Relatórios com conteúdo muito diversificados foram classificados como “consolidado” e os que continham dados a respeito de TAC foram colocados na classificação de “relatórios de termo de ajustamento de conduta”.

Neste ponto, vamos esmiuçar o quantitativo de UFs que enviaram tais relatórios mencionados na fase denominada “primeira interação”. A perspectiva é a seguinte: cinco UFs enviaram relatórios intitulados “processos por situação atual”. Nesta categoria estão elencados: quadro-geral com o total de procedimentos em fases de “processo julgado”, “encaminhado para julgamento”, “instauração/instrução”, “anulado por decisão administrativa”, “indiciamento/citação/defesa escrita/relatório final”. No mesmo relatório consta quadro-detalhado, no qual constam as colunas: “número do processo”, “tipo de processo”, “data de instauração”, “local do fato”, “fase atual” e “data da fase atual”. Alguns elementos podem variar, constando em uns e em outros não, são eles: “avocação/requisição pela CGU”, “termo de ajustamento de conduta”, “reconsideração/recurso hierárquico” e “decisão/revisão do processo”, além de como numeração de processos e seus detalhes específicos.

Uma UF enviou relatório intitulado “relatório de processos julgados”. Nesta categoria estão elencados: “números de processos”, “tipo”, “data da fase que apenou” e “apenado”

Três UFs enviaram relatórios intitulados “relatório de procedimentos por assunto”. Nesta categoria estão elencados: “assunto (sanção)” e “números de

procedimentos”. De acordo com a observação do citado relatório, os resultados *indicam o número de vezes que cada assunto aparece nos registros, cada processo pode ter mais de um assunto registrado.*

Uma UF enviou relatório intitulado “resultado de julgamento/situação do agente”. Nesta categoria há um quadro-geral com o total de procedimentos: “absolvido ou arquivado”, “apenado”, “não-indiciado” e “submetido a outro processo disciplinar”. Na categoria apenado existe uma subdivisão de sanção: “sanção: advertência”, “sanção: demissão de cargo efetivo”, “sanção: demissão por justa causa”.

Uma UF enviou relatório intitulado “resultado de julgamento/enquadramento legal”. Nesta categoria estão elencados os artigos e incisos em que a penalidade está enquadrada legalmente.

Quatro UFs enviaram relatórios com bastante variabilidade de informações. Tais relatórios podem se apresentar de modo mais detalhado que as identificadas no relatórios anteriores (caso da UNIFAL) ou mais genéricas, como a da UFMG, por exemplo. Vale ressaltar que, por não apresentarem similaridades entre si, foram categorizadas como “consolidadas” tendo em vista a ideia de visão global que apresentam. Isto porque, em geral, tratam da totalidade de processos, datas inicial e final e tipos de sanção e/ou procedimentos.

Três UFs enviaram informações a respeito de “termo de ajustamento de conduta-TAC”. Enquanto a UFOP enviou a resposta por meio de planilha, a UNIFEI e a UFLA emitiram relatório estilo “processos por situação atual” - apenas em relação ao citado tema - , motivo pelo qual o separamos nesta categoria. Vale destacar que dos três TACs apontados pela UFOP, apenas um deles realmente está elencado como TAC na área disciplinar.

Por fim, importante mencionar que duas UFs indeferiram a primeira solicitação (UNIFEI e UFVJM), de modo que fora feito recurso, nos termos da Lei de Acesso à Informação, mais especificamente o art. 15, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011⁹. Após a interposição de recurso, ambas encaminharam dados, os quais estão elencados em uma das categorias discriminadas. Toda essa pré-análise é

⁹ Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

representada no Quadro 3.

Quadro 3 - Solicitação de dados antes da qualificação (Primeira Interação)

UFs	UFJF	UFLA	UFMG	UFOP	UFSJ	UFTM	UFU	UFV	UFVJM	UNIFAL	UNIFEI	TOTAL
PROCESSOS POR SITUAÇÃO ATUAL												5
PROCESSOS JULGADOS												1
PROCEDIMENTOS POR ASSUNTO												3
RESULTADO DE JULGAMENTO-SITUAÇÃO DO AGENTE												1
RESULTADO DE JULGAMENTO - ENQUADRAMENTO LEGAL												1
CONSOLIDADO (temas com variabilidade)												4
SOBRE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUITA-TAC												3

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Quanto à pré-análise da segunda interação, elencamos os relatórios enviados em pré-categorias de acordo com a nomenclatura constante nestes documentos, sendo eles “relatório de processos por situação atual”, “relatório de processos julgados”, “relatório de procedimentos por assunto”, “relatório de resultado de julgamento/situação do agente”, “relatório de resultado de julgamento/enquadramento legal”. Relatórios com conteúdo muito diversificados foram classificados como “consolidado” e os que continham dados a respeito de TAC foram colocados na classificação de “relatórios de termo de ajustamento de conduta”.

Nesta segunda interação, relevante mencionar que foi proposta uma tabela para facilitação das respostas a serem enviadas pelas UFs, de maneira que quatro delas registraram itens neste modelo que pode ser verificado no Apêndice D.

A perspectiva é a seguinte: cinco UFs enviaram relatórios intitulados “processos por situação atual”. Nesta categoria estão elencados: quadro-geral com o total de procedimentos em fases de “processo julgado”, “encaminhado para julgamento”, “instauração/instrução”, “anulado por decisão administrativa”, “indiciamento/citação/defesa escrita/relatório final”. No mesmo relatório consta quadro-detalhado, no qual constam as colunas: “número do processo”, “tipo de processo”, “data de instauração”, “local do fato”, “fase atual” e “data da fase atual”. Alguns elementos podem variar, constando em uns e em outros não, são eles: “avocação/requisição pela CGU”, “termo de ajustamento de conduta”,

“reconsideração/recurso hierárquico” e “decisão/revisão do processo”, além de numeração de processos e seus detalhes específicos.

Uma UF enviou relatório intitulado “relatório de processos julgados”. Nesta categoria estão elencados: “números de processos”, “tipo”, “data da fase que apenou” e “apenado”.

Cinco UFs enviaram relatórios intitulados “relatório de procedimentos por assunto” (sendo o da UFMG junto da tabela proposta). Nesta categoria estão elencados: “assunto (sanção)” e “números de procedimentos”. De acordo com a observação do citado relatório, os resultados *indicam o número de vezes que cada assunto aparece nos registros, cada processo pode ter mais de um assunto registrado*.

Quatro UFs enviaram relatórios intitulado “resultado de julgamento/situação do agente”. Nesta categoria há um quadro-geral com o total de procedimentos: “absolvido ou arquivado”, “apenado”, “não-indiciado” e “submetido a outro processo disciplinar”. Na categoria apenado existe uma subdivisão de sanção: “sanção: advertência”, “sanção: demissão de cargo efetivo”, “sanção: demissão por justa causa”.

Duas UFs enviaram relatório intitulado “resultado de julgamento/enquadramento legal”. Nesta categoria estão elencados os artigos e incisos em que a penalidade está enquadrada legalmente.

Uma UF enviou relatório com variabilidade de informações. Vale ressaltar que, foi categorizada como “consolidado” tendo em vista a ideia de visão global que apresenta. Isto porque, em geral, trata da totalidade de processos, datas inicial e final e tipos de sanção e/ou procedimentos.

Duas UFs enviaram informações a respeito de “termo de ajustamento de conduta-TAC”. Enquanto a UFLA enviou a informação por meio de ofício, a UFJF emitiu relatório estilo “processos por situação atual” - apenas em relação ao citado tema -, motivo pelo qual o separamos nesta categoria.

Por fim, importante mencionar que duas UFs indeferiram a segunda solicitação (UNIFEI e UFVJM), de modo que fora feito recurso, nos termos da Lei de Acesso à Informação, mais especificamente o art. 15, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011¹⁰. Após a interposição de recurso, a UNIFEI encaminhou

¹⁰ Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua

resposta sucinta afirmando que não há registro de processos entre 2015 e 2018, citando apenas a numeração de processos do ano de 2019, e que em 2020 não houve nenhuma aplicação [de procedimento]. Quanto à UFVJM, a autora acabou por não fazer recurso. Toda essa pré-análise é representada no Quadro 4.

Quadro 4 - Solicitação de dados pós qualificação (Segunda Interação)

UFs	UFJF	UFLA	UFMG	UFOP	UFSJ	UFTM	UFU	UFV	UFVJM	UNIFAL	UNIFEI	TOTAL
PROCESSOS POR SITUAÇÃO ATUAL												5
PROCESSOS JULGADOS												1
PROCEDIMENTOS POR ASSUNTO												5
RESULTADO DE JULGAMENTO-SITUAÇÃO DO AGENTE												4
RESULTADO DE JULGAMENTO - ENQUADRAMENTO LEGAL												2
CONSOLIDADO (temas com variabilidade)												1
SOBRE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA-TAC												2
USOU TABELA DA SOLICITAÇÃO DE DADOS DA AUTORA												4

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Após a pré-análise e organização do material recebido (resumo nos Quadros 3 e 4), o próximo passo foi averiguar se as respostas recebidas atendiam ao propósito buscado na pesquisa, além de servir de triagem do material que seria utilizado, seja ele da primeira ou segunda interação, descartando a resposta menos completa. Nesse sentido, confeccionamos os Quadros 5 e 6 que para facilitar a visualização dessa fase.

ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Quadro 5 – Quadro geral dos dados recebidos antes da qualificação (primeira interação)

UFs	COMPATÍVEL COM A PROPOSTA DA PRIMEIRA INTERAÇÃO	NÃO RESPONDEU	RESPONDEU PÓS-RECURSO	TIPOS DE RESULTADO RECEBIDO		
				ATENDE	ATENDE PARCIALMENTE	NÃO ATENDE
UFJF						
UFLA						
UFMG						
UFOP						
UFSJ						
UFTM						
UFU						
UFV						
UFVJM						
UNIFAL						
UNIFEI						
TOTAL	6	2	2	5	4	2

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Como dito no início deste título, entre as diferenças existentes nos pedidos encaminhados, foi que no segundo propusemos uma tabela para auxiliar as UFs no preenchimentos das informações. Por esta razão, no Quadro 6 há a coluna que faz referência a essa proposta, diferente do Quadro 5, em que constou apenas “compatível” com a proposta tendo em vista não haver um modelo definido nos mesmos moldes da segunda interação.

Quadro 6 – Quadro geral dos dados recebidos pós-qualificação (segunda interação)

UFs	PREENCHEU TABELA PROPOSTA NA SEGUNDA INTERAÇÃO	NÃO RESPONDEU	RESPONDEU PÓS-RECURSO	TIPOS DE RESULTADO RECEBIDO		
				ATENDE	ATENDE PARCIALMENTE	NÃO ATENDE
UFJF						
UFLA						
UFMG						
UFOP						
UFSJ						
UFTM						
UFU						
UFV						
UFVJM						
UNIFAL						
UNIFEI						
TOTAL	4	2	1	9	0	2

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Deste modo, sopesando os Quadros 5 e 6, resolvemos adotar como critério para escolha dos dados para análise aqueles que atenderam à segunda interação. Ou seja, do total de 11 UFs, 9 enviaram dados úteis para nossa análise, sendo que 4 delas preencheram a tabela por nós proposta. No caso da UNIFEI e da UFVJM, todos os dados utilizados foram os da primeira interação, haja vista que a primeira não atendeu o mínimo proposto, e a última por não ter respondido à segunda

interação (Quadro 5). No caso da UFOP, apenas os dados referentes ao TAC da primeira interação serão utilizados, visto a importância dessa informação para o estudo e porque esta UF não apresentou esse dado na segunda interação.

4 ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES)

Neste título, tratamos de fazer nossas considerações a partir dos objetivos específicos delineados no subtítulo 1.2.2, realizando a triangulação entre o cotejo da legislação e análise das características do TAC, revisão da literatura e análise dos dados secundários coletados da UFs de Minas Gerais. O presente título está dividido em três etapas.

4.1 COTEJO DA LEGISLAÇÃO E ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DO TAC

O presente capítulo corresponde a um dos objetivos específicos traçados no objetivo geral, mais especificamente o delineado na alínea a, constante no subtítulo 1.2.2. deste estudo. Realizamos o cotejo dos elementos da atual instrução normativa do TAC (IN nº 04/2020) em comparação ao regramento anterior (IN nº 02/017), a fim de descrever e analisar as implicações jurídicas e avanços da nova norma em relação àquela que introduziu a consensualidade de conflitos no âmbito administrativo disciplinar. Essa análise foi confrontada a partir de análises críticas da literatura.

Quadro 7 – Primeiro cotejo normativo

IN 02/2017	IN 04/2020 (continua)
<p>Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa.</p>	<p>Art. 1º Os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa.</p>
<p>Parágrafo único. Para os fins desta instrução normativa, considera-se infração disciplinar de menor potencial</p>	<p>§ 2º Considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão</p>

<p>ofensivo a conduta punível com advertência, nos termos do art. 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.</p>	<p>(conclusão)</p> <p>de até 30 dias, nos termos do artigo 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.</p>
<p>SEM CORRESPONDENTE</p>	<p>§1º O TAC consiste em procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos.</p>
<p>SEM CORRESPONDENTE</p>	<p>§ 3º No caso de servidor público não ocupante de cargo efetivo e de empregado público o TAC somente poderá ser celebrado nas infrações puníveis com a penalidade de advertência</p>

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

De início notamos que o art. 1º da nova instrução normativa traz uma sensível diferença em relação à instrução anterior. A razão é que a IN 02/2017 foi genérica e inespecífica em relação ao alcance da permissibilidade de aplicação do TAC, de modo que a IN 04/2020 eliminou de vez qualquer dúvida nesse aspecto. O intuito foi deixar claro que, mesmo aquelas pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta, inclusive as empresas estatais, detinham a permissão de oferecer a seus empregados a alternativa de estabelecer um acordo em lugar de serem submetidos a um processo disciplinar.

Esse apontamento é importante, visto que a diferença entre essas entidades vai muito além do campo conceitual. A razão é que há diferenças cruciais em relação àquelas pertencentes exclusivamente ao regime público. Porém, como o objetivo aqui não é aprofundar essas questões, resumidamente podemos dizer que as entidades integrantes da Administração Indireta fazem parte de um processo em que o Estado passa a atuar indiretamente. Isto porque cria entes personalizados e a eles transfere a responsabilidade pelo exercício de atividades administrativas que auxiliarão na busca de maior eficiência ou para atuarem com mais liberdade no mercado. Daí o conceito “Administração Indireta” (ROSSI, 2020, p. 364).

Nesse conceito estão incluídas as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Vale dizer que muitas vezes o Estado vai além daquelas atividades tidas como tipicamente públicas, exercendo, inclusive, funções essencialmente privadas com os mais diversos objetivos, conforme bem nos esclarece a Di Pietro, *in verbis*:

Ocorre que a atuação do Estado não se limita aos serviços públicos; ele às vezes sai da órbita de ação que lhe é própria e vai atuar no âmbito de atividade reservada essencialmente à iniciativa privada; trata-se da atividade de intervenção, que compreende, além da regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta), também a atuação direta no domínio econômico, o que se dá por meio de empresas estatais (intervenção direta)” (2019, p. 947).

Essa é a principal razão pela qual se incluiu esse destaque na IN 04/2020, para não haver margem de dúvidas de que as empresas públicas que explorem atividade econômica também podem aderir à modalidade diferenciada em lugar de necessariamente deflagrar processo punitivo. Até porque, ainda que atuem em atividades público-privadas ou essencialmente de mercado, por receberem algum dinheiro público, estão submetidas a regramentos públicos mínimos, como prestação de contas, processo seletivo de contratação, procedimento licitatório próprio etc.

Assim, faz sentido a extensão do TAC também para essas entidades, visto que o intuito é oferecer mais rapidez na solução de pequenos conflitos, garantindo maior eficiência, minimizando custos na manutenção de procedimentos longos e desnecessários que representam pouco resultado prático na atuação do empregado, mas que engessam o andamento cotidiano das atividades.

Outra alteração muito importante trazida na IN 04/2020 foi a inclusão, no §2º do art. 1º, da sanção de suspensão de até 30 (trinta) dias no bojo do termo de ajustamento de conduta. Lembremos que as infrações sujeitas à suspensão são: a recusa do servidor em se submeter a inspeção médica obrigatória; nos casos de reincidência nas sanções de advertência, ou nas ocasiões em que não esteja prevista aplicação de sanção mais grave.

Interessante pontuar que a Lei nº 8.112/90 permite infligir penas de suspensão de até 90 (noventa) dias. Entretanto, como já dito, para ser possível celebrar TAC, a suspensão não poderá passar dos 30 (trinta) dias. Ou seja, a autoridade que venha a propor o acordo, deverá fazer um juízo prévio de admissibilidade¹¹ da ocorrência, isto é, partirá de uma avaliação precária e não aprofundada, a fim de decidir se toma tal conduta como passível daquele enquadramento e optar pelo TAC ou não. Obviamente, que a discricionariedade

¹¹ Conceito abordado no capítulo 2.1.2 deste estudo, p. 31

(liberdade) da autoridade nessa avaliação está adstrita aos limites legais.

De todo modo, é possível inferir que, mesmo parecendo a princípio que os atos sujeitos à suspensão sejam pouco recorrentes, basta a inserção dessa permissão para possibilitar um grande leque de fatos em que se possa aplicar o TAC. No nosso entender foi acertada a decisão de incluir na IN 04/2020 a permissão de aplicabilidade do TAC para infrações desse gênero.

Todavia, como se nota do §3º do art. 1º da nova IN, a limitação de aplicação do TAC apenas para as infrações punidas com advertência permanece nas ocorrências em que o infrator não seja ocupante de cargo público efetivo. Tal diferença, de início, parece sugerir uma discriminação entre quem possui cargo efetivo e o empregados público ou detentor de cargo em comissão. Mas não há. No caso deste último, trata-se de consectário lógico do que está previsto no art. 135 da Lei nº 8.112/90¹². É que basta a aplicação de uma pena de suspensão para haver o desligamento do infrator de suas atividades. Portanto, não faria sentido aplicar o TAC nesses casos.

Já no caso dos empregados públicos, no nosso entender, a razão de permitir o TAC apenas para sanções puníveis com advertência é por estarem eles sujeitos às regras trabalhistas da CLT¹³, como também o regramento próprio da empresa

¹² Art. 135. A destituição de cargo em comissão exercido por não ocupante de cargo efetivo será aplicada nos casos de infração sujeita às penalidades de suspensão e de demissão. (BRASIL, 1990b)

¹³ Art. 235-B. São deveres do motorista profissional empregado:

(...)

VII - submeter-se a exames toxicológicos com janela de detecção mínima de 90 (noventa) dias e a programa de controle de uso de droga e de bebida alcoólica, instituído pelo empregador, com sua ampla ciência, pelo menos uma vez a cada 2 (dois) anos e 6 (seis) meses, podendo ser utilizado para esse fim o exame obrigatório previsto na Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, desde que realizado nos últimos 60 (sessenta) dias.

Parágrafo único. A recusa do empregado em submeter-se ao teste ou ao programa de controle de uso de droga e de bebida alcoólica previstos no inciso VII será considerada infração disciplinar, passível de penalização nos termos da lei.

Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

- a) ato de improbidade;
- b) incontinência de conduta ou mau procedimento;
- c) negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador, e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço;
- d) condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena;
- e) desídia no desempenho das respectivas funções;
- f) embriaguez habitual ou em serviço;
- g) violação de segredo da empresa;
- h) ato de indisciplina ou de insubordinação;

estatal a que estão submetidos. Vale reforçar que a conceituação mais detalhada a respeito da subdivisão do que se denomina “servidores públicos” foi por nós delineada no subtítulo 2.2.1 deste estudo.

Por fim, a definição do que é TAC, inserida no §1º do art. 1º, antes não descrita na IN 02/2017, demonstra a intenção do legislador em esclarecer sobre o papel desse instrumento na área administrativa, como também para afastar qualquer margem de dúvidas quanto sua finalidade.

Quadro 8 – Segundo cotejo normativo

IN 02/2017	IN 04/2020
<p>Art. 2º Por meio do TAC o agente público interessado assume a responsabilidade pela irregularidade a que deu causa e compromete-se a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente.</p>	<p>Art. 3º Por meio do TAC o agente público interessado se compromete a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente.</p>

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

Na sequência, temos um dos principais alvos de avaliações negativas da instrução de 2017, contida no trecho em negrito do art. 2º supracitado. Na visão de Nelson, Teixeira e Nelson (2020), a IN 02/2017 foi subutilizada e alvo de severas críticas, visto não ter alcançado “os fins almejados de economia processual e financeiro para a Administração Pública Federal”. Nesse ponto, concordamos que a exigência de que o agente público assuma a responsabilidade pela “suposta” irregularidade a que deu causa para que, somente assim, possa firmar o TAC, acaba por desestimular qualquer chance de um acordo.

Falamos aqui em suposta irregularidade porque, em verdade, a ideia de

-
- i) abandono de emprego;
 - j) ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
 - k) ato lesivo da honra ou da boa fama ou ofensas físicas praticadas contra o empregador e superiores hierárquicos, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
 - l) prática constante de jogos de azar.
 - m) perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão, em decorrência de conduta dolosa do empregado.
- Parágrafo único - Constitui igualmente justa causa para dispensa de empregado a prática, devidamente comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional. (BRASIL, 1943).

propositura de um TAC é justamente não precisar percorrer todos os trâmites de um processo de investigação, no qual estão inseridos protocolos de defesa, coleta de provas e demais elementos necessários à garantia de lisura em que se conclui ou não pela materialidade e autoria da infração. Desta maneira, exigir a assunção de culpa de algo que nem mesmo foi comprovado, além de não se mostrar interessante a quem se submeteria a uma culpa presumida, também se mostra contrária a um dos pilares da nossa Constituição Federal, contido no art. 5º, inciso LVII, mais conhecido como presunção de não culpabilidade (ou de inocência para a maioria), a saber:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória; (BRASIL, 1988).

No ponto de vista de Barbosa, Barbosa e Beirão, exigir a admissão de culpa pelo agente o coloca em situação delicada, o qual poderá aderir ao TAC “por uma análise racional que pondere os custos de responder a um PAD e a adoção das medidas propostas no acordo, e posteriormente seja demandado civil ou penalmente pela admissão de culpa que fez”. Além disso, reforçam que, mesmo o TAC da IN 02/2017 não permitindo sua assinatura em casos de crime e/ou improbidade, dada a independência das instâncias, pensam que isso poderia ser “utilizado em seu prejuízo em outro processo, seja como causa principal da acusação ou prova para instrução de outra demanda” (BARBOSA; BARBOSA; BEIRÃO, 2019, p. 7).

Outra consequência dessa imposição, muito bem lembrada por Nelson (2019), é a de que com o fenômeno da constitucionalização do direito administrativo, os atos da Administração não devem observância apenas aos ditames da lei. Todo o sistema jurídico deve pautar-se pelos princípios e normas constitucionais. “A constitucionalização do Direito não pressupõe apenas colocação do texto constitucional no topo da hierarquia do ordenamento jurídico” (OLIVEIRA, 2020, p. 70). Trata-se de um processo dinâmico e interpretativo de releitura (transformação) do ordenamento jurídico que passa a ser impregnado pelas normas constitucionais.

Em consequência, a IN 02/2017 ao presumir a culpa do agente público para firmar o TAC, sem a observância dos princípios constitucionais de ampla defesa e contraditório, deixou de passar necessariamente pelo filtro axiológico da Constituição

(“filtragem constitucional”) (OLIVEIRA, 2020).

Quadro 9 – Terceiro cotejo normativo

IN 02/2017	IN 04/2020
Art. 3º A celebração do TAC será realizada pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar.	Art. 4º A celebração do TAC será realizada pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar.
Parágrafo único. O TAC deverá ser homologado pela autoridade competente para aplicação da penalidade de advertência.	SEM CORRESPONDENTE

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

A nova instrução normativa retirou de seu texto a condição antes prevista no parágrafo único do art. 3º da IN 02/2017 de homologação do TAC pela autoridade competente. A conclusão a que chegamos é a de que isso representa um sensível facilitador na prática, ainda que não pareça uma grande mudança.

O intuito é evitar que mais um procedimento burocrático como o de ter de aguardar a autoridade responsável assinar, homologar e publicar o ato pudesse gerar ainda mais demora da solução do conflito, correndo o risco de ocorrer a prescrição¹⁴ da pretensão punitiva, já que o prazo começa a correr assim que o fato se torna conhecido.

Além disso, esse entrave poderia dificultar a execução do acordo, que somente produziria efeitos após cumprida essa etapa, visto que sem a homologação não se constituiria num ato perfeito. A *contrário sensu*, como bem esclarece Di Pietro, “ato imperfeito é o que não está apto a produzir efeitos jurídicos, porque não completou o seu ciclo de formação. Por exemplo, quando falta a publicação, a homologação, a aprovação, desde que exigidas por lei como requisitos para a exequibilidade do ato” (DI PIETRO, 2019, p. 503).

Outro possível problema, na visão de Nelson, Teixeira e Nelson (2020), é que em muitos órgãos a competência para instaurar e julgar o processo recairia na mesma pessoa, de modo que o TAC seria firmado e celebrado pelo mesmo agente público, o que no entender do autor seria uma incongruência, agora corrigida pela IN 04/2020.

¹⁴ Impossibilidade de punição pelo decurso do prazo.

Quadro 10 – Quarto cotejo normativo

IN 02/2017	IN 04/2020
<p>Art. 4º Não poderá ser celebrado TAC nas hipóteses em que haja indício de:</p> <p>I - prejuízo ao erário;</p> <p>II - circunstância prevista no art. 128 da Lei nº 8.112, de 1990, que justifique a majoração da penalidade; ou</p> <p>III - crime ou improbidade administrativa.</p> <p>§1º Nos termos da IN/CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009, em caso de extravio ou dano a bem público, a apuração será realizada por meio de Termo Circunstanciado Administrativo TCA.</p> <p>§2º Quando o prejuízo ao erário for de valor igual ou inferior ao limite estabelecido como de licitação dispensável, nos termos do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e não sendo aplicável o §1º deste artigo, podará ser celebrado TAC, desde que promovido o ressarcimento pelo agente responsável.</p> <p>§3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal poderão regulamentar outras restrições a celebração de TAC, relacionadas a natureza de suas atividades.</p>	<p>Art. 2º O TAC somente será celebrado quando o investigado:</p> <p>I - não tenha registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais;</p> <p>II - não tenha firmado TAC nos últimos dois anos, contados desde a publicação do instrumento;</p> <p>e</p> <p>III - tenha ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública.</p> <p>Parágrafo único. O eventual ressarcimento ou compromisso de ressarcimento de dano causado à Administração Pública deve ser comunicado à área de gestão de pessoas do órgão ou entidade para aplicação, se for o caso, do disposto no artigo 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.</p> <p style="text-align: center;">EXCLUÍDO</p>
<p>Art. 5º Não poderá ser firmado TAC com o agente público que, nos últimos dois anos, tenha gozado do benefício estabelecido por este normativo ou possua registro válido de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais.</p>	<p>Equivalência com incisos I e II do Art. 2º</p>

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

Interessante observar como apenas a mudança de perspectiva da nova instrução normativa para a anterior provoca significativas transformações no modo de aplicar um mecanismo alternativo como o TAC e, porque não dizer, de se trabalhar a governança na gestão de conflitos.

Nota-se que a IN 02/2017 carregava uma ideia de restrição na aplicação do

TAC ao utilizar do termo “não poderá ser celebrado”, enquanto a IN 04/2020 expressa uma condição menos rígida ao falar em “somente será celebrado”. Claro, não é possível depreender isso apenas do comando contido no *caput* desses artigos, dado que os elementos contidos nos incisos respectivos corroboram essa afirmação.

É possível perceber que em 2017 o TAC era afastado quando se causava prejuízo ao erário além do limite estabelecido¹⁵; quando a conduta fosse passível de ter a pena majorada ou em casos de cometimento de crimes ou improbidade administrativa. Ao contrário, a IN de 2020 afastou essas limitações e praticamente replicou em seu artigo 2º o antigo texto do artigo 5º, não permitindo o TAC apenas em três situações: a) na existência de penalidade registrada no cadastro funcional do servidor; b) se este já tivesse se utilizado do TAC nos últimos dois anos; c) e, em caso de dano à Administração, não tenha o servidor se comprometido a ressarcir o prejuízo.

Nelson, Teixeira e Nelson (2020) fizeram uma observação relevante a respeito da IN 02/2017 vedar o TAC nos casos em que uma conduta passível de infração administrativa também fosse tipificada como crime. Eles relembram que há “delitos contra a administração pública que se enquadram como crime de menor potencial ofensivo” (NELSON; TEIXEIRA; NELSON, 2020). Desse modo, os autores não conseguem compreender como o legislador não atentou para o fato de que seria permitido ao servidor ter seu processo na esfera penal suspenso de modo consensual, por exemplo, enquanto na área administrativa lhe seria impedido firmar um acordo para também suspender um processo disciplinar – em geral, de caráter mais brando.

¹⁵ Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:
(...)

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (BRASIL, 1993).

Vale ressaltar que até junho de 2018, o valor considerado como limite era de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Todavia, o Decreto nº 9.412/2018 alterou o valor da modalidade convite para R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), de modo que a referência do art. 24 passa a ter como limite o valor de R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais).

Frisa-se que a legislação é expressa quanto à possibilidade de responsabilização do servidor por transgressões nas três esferas sancionatórias, qual seja: penal, civil e administrativa, sem que isso seja considerado um *bis in idem*, isto é, uma “cumulação de penalidades da mesma natureza pela prática do mesmo ilícito” (DI PIETRO, 2019). Colacionamos abaixo a conceituação trazida pelo próprio estatuto de regência do servidor sobre os três tipos de responsabilidade mencionadas.

Art. 121. O servidor responde **civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.**

Art. 122. A **responsabilidade civil decorre** de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

§ 1º A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

§ 3º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

Art. 123. A **responsabilidade penal abrange** os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A **responsabilidade civil-administrativa resulta** de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 125. **As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.**

Art. 126. A **responsabilidade administrativa do servidor será afastada** no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria. (BRASIL, 1990b) (grifo nosso).

Nota-se que apenas nos casos de absolvição da infração tida como crime na esfera penal será afastada a responsabilização na esfera administrativa. Esta exceção está baseada na lógica jurídica do que a literatura denomina de busca pela “verdade real”. Tal fenômeno existente no direito processual penal exige que se busque “recriar os fatos como se passaram na realidade, não devendo o juiz se conformar com a eventual verdade formal criada nos autos” (OLIVEIRA, 2011, p. 25).

A razão é que, diferente de outros campos do direito, o penal trabalha com um dos bens mais preciosos da humanidade, que é a liberdade. Nesta senda, como na esfera penal há a busca pela “verdade verdadeira”, como chamou Oliveira (2011), não seria o caso de se punir na esfera administrativa um fato que,

comprovadamente, não existiu.

Quanto ao prazo disposto no inciso II do art. 2º da IN 04/2020, ficou estabelecido que o servidor só poderá firmar novo TAC após passados dois anos do último termo firmado, sendo esta contagem feita a partir da publicação do documento. Nelson, Teixeira e Nelson (2020) veem essa questão como uma fragilidade da nova instrução normativa. Acreditam os autores que erros ou omissões da *práxis* são uma realidade e, por conta disso, poderia haver prejuízos ao servidor, já que “não seria surpresa se o instrumento do TAC levasse meses para sua publicação ou mesmo não ser publicado”. Por tal razão, entendem devido contar da assinatura do termo.

Discordamos, em parte, da crítica feita por Nelson, Teixeira e Nelson. No nosso entender, esses percalços citados por eles podem ocorrer, porém não em relação às publicações feitas em boletim interno do órgão ou entidade. E, nesse passo, não há que se falar em omissão ou atraso na publicação, tendo em vista que esses boletins internos são práticas de comunicação interna de todas as questões referentes à vida funcional dos servidores e possuem regularidade semanal de publicização de tais atos. Em nossa visão, portanto, o adequado seria que a instituição optasse sempre pela publicidade via boletim, a fim de que não seja atribuída a ela a causa do atraso na contagem do prazo de validade do TAC, impedindo a adoção de novo instrumento nesse período.

Em que pese não ser equivocada a ideia dos autores de se contar o prazo a partir da assinatura do TAC, compreendemos que a formalidade de publicação “é fundamental para controle e conhecimento dos atos praticados e também representa condição de eficácia: é com a publicidade que o ato possui condições de desencadear seus efeitos” (ROSSI, 2020, p.101-102).

Por fim, foi acertada, na nossa visão, a retirada da autorização contida no § 3º do art. 5º da IN 02/2017. O fato de deixar a cargo dos órgãos a oportunidade de criar outras restrições à celebração de TAC, ainda que no âmbito de suas instalações, certamente representaria uma fragilidade do instrumento, tanto pela provável desigualdade entre instituições, quanto no risco de abuso no elástico ou excessivo rigor para pactuação do acordo. Em ambos os casos, não seria demais imaginar a infinidade de questionamentos que isso poderia gerar.

Quadro 11 – Quinto cotejo normativo

IN 02/2017	IN 04/2020
<p>Art. 6º A proposta para celebração de TAC poderá ser feita de ofício ou a pedido do interessado.</p> <p>§ 1º Em procedimentos disciplinares em curso, o pedido de TAC poderá ser feito pelo interessado a autoridade instauradora até cinco dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado.</p> <p>§ 2º O pedido de celebração de TAC feito pelo interessado poderá ser indeferido com base em juízo de admissibilidade anterior que tenha concluído pelo não cabimento de TAC em relação à irregularidade a ser apurada.</p>	<p>Art. 5º A proposta de TAC poderá:</p> <p>I - ser oferecida de ofício pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar;</p> <p>II - ser sugerida pela comissão responsável pela condução do procedimento disciplinar;</p> <p>III - ser apresentada pelo agente público interessado.</p> <p>§ 1º Em procedimentos disciplinares em curso, o pedido de TAC poderá ser feito pelo interessado à autoridade instauradora em até 10 dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado.</p> <p>§ 2º O pedido de celebração de TAC apresentado por comissão responsável pela condução de procedimento disciplinar ou pelo interessado poderá ser, motivadamente, indeferido.</p>
SEM CORRESPONDENTE	<p>§ 3º O prazo estabelecido no parágrafo 1º deste artigo, se aplica às hipóteses de oferecimento de ofício do TAC pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar, que fixará no mesmo ato o prazo para a manifestação do investigado.</p>

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

No que se refere à proposição do TAC, verificamos que houve uma extensão positiva quantos aos atores que podem tomar iniciativa para estabelecer este acordo. Em 2017 apenas a autoridade competente atuaria de ofício (isto é, oficialmente, por lei) - se achasse conveniente -, ou o próprio servidor interessado. A norma de 2020 incluiu a comissão permanente de processo administrativo disciplinar - CPPAD, maior atuante na condução de procedimentos dessa natureza, também proponente do TAC. Na nossa percepção, certamente essa inovação propiciará maior celeridade e eficiência na solução de conflitos, já que a comissão vai poder eliminar o excesso de processos desnecessários e se concentrar naqueles,

efetivamente, de maior relevância e que são tidos como danosos à Administração Pública.

Outro benefício que vislumbramos foi o aumento do prazo para proposição do TAC de 5 (cinco) para 10 (dez) dias. Essa dilação certamente representa mais chance de avaliação pelas partes da conveniência de se optar pelo acordo, como também garante mais tempo para as partes elaborarem seus termos e condições de execução.

No mais, também simplificaram para a Administração a etapa de avaliação do pedido feito pelo servidor ou pela CPPAD (art. 5º, §2º, IN 04/2020). Novamente, o intuito é evitar perda de tempo com procedimentos burocráticos, bem como a minimização de risco de prescrição da pretensão punitiva ou de assinatura do TAC.

Quadro 12 – Sexto cotejo normativo

IN 02/2017	IN 04/2020
Art. 7º O TAC deverá conter: (...)	Art. 6º O TAC deverá conter: (...)
SEM CORRESPONDENTE	<p>§ 1º As obrigações estabelecidas pela Administração devem ser proporcionais e adequadas à conduta praticada, visando mitigar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano.</p> <p>§ 2º As obrigações estabelecidas no TAC poderão compreender, dentre outras:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - reparação do dano causado; II - retratação do interessado; III - participação em cursos visando à correta compreensão dos seus deveres e proibições ou à melhoria da qualidade do serviço desempenhado; IV - acordo relativo ao cumprimento de horário de trabalho e compensação de horas não trabalhadas; V - cumprimento de metas de desempenho; VI - sujeição a controles específicos relativos à conduta irregular praticada (...) <p>§ 4º A inobservância das obrigações estabelecidas no TAC caracteriza o descumprimento do dever previsto no artigo 116, inciso II, da Lei nº 8.112/1990</p>

Neste trecho da IN 04/2020, não necessariamente houve exclusão ou alteração em relação à IN anterior. O objetivo do legislador foi introduzir parâmetros exemplificativos de como se constituir um TAC, alertando que “as obrigações estabelecidas pela Administração devem ser proporcionais e adequadas à conduta praticada, visando mitigar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano” (BRASIL, 2020a).

Compreendemos que o rol trazido no §2º do art. 6º da IN 04/2020, possui caráter educativo e de orientação para os gestores administrativos, uma vez que ilustra formas de atuação. Vale sublinhar, porém, que cada instituição deverá avaliar as melhores condições de implementação do TAC, tomando por base suas peculiaridades e, claro, nos moldes da proporcionalidade e razoabilidade da conduta em relação às obrigações determinadas no acordo.

Entretanto, não se pode olvidar que, firmado o compromisso via TAC e havendo o descumprimento deste, estará o servidor signatário sujeito a responder por mais uma infração¹⁶, podendo comprometer a boa-fé de sua declaração e ter declarada a reincidência de penalidades outrora praticadas.

Quadro 13 – Sétimo cotejo normativo

IN 02/2017	IN 04/2020 (continua)
<p>Art. 9º O TAC será registrado nos assentamentos funcionais do agente público e, após o decurso de dois anos a partir da data estabelecida para o término de sua vigência, terá seu registro cancelado.</p>	<p>Art. 8º O TAC será registrado nos assentamentos funcionais do agente público.</p>
<p>§ 1º Declarado o cumprimento das condições do TAC pela chefia imediata do agente público, não será instaurado procedimento disciplinar pelos mesmos fatos objeto do ajuste.</p>	<p>§ 1º Declarado o cumprimento das condições do TAC pela chefia imediata do agente público, não será instaurado procedimento disciplinar pelos mesmos fatos objeto do ajuste.</p>

¹⁶ Art. 116. São deveres do servidor:

(...)

II - ser leal às instituições a que servir; (BRASIL, 1990b)

SEM CORRESPONDENTE	(conclusão) § 3º A celebração do TAC suspende a prescrição até o recebimento pela autoridade celebrante da declaração a que se refere o § 1º deste artigo, nos termos do artigo 199, inciso I, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
---------------------------	--

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

A respeito do registro do TAC no cadastro do servidor, entendemos acertada a retirada da exigência que condicionava o cancelamento desse registro após decorrido o interstício de dois anos de sua inscrição. É que a nova IN previu a possibilidade de que as condições firmadas no ajustamento de conduta pudessem ser estabelecidas em menor prazo¹⁷. Consequência disso, não justificaria manter-se o citado registro, já que “o impedimento para celebração de um novo TAC é em relação àquele que tenha gozado dos benefícios nos últimos dois anos” (NELSON; TEIXEIRA; NELSON, 2020, p. 53), isto é, o cômputo é feito da formalização do documento e não do ateste de seu cumprimento. Até porque o encerramento do TAC não se dá apenas pelo transcurso do tempo, mas sim quando há a declaração de sua chefia imediata de que o signatário cumpriu as condições ali descritas¹, fatores que podem ocorrer em momentos distintos.

Já o art. 8º inovou ao tratar a respeito da suspensão da prescrição punitiva que antes não constava na IN 02/2017 e era motivo de desconformidades quando da aplicação da norma. Ocorre que a IN 02/2017 permitia assinatura do TAC apenas para infrações sujeitas à advertência, a qual possui prazo prescricional de 180 dias¹⁸, enquanto o prazo de cumprimento do acordo tinha a duração de 2 anos. Ocorre que “o STJ consolidou o entendimento de que o prazo prescricional se inicia novamente com o transcorrer do prazo legal para o término do processo administrativo, o qual também é chamado pela doutrina de franquia” (NELSON, 2019, p. 4), conforme representamos nos Quadros 14 e 15.

¹⁷ Art. 6º O TAC deverá conter:

(...)

IV - o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações;

(...)

§ 3º O prazo de cumprimento do TAC não poderá ser superior a 2 (dois) anos (BRASIL, 2020a).

¹⁸ Lei nº 8.112/1990 - Art. 142. A ação disciplinar prescreverá: (...)

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido

Quadro 14 - Prazo para conclusão e decisão dos procedimentos disciplinares

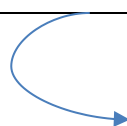
Sindicância	PAD	PAD sumário
30 + 30 + 20 = 80 dias	60 + 60 + 20 = 140 dias	30 + 15 + 5 = 50 dias

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

Quadro 15 - Prazo para conclusão + prazo prescricional da advertência

Sindicância	PAD
80 + 180 = 260 dias	140 + 180 = 320 dias

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022



Prazo de cumprimento do
TAC IN 02/2017 = 730 dias

Assim, somando-se o prazo legal para conclusão do processo com o tempo de franquia (Quadro 15), a IN 02/2017 se mostrava totalmente inaplicável e até ilógica do ponto de vista jurídico. Isto porque o prazo de prescrição da advertência é de 180 dias, e mesmo havendo a instauração de PAD ou sindicância, “o que ocasionaria a interrupção do prazo prescricional, esse ocorreria em lapso um pouco superior a 10 meses no caso do PAD e um pouco superior a 8 meses no caso da sindicância” (NELSON, 2019, p. 5), períodos muito inferiores aos 24 meses (730 dias) que eram exigidos pelo antigo TAC da IN 02/2017. Para Nelson “celebrado um TAC com o prazo de 2 anos, em caso em que o processo disciplinar não foi instaurado e havendo o seu descumprimento em 181 dias, tem-se a perda do direito de punir da Administração Pública, não podendo instaurar processo para responsabilizar o agente público pela conduta fática ensejadora do TAC. (NELSON, 2019, p. 5).

Nesse ponto, entendemos essencial e muito acertada a inserção do § 3º ao art. 8º na IN 04/2020, tendo em vista que a prescrição ficará suspensa até que a chefia imediata do servidor que firmou o acordo faça uma declaração confirmando que aquele cumpriu os compromissos assumidos no TAC. Essa suspensão do prazo prescricional impedirá que a administração perca a oportunidade de instaurar PAD caso haja o descumprimento do acordo pelo agente signatário.

Quadro 16 – Oitavo cotejo normativo

IN 02/2017	IN 04/2020
<p>Art. 10. O TAC deverá ser registrado no CGU-PAD no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de sua celebração.</p> <p>Parágrafo único. Compete aos órgãos e entidades manter registro atualizado sobre o cumprimento das condições estabelecidas no TAC.</p>	<p>Art. 9º. Assim que celebrado, o TAC deverá ser registrado no sistema CGU-PAD.</p> <p>Parágrafo único. Compete aos órgãos e entidades, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, manter registro atualizado sobre o cumprimento das condições estabelecidas no TAC.</p>

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

A questão aqui trazida é mais de organização interna, porém tem repercussão de interesse público. Ocorre que o CGU-PAD é um sistema informatizado elaborado para consolidação das informações a respeito de todos os processos correccionais no âmbito do Poder Executivo Federal. Consequência disso, é que a alimentação desse sistema pelas instituições é uma importante ferramenta de informação e transparência das ações públicas quanto à resolução de contendas contra a Administração. É ferramenta intrínseca da governança pública que vem cada vez mais sendo praticada para salvaguardar o interesse público. A governança democrática fortalece os mecanismos de transparência e de *accountability*.

Já a transparência está fincada na maior disponibilidade de informações, possibilitando o público julgar o valor das capacidades estatais de implementação de políticas e serviços e de maior deliberação no processo decisório. A *accountability* é o envolvimento das instituições na responsabilização dos agentes públicos, que se sentem empoderadas para responsabilizar, julgar e punir os agentes públicos em caso de descaminho do interesse público (FILGUEIRAS, 2018).

Desta maneira, não há como vislumbrar o TAC apenas como ferramenta de uso local e restrito a determinada instituição. Por isso o CGU-PAD foi criado, a fim de “propiciar uma maior articulação dos órgãos; controle dos processos; desenvolvimento de indicadores para estabelecer e monitorar políticas de prevenção e repressão à corrupção; identificação de pontos críticos e construção de mapas de risco e aprofundamento da análise das causas das situações mais graves (Portal

CGU, [20--?])¹⁹.

Assim, permitir que os dados sejam inseridos de imediato em vez de 30 (trinta) dias após a celebração do TAC, fora outros dados correccionais, garante o acesso à realidade em tempo real e minimiza a chance de equívocos ou ferimento ao princípio fundamental de acesso à informação, conforme descrito na Lei nº 12.527/2011:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011) (grifo nosso).

Apesar da IN 04/2020 mencionar que o registro no CGU-PAD deverá ser feito *assim que celebrar o TAC*, para Nelson, Teixeira e Nelson (2020) deve ser observado o prazo geral previsto na lei de processo administrativo que estabelece até 5 dias²⁰ quando não há disposição expressa em norma.

Quadro 17 – Nono cotejo normativo

IN 04/2020 – Novidades (continua)
<p>Art. 7º Após celebração do TAC, será publicado extrato em boletim interno ou Diário Oficial da União, contendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - o número do processo; II - o nome do servidor celebrante; e III - a descrição genérica do fato. <p>§ 1º O disposto no inciso II deste artigo não se aplica às empresas públicas e às sociedades de economia mista.</p>

¹⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/sistemas-correccionais/siscor/cgu-pad#:~:text=O%20Sistema%20CGU%2DPAD%20e,disciplinares%20no%20Poder%20Executivo%20Federal> Acesso em 21 out. 2022

²⁰ Lei nº 9.784/1999 - Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior. Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

(conclusão)
<p>§ 2º (...)</p> <p>§ 3º O TAC terá acesso restrito até o seu efetivo cumprimento ou até a conclusão do processo disciplinar decorrente de seu descumprimento.</p>

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

Nesse trecho, apresenta-se uma novidade em relação à instrução normativa de 2017. O art. 7º previu um requisito importante após a celebração do termo pelas partes que é a publicidade do ato. Contudo, o legislador manteve o cuidado de limitar as informações constantes dessa publicação, com dados mínimos necessários ao conhecimento da causa, mas sem expor o signatário cumpridor do acordo. No caso das sociedades de economia mista e empresas públicas, exigiu menos ainda ao retirar o nome do servidor celebrante do TAC nessas publicações internas.

Quadro 18 – Décimo cotejo normativo

IN 02/2017	IN 04/2020
<p>Art. 11. O TAC firmado sem os requisitos do presente normativo será declarado nulo.</p> <p>Parágrafo único. A autoridade que conceder irregularmente o benefício desta instrução normativa poderá ser responsabilizada na forma do Capítulo IV, do Título IV, da Lei nº 8.112, de 1990.</p>	<p>Art. 10. É nulo o TAC firmado sem os requisitos do presente normativo.</p> <p>Parágrafo único. A autoridade que conceder irregularmente o benefício desta instrução normativa poderá ser responsabilizada na forma do Capítulo IV, do Título IV, da Lei nº 8.112, de 1990.</p>

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

Neste trecho não houve alterações significativas. A IN 04/2020 veio apenas corrigir uma impropriedade técnica do art. 11 da IN 02/2017, visto que falava em declaração de nulidade, o que é desnecessário quando a invalidade nasce do próprio ato, o que a literatura costuma denominar de nulo de pleno direito. É que o Código Civil dispõe que nos casos em que a formalidade é essencial para a formação do ato²¹, não é possível convalidá-lo. A “convalidação ou saneamento é o

²¹ Lei nº 10.406/2002 - Art. 166. **É nulo** o negócio jurídico quando:
I - celebrado por pessoa absolutamente incapaz;

ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado” (Di Pietro, 2020, p. 536).

Nessa perspectiva, a lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública permite que defeitos sanáveis sejam convalidados, isto é, relevados, desde que não haja prejuízo ao interesse público e a terceiros²². Todavia, como a própria IN deixou expresso que sem as formalidades previstas para o TAC o acordo é tido como nulo, entendemos que não é cabível a convalidação nesse caso

Assim também compreende Dezan e Carmona que relatam que a convalidação deve incidir “sobre atos anuláveis, não atos nulos, e que da convalidação, ou seja, da manutenção do ato e de seus efeitos jurídicos não advenham prejuízos ao interesse público e a terceiros interessados, e, principalmente e essencialmente, à parte processual acusada no processo sancionador estatal” (DEZAN, CARMONA, 2016, p. 131).

Finalmente, descrevemos por meio do mapa mental constante no Fluxograma 8, as características básicas do TAC com o intuito de melhor compreensão desse instrumento em contraste com o atual fluxo de um PAD (Fluxograma 2). Esse contraste visual é mais incisivo quanto à flexibilidade, simplificação e eficiência desse instrumento alternativo em relação ao processo disciplinar punitivo tradicional.

II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

III - o motivo determinante, comum a ambas as partes, for ilícito;

IV - não revestir a forma prescrita em lei;

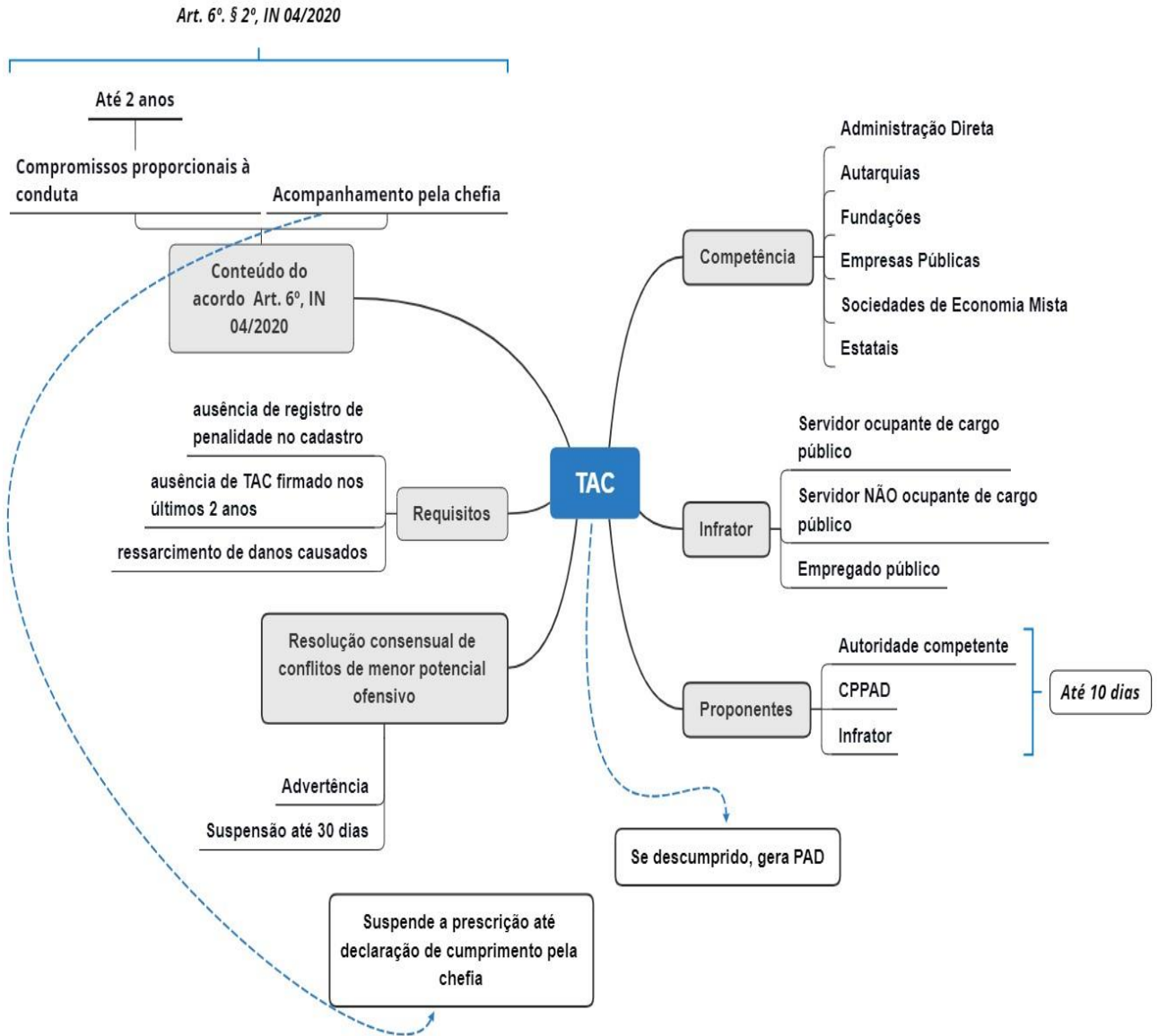
V - for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade;

VI - tiver por objetivo fraudar lei imperativa;

VII - **a lei taxativamente o declarar nulo**, ou proibir-lhe a prática, sem cominar sanção. (grifo nosso)

²² Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Fluxograma 8 – Mapa mental – Termo de Ajustamento de Conduta



Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

4.2 REVISÃO DA LITERATURA

O presente capítulo corresponde a uma das etapas delineadas na metodologia, constante no título 3 deste estudo. Para tanto, realizamos levantamento da produção científica, com o fito de averiguar o que já foi abordado nessa temática nos últimos 10 (dez) anos.

Com a análise dos dados buscamos identificar como tem se delineado a investigação do TAC na área correcional, as realidades que já iniciaram o uso dessa ferramenta, bem como as avaliações críticas a respeito do tema.

4.2.1 O termo de ajustamento de conduta no processo administrativo disciplinar: revisão da literatura

Tendo em vista a finalidade deste estudo e a conjuntura que envolve a consensualidade no âmbito correcional, entendemos relevante fazer um levantamento da produção científica, com o fito de averiguar o que já foi abordado nessa temática nos últimos 10 (dez) anos. A pesquisa bibliográfica foi realizada no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, nas plataformas SciELO, Redalyc e Oasisbr utilizando os seguintes descritores: “ajustamento”, “conduta”, “disciplinar”, “consensual”, “consensualidade”, “conflitos”, por meio de várias combinações para ampliar a busca e a identificação de referências sobre o tema.

Posto isto, após excluir estudos que escapavam ao escopo pretendido, verificamos um escasso número de trabalhos. Na plataforma SciELO não encontramos nenhum artigo que se relacionasse diretamente com o tema. Já nas outras plataformas encontramos 1 (uma) tese e 5 (cinco) dissertações que se relacionavam, pelo menos em parte, com este estudo, e excluímos 3 (três) trabalhos de conclusão de curso de graduação, tendo em vista o baixo nível científico desse tipo de proposta. Por fim, foram encontrados 5 (cinco) artigos sobre a temática geral, sendo que apenas 4 (quatro) deles tratavam especificamente sobre o assunto.

Vale ressaltar que estudos que tratavam do TAC como instrumento alternativo em outras áreas (ambiental, judicial, agências reguladoras, consumerista etc.) foram desconsideradas para montar o rol de revisão bibliográfica. Desta maneira, após as exclusões mencionadas e considerando a somatória das referências identificadas - visto que muitas se repetiram nas bases de dados citadas -, encontramos, no total,

11 (onze) trabalhos publicados entre os anos de 2015 e 2020. Desta maneira, relacionamos na Tabela 1 um panorama resumido do que foi tratado em cada um deles.

Tabela 1 - Relação bibliográfica da literatura

	TÍTULO	ANO	AUTOR	RELAÇÃO COM O TEMA	TIPO
1	A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta em procedimentos disciplinares	2015	Antonio Carlos Vasconcellos Nóbrega	Direta (porém foca apenas no aspecto econômico do TAC e antes da regulamentação)	Dissertação
2	A administração pública consensual como meio substitutivo da imposição de sanção administrativa disciplinar: a efetivação do princípio constitucional da eficiência administrativa como postulado do neoadministrativismo	2016	Tiago Bockie de Almeida	Indireta (apenas citação do TAC como ferramenta consensual)	Tese
3	Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins	2016	Joiénita da Silva Carvalho Santos	Direta (antes da normatização do TAC na área disciplinar)	Dissertação
4	A construção legal-institucional da resolução negociada de conflito no Brasil	2018	Rodrigo Nuñez Viégas	Indireta (apenas citação do TAC como instrumento extrajudicial de tratamento dos conflitos)	Artigo
5	Termo de Ajustamento de Conduta	2018	Leone Napoleão de Sousa Neto	Direta (trata do TAC como instrumento de consensualidade no sistema correcional)	Artigo
6	Análise e diagnóstico dos processos administrativos disciplinares e a atuação dos demais órgãos de controle e correição, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2018	Maristela Dantas	Direta (porém mais focada na atuação das lés em relação a desvios de comportamento)	Dissertação
7	O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como alternativa ao Processo Administrativo Disciplinar (PAD) na responsabilização dos servidores no Instituto Federal Farroupilha - vantagens e desafios	2018	Melissa Reghelin Gastaldo	Direta (antes da IN 04/2020)	Dissertação
8	Do termo de ajustamento de conduta destinado ao processo administrativo disciplinar federal (IN Nº 02/17)	2019	Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson	Direta (antes da IN 04/2020)	Artigo
9	Análise da eficiência do termo de ajustamento de conduta no âmbito disciplinar do poder executivo federal	2019	Ronaldo David Viana Barbosa, Reinaldo Denis Viana Barbosa e Karina Jansen Beirão	Direta (porém foca apenas no aspecto econômico do TAC)	Artigo
10	O termo de ajustamento de conduta como instrumento de negociação nos conflitos de natureza administrativa, no âmbito do poder executivo federal	2019	Ivanna Kathia Barbosa de Sousa Carneiro	Direta (TAC como instrumento de resolução de conflitos)	Dissertação
11	Do termo de ajustamento de conduta (TAC) e a Instrução Normativa nº 4/2020 da CGU	2020	Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson, Walkyria de Oliveira Rocha Teixeira, Isabel Cristina Amaral de Sousa Rosso Nelson	Direta (TAC como instrumento de resolução de conflitos)	Artigo

Fonte: Elaborado pela autora, 2022

Do total de 11 (onze) trabalhos, após leitura e avaliação de seus conteúdos, foi possível selecionar 10 (dez) deles cujo eixo temático, ao menos em parte, veio ao encontro dos anseios propostos. Para fins de melhor percepção das referências analisadas, fizemos relações entre elas que denotassem similaridades básicas, cujos objetivos serão descritos na sequência.

Porém, antes de pontuarmos cada um, esclarecemos a razão de excluímos o artigo de Viégas (2018), a princípio, do núcleo de referências similares. É que mesmo sendo interessante do ponto de vista da evolução do TAC na legislação, a intenção do texto voltou-se mais a “identificar as iniciativas realizadas na esfera legislativa para a consecução da reforma do sistema de Justiça” (VIÉGAS, 2018, p. 19), que tenderia para caminho diverso do pretendido.

Sobre as demais produções na área, iniciamos com a menção sobre a dissertação de Nóbrega (2015) e o artigo de Barbosa, Barbosa e Beirão (2019), os quais focaram suas análises apenas quanto à redução de custos financeiros que o TAC poderia representar. Nesse sentido, Nóbrega (2015) tinha por objetivo avaliar se o TAC teria ou não aptidão para gerar, do ponto de vista estritamente econômico, um ganho de eficiência. Vale ressaltar que esta pesquisa tomou por base uma minuta (modelo) de normatização do TAC no âmbito correcional, haja vista que o assunto ainda não havia sido regulamentado oficialmente. Quanto às reflexões feitas por Barbosa, Barbosa e Beirão (2019), essas partiram da avaliação do uso do TAC com base no método da Análise Econômica do Direito, com destaque aos critérios de eficiência que são próprios da disciplina, apresentando os conceitos de eficiência de Pareto, Kaldor-Hicks e o Princípio da Eficiência Econômico-Social.

Já a tese de Almeida (2016) e o artigo de Sousa Neto (2018) detiveram suas análises no campo mais conceitual e de aprofundamento teórico em relação à consensualidade como ponto de partida para substituição do processo administrativo disciplinar. Desta maneira, a tese analisou a evolução do modelo de Estado e do modelo jurídico que lhe serve de base, com o intuito de atestar a existência de um direito fundamental ao consenso no desenvolvimento da atividade administrativa (ALMEIDA, 2016). Em relação ao artigo, sua contribuição se ateve em avaliar a inserção do TAC como elemento de consensualidade no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e sua relação com as novas perspectivas e tendências do Direito Administrativo Brasileiro (SOUSA NETO, 2018).

Do grupo de estudos que mais apresentam alguma característica de

proximidade com os objetivos deste estudo, estão as dissertações de Santos (2016), Gastaldo (2018), Dantas (2018), Carneiro (2019) e os artigos de Nelson (2019) e Nelson, Teixeira e Nelson (2020), em que pese estes dois últimos limitarem sua abordagem ao campo jurídico. Assim, é preciso fazer algumas observações a respeito de cada um deles.

Santos (2016), por exemplo, propõe para UFT a adoção do TAC, partindo de uma avaliação mais focada no aspecto legal do TAC em comparação ao PAD, sindicâncias e demais elementos prévios aos processos sancionadores, tendo sido construído, também, com base na minuta de uma normatização ainda não existente, como ocorreu com Nóbrega (2015). Já Gastaldo (2018) fez sua investigação a partir da realidade dos processos instaurados no Instituto Federal Farroupilha e com base na opinião (entrevista) dos membros integrantes de Comissão Permanente de Sindicâncias e Inquéritos. Nota-se que tal dissertação se ateve mais em descrever os atributos que compõem os processos disciplinares e o TAC, atendo-se aos aspectos legais e/ou operacionais e sem analisar outras perspectivas.

A dissertação de Dantas (2018) teve como foco principal “mapear a atuação das Comissões Disciplinares, da Comissão de Ética, da Comissão de Mediação, nas relações de trabalho, e da Ouvidoria da UFRN” com o intuito de “identificar os principais problemas relativos aos conflitos enfrentados por esses setores e suas atuações respectivas” (DANTAS, 2018, p. 7). Assim, o estudo do TAC em sua dissertação teve enfoque complementar, sendo que o principal objetivo pretendido era a prevenção e repressão de comportamentos inadequados dos servidores da UFRN.

Diferentemente, Carneiro (2019) trabalhou a ideia do TAC sob o ponto de vista do comportamento (conduta humana), sob a concepção do conflito nas organizações, na Administração Pública e sob a perspectiva judaico-cristã, apresentando cinco etapas do processo de negociação - conforme proposto por Thompson (2009) - para estabelecer uma “aproximação das partes através de uma comunicação pacífica” (CARNEIRO, 2019, p. 66). No que diz respeito ao artigo elaborado por Nelson (2019), vale dizer que o acesso a esse material somente foi possível porque entramos em contato com o autor e solicitamos cópia do referido artigo²³.

²³ A razão é que tal documento foi inserido na BDJur (repositório mantido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e possui uso restrito dos usuários internos dessa instituição, e é publicado na Revista Síntese: Direito Administrativo.

De todo modo, o artigo de Nelson (2019), trouxe contribuições importantes a respeito do TAC no âmbito dos processos disciplinares, apesar de sua proposta focar mais no aspecto estritamente jurídico - o que de maneira nenhuma pode ser desconsiderado para avaliação prática da aplicabilidade do novo método de solução de conflitos que o TAC representa. Tanto é assim que, entre diversas análises e levantamentos feitos pela CGU baseados em estudos como o de Nelson (2019), houve a ponderação em se emitir nova instrução normativa em 2020.

Nesse passo, notamos como se mostra relevante a produção científica, principalmente os artigos que avançam também no estudo técnico-profissional e de estudo de caso. São verdadeiros construtores e aperfeiçoadores de mecanismos de eficiência, transparência, economia processual e de boas práticas de governança para a Administração Pública. Diante disso, a dinamicidade das mudanças feitas na legislação estão sempre sendo acompanhadas pelos estudiosos, o que demonstra que logo tendo sido emitida a IN 04/2020 já há artigos como o de Nelson, Teixeira e Nelson (2020) que tratam de avaliar as correções nela inseridas e os avanços e percalços que ainda possam existir, declinando considerações que são valiosas para os gestores ponderarem o rumo das políticas públicas adotadas, sopesando suas consequências.

A partir da revisão da literatura, o que se verificou de comum na maioria das publicações é que a consensualidade ou a resolução consensual de conflitos é uma tendência que vem se fortalecendo na prática administrativa. Com efeito, nota-se que a avaliação de cada autor tende a adotar uma vertente específica quando se fala em adoção do TAC no contexto disciplinar, isto é, no aspecto econômico, eficiência/redução de custos ou legal/operacional. Nesse sentido, constatamos que o TAC se desdobra em várias esferas da administração pública, o que denota que sua aplicabilidade oferece mais benefícios do que se poderia imaginar a princípio, não estando restrito apenas à diminuição do volume de processos.

Contudo, é importante esclarecer que alguns estudos foram feitos quando ainda não havia previsão da inclusão do TAC no campo disciplinar e outros quando da inserção inicial deste na Instrução Normativa nº 02/2017. Somente foi possível encontrar material mais recente como o de Nelson, Teixeira e Nelson em 2020 pela prorrogação do prazo da presente dissertação. Ainda sim, alguns autores já mencionavam que a IN 02/2017 continha algumas condições que poderiam inviabilizar sua praticabilidade ou oferecer desvantagem ao ajustado a depender da

sanção cometida (NÓBREGA, 2015; NELSON, 2019; BARBOSA; BARBOSA; BEIRÃO, 2019), o que demonstra a pertinência de se discutir conteúdos legislativos e práticas administrativas tidas como desburocratizantes e tendentes à consensualidade e à governança pública.

Por fim, a investigação permitiu revelar que o cenário atual é outro - considerando as novas mudanças promovidas pela Instrução Normativa nº 04/2020 e o avanço das práticas de governança pública. Ademais, por haver poucos trabalhos na área (seja por focarem apenas em determinada instituição ou por avaliarem o TAC apenas sob um núcleo específico) mostrou-se, no nosso entender, viável a proposição da presente pesquisa.

4.3 ANÁLISE DOS PROCESSOS DISCIPLINARES NO PERÍODO DE CINCO ANOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE MINAS GERAIS

O presente capítulo corresponde a um dos objetivos específicos traçados no objetivo geral, mais especificamente o delineado na alínea c, constante no subtítulo 1.2.2 deste estudo, com o intuito de analisar os relatórios dos processos administrativos disciplinares ocorridos no período de cinco anos (2015 a 2020) nas universidades federais de Minas Gerais. A coleta de tais dados foi feita por solicitação via e-sic (sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão) com o intuito de conhecer o contexto fático correcional das UFs.

Conforme descrevemos no subtítulo 3.1 sobre procedimentos e instrumentos, foi feita uma primeira solicitação junto às universidades - que denominados de primeira interação - com o fim de traçar uma ideia geral a respeito das demandas disciplinares (quantitativo, sanções mais recorrentes, entre outros). Além disso, também queríamos testar o tempo de resposta e o modo de realizar a solicitação dos dados, como também a receptividade das UFs em relação a tal pedido, tendo gerado o modelo constante do Apêndice C e representado no Fluxograma 6 (p. 46).

Apesar da maioria das universidades terem dado retorno quanto ao pedido feito na primeira interação, observamos que não houve uniformidade no envio de tais respostas. Desta maneira, conforme mais detalhadamente descrito no subtítulo 3.1.1, reajustamos tal requerimento, que denominados de segunda interação, que culminou no modelo constante do Apêndice D. Após tais considerações, passaremos a analisar nos subtítulos seguintes os dados recolhidos junto às UFs, de acordo com

a classificação que construímos e representada no Fluxograma 7 (p. 47).

4.3.1 Classificação e análise dos dados

Nesse subtítulo, tratamos de criar classificações para as respostas obtidas das UFs, as dividindo nas categorias: prazos, identificação, fase do processo e procedimento adotado, tomando por base a solicitação de dados constante no Apêndice D, o qual foi ilustrado no Fluxograma 7 (p. 47). O motivo da adoção dessas categorias foi analisar sob diversos aspectos como as infrações de menor potencial ofensivo impactaram a gestão administrativa disciplinar e como esses resultados podem apontar o TAC como ferramenta de mudanças do cenário ora avaliado.

4.3.1.1 - Categoria – identificação

Inicialmente, teceremos algumas observações em relação aos dados da Tabela 2, antes de adentrarmos propriamente na análise dos dados. Primeiro, vale dizer que os assuntos informados na tabela são classificações criadas no sistema CGU-PAD, de modo que aqueles que possuem nomenclaturas indistinguíveis (como por exemplo, BDE, e-OUV, e-PAD, Monitor), ou que podem agregar tanto sanções leves quanto de cunho mais graves (como por exemplo, “irregularidades ou fraudes em licitações, contratos ou convênios”), não foram utilizadas neste estudo. De qualquer modo, apenas utilizamos aqueles que estritamente pudessem ser considerados como penas de advertência e/ou suspensão. Tais elementos foram retirados dos relatórios denominados “resultado de julgamento/enquadramento legal” (no caso da UFVJM) e “procedimentos por assunto” para as demais UFs.

Uma observação quanto ao dado fornecido pela UFTM: em que pese esta UF ter utilizado o termo “descumprimento de dever funcional”, levamos em consideração a nomenclatura utilizada pelas demais UFs para padronização da Tabela 2, qual seja, “erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos”, sem, no entanto, haver prejuízo na classificação de tais dados. Forçoso lembrar que apenas foram respondentes nesta categoria as UFs que forneceram o relatório denominado “procedimentos por assunto” ou “resultado de julgamento/enquadramento legal”, de acordo com os Quadros 3 e 4. Não forneceram dados para a formação da Tabela 2: UFLA, UFSJ e UNIFAL.

Importante esclarecer que os assuntos contidos na Tabela 2 não são um rol taxativo, uma vez que ali não estão descritos todos os assuntos passíveis de advertência e/ou suspensão, mas, sim, aqueles que se apresentaram mais recorrentes durante o período estudado. Para reforço e ilustração, segue Quadro 19 representativo das penalidades de advertência e suspensão, conforme arts. 117, incisos I a VIII e XIX, 129, 130 e §§1º e 2º, da Lei nº 8.112/90.

Quadro 19 – Infrações de menor potencial ofensivo

Infrações de Menor Potencial Ofensivo		
	Advertência	Suspensão
Conduta	ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato	reincidência da advertência
	retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição	
	recusar fé a documentos públicos	reincidência de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão
	opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço	
	promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição	injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente
	cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado	
	coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiareem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político	quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.
	manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil	
	recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado	

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022..

Finalmente adentrando a análise dos dados constantes da Tabela 2, e como salientado anteriormente, o rol de assuntos descritos não representa todos os atos passíveis de incidência de advertência e/ou suspensão, principalmente se considerarmos que elas podem ir muito mais além do que originalmente está previsto no art. 129 da Lei nº 8.112/90²⁴. Isto porque que a própria norma possibilita a previsão dessa sanção também para quaisquer descumprimentos de dever funcional contidos em regulamentos e/ou normas internas que não justifiquem penalidade mais grave.

Tabela 2 – Identificação – assuntos mais recorrentes de menor potencial ofensivo

ASSUNTOS MAIS RECORRENTES SUJEITOS À ADVERTÊNCIA E/OU SUSPENSÃO	NÚMERO DE PROCEDIMENTOS								TOTAL
	UFJF	UFOP	UFVJM	UFMG	UFTM	UFU	UFV	UNIFEI	
Ausência de prestação nas atividades ou na prestação de informações	8	-	-	4	-	1	12	-	25
Ausência ou impontualidade ao serviço	21	-	-	25	10	9	16	-	81
Designação de atribuições a pessoa estranha a repartição	2	-	-	-	-	-	1	-	3
Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos	40	-	5	53+34 3*	6	37	79	12	575
Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou desapeço	22	2	-	51	-	21	-	3	99
Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos	7	-	-	9*	3	44	93	12	168
Não exercício das atribuições do cargo com zelo e dedicação	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Retirada de qualquer documento ou objeto da repartição	-	-	2	-	-	-	-	-	2

*Nota: A UF separou, por opção, tal quantitativo por estar enquadrado em sindicâncias investigativas.
Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

²⁴ Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Não podemos deixar de registrar que, conforme consta no próprio relatório emitido via CGU-PAD (procedimentos por assunto), a quantidade de vezes em que cada assunto aparece nos registros não necessariamente reflete a quantidade de processos, visto que *cada processo pode ter mais de um assunto registrado*, o que não modifica o quantitativo de infrações cometidas.

Com efeito, o que se observa dos dados referentes à Tabela 2 é o número expressivo de infrações referentes ao descumprimento de regulamentos ou irregularidades no cumprimento destes – seja em termos gerais ou especificamente (como no caso de ausência ou impontualidade) -, bem como os relacionados ao trato interpessoal como ausência de presteza, manifestação de apreço e despreço e condutas inadequadas. Essa é uma questão preocupante, conforme pontuado em estudo feito por Nascimento e Simões (2011), no qual constataram a importância do papel do gestor na solução dos conflitos e como estes podem se tornar funcionais ou disfuncionais a depender de sua atuação.

Dessa maneira, percebemos que esse volume de condutas inadequadas em vez de serem conduzidas por setores específicos de maneira mais didática e infinitamente mais rápida e eficiente acabam por ser relegadas à CPPAD para possível aplicação de penalidade; o que não necessariamente resolve o problema. Nossa dedução é corroborada pela pesquisa realizada por Nascimento e Simões, sobretudo por também ter se desenvolvido em ambiente acadêmico, conforme relato a seguir transcrito:

Percebeu-se que os conflitos, nas instituições de ensino estudadas, podem afetar a qualidade da educação oferecida aos alunos e que, por isso, devem ser geridos adequadamente, para que o processo de aprendizagem do corpo discente não seja prejudicado. Os impactos nas relações de trabalho também se mostraram muito importantes, tendo em vista os relatos de desmotivação, insatisfação e descomprometimento com a instituição. (DE CAMPOS NASCIMENTO; SIMÕES, 2011, p. 602). (grifo nosso)

Ainda que tais comportamentos não sejam uma característica apenas de servidores atuantes nessa área, isso reflete atitudes inadequadas que causam prejuízos não somente no fluxo interno de uma instituição pública, como a todos os usuários dos serviços públicos e à sociedade, refletindo descrédito e falta de confiança. Essa visão foi muito bem representada no esquema feito pelas autoras,

como se observa no Fluxograma 9.

Fluxograma 9 – Dimensões do conflito



Fonte: NASCIMENTO; SIMÕES, 2011).

Portanto, na nossa visão seria interessante que as UFs pudessem adotar o TAC para essas demandas mais corriqueiras, que demonstraram ser de grande incidência. Nossa sugestão nos casos de a entidade firmar o acordo junto ao servidor, seria o de permitir que setores relacionados à conduta infratora pudessem acompanhar ocasionalmente a execução dos TACs firmados. A razão seria a oportunidade de contribuir a partir de suas experiências cotidianas, podendo efetuar melhorias ou adaptações que venham a colaborar ainda mais na desburocratização de processos sancionadores, além de garantir a eficiência na solução dos conflitos.

4.3.1.2 - Categoria – fase do processo

Inicialmente, teceremos algumas observações em relação aos dados da Tabela 3, antes de adentrar propriamente na análise dos dados. Primeiro, vale dizer que os elementos foram retirados dos relatórios denominados “resultado de julgamento/situação do agente”, salvo em relação à UFLA, da qual retiramos do relatório denominado “consolidado” (conforme respondentes apontados no Quadro 4). A UFVJM e a UNIFEI não responderam ao solicitado para formação da Tabela 3.

Quanto ao elemento “processos em andamento” inserido na nossa proposta inicial (Apêndice D), optamos por retirá-lo da Tabela 3 por compreender que tais dados poderiam não refletir a realidade atual, visto que poderiam ser interpretados

como valores restantes do último ano estudado ou como valores representantes de cada ano pesquisado (2015-2020).

Para aquelas UFs que não preencheram a “tabela de solicitação de dados” (Apêndice D) encaminhada na segunda interação, o método de contabilização dos procedimentos inseridos nos relatórios encaminhados foi realizado por meio da ferramenta de busca “localizar tudo” da Planilha Excel, que fica na aba “página inicial”, opção “localizar e selecionar”. Nessa busca, as palavras coincidentes que constam no cabeçalho do relatório foram desconsideradas, com o intuito de filtrar apenas os procedimentos efetivamente realizados e não gerar uma soma a mais para cada dado.

Tendo em vista que a UFU e a UFV encaminharam os arquivos separadamente por ano e em formato de texto, resolvemos convertê-los para o formato de planilha do Excel, por meio do *upload* em sítio da internet²⁵, com o intuito de padronização da busca nos mesmos moldes do mencionado no parágrafo anterior. Outra situação a ser mencionada é que nos relatórios de “processo por situação atual” em que constam o mesmo número de processo para várias fases²⁶, fizemos a busca manualmente, conferindo processo por processo para não haver duplicidade na contabilização dos dados.

Tabela 3 - Fase do processo

(continua)

CATEGORIA – FASE DO PROCESSO – 2015 a 2020						
UFs	Total apenados			Arquivados ou Absolvidos	Prescritos	
	Advertência	Suspensão	Outras sanções			
UFJF	8	4	3	14	-	
UFLA	3	2	1	34	4	
UFMG	6	1	12**	47	5	
UFOP	3	-	1	5	1	
						(advertência)
UFSJ	-	-	3	102	-	
UFTM	-	-	2	16	-	
UFU	4	8	4	1	-	

²⁵ Sítio utilizado para conversão do arquivo. Disponível em: <https://online2pdf.com/en/convert-word-to-excel#> Acesso em 15 out. 2022.

²⁶ As fases constantes no mencionado relatório são: “encaminhado para julgamento, processo julgado, instauração/instrução, indiciamento/citação/defesa, escrita/relatório final, anulado por decisão administrativa, decisão/reconsideração/recurso hierárquico”.

Tabela 3 - Fase do processo

(conclusão)

CATEGORIA – FASE DO PROCESSO – 2015 a 2020					
UFs	Total apenados			Arquivados ou Absolvidos	Prescritos
	Advertência	Suspensão	Outras sanções		
UFV	20	5	3	-	76 (advertência)
UFVJM	*	*	*	*	*
UNIFAL	3	-	3	6	-
UNIFEI	*	*	*	*	*
TOTAL	47	20	32	225	86

Nota: *não informado

**desse total, 8 foram suspensões convertidas em multa.

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Pois bem. Após as observações supracitadas, passemos à análise propriamente dita dos números coletados. De início, percebemos que houve uma incidência considerável de advertências e suspensões aplicadas no período avaliado. A princípio, dos 99 apenados, 67 estão inseridos na categoria de infrações de menor potencial ofensivo, ou seja, quase 68% do total de penalidades. Porém, observando os números brutos com a ressalva feita na tabela, vê-se que a soma das penas de menor potencial ofensivo, na verdade, representam 75 procedimentos²⁷ contra 24 sanções que realmente representam relevância a ponto de exigirem a instauração de PAD pela administração, o que eleva a porcentagem para quase 75% do total de apenados.

Necessário fazer uma consideração em relação às penalidades classificadas como “outras sanções”: é que das 32 ali inseridas, 8 podem ser elencadas como passível de TAC, já que das 12 sanções aplicadas pela UFMG, apenas 4 penalidades foram efetivamente gravosas (demissão), visto que as outras oito foram penas de suspensão convertidas em multa, nos termos do que dispõe o art. 129, §2º da Lei nº 8.112/90²⁸. Portanto, a quantidade de penalizações de maior gravidade tiveram média menor em relação às advertências e às suspensões no citado período

²⁷ 67 sanções de menor potencial ofensivo + as 8 suspensões convertidas em multa.

²⁸ Art. 129 (...)

§ 2º Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

(5,22 advertências e 3,11 suspensões por UF contra 2,66 penalidades mais graves). Tendo em vista que advertências e suspensões formam o bloco de condutas de menor lesividade, essa média salta para 8,33 penas passíveis de TAC por entidade contra 2,66 sanções que realmente mereceriam condução processual mais formal devido à complexidade do ato envolvido.

Em nossa opinião, são dados contundentes de que a maioria dos processos disciplinares são instaurados para apuração de infrações leves. Esse fato demonstra que as UFs empregando muito custo humano, financeiro e estrutural em situações que poderiam ser revertidas em ações mais eficientes e com resultados mais satisfatórios. Vale dizer que essa análise feita nas UFs certamente são um reflexo do que ocorre em demais instituições públicas, especialmente considerando que a legislação disciplinar afeta tanto os órgãos públicos como a todos os servidores públicos federais, indistintamente.

Essa constatação é referenciada por estudos como o de Nóbrega e Tabak (2017) em que se procedeu a um levantamento do custo total de um processo administrativo disciplinar que incluiu no cálculo a média de remuneração dos membros da CPPAD, custos de diversas fases de julgamento e de prazos destes, bem como outras variantes próprias do PAD. O número a que chegaram os autores é expressivo, totalizando R\$ 44.113,70 (quarenta e quatro mil, cento e treze reais e setenta centavos). Se pensarmos que esses são dados apurados em 2017, imagina o quanto essa despesa cresceu seis anos depois. Na hipótese de atentarmos apenas à variante financeira, apenas esses dados já são significativos para que a administração avalie o uso de alternativas como o TAC.

Nesse ponto, deduzimos que o TAC é uma alternativa plausível e que, na nossa percepção, não se encerra apenas na questão financeira. O TAC pode propiciar outros benefícios como: evitar o constrangimento que os servidores sentem ao serem investigados; maior aderência aos regramentos devido ao caráter educativo da medida em vez da opção tradicional de punição; diminuição de animosidade entre funcionários e instituição; oportunidade de a própria entidade vislumbrar a solução dessas adversidades com mais rapidez e eficiência ou, pelo menos, minimizá-las. Esse é o papel da consensualidade e da desburocratização que caminham lado a lado com o conceito de governança. Essa constatação, a nosso ver, está diretamente associada a uma das diretrizes de governança pública descritas no art. 4º, incisos V, VI e VIII do Decreto 9.203/2017, *in verbis*:

Art. 4º São **diretrizes da governança pública:**

(...)

V - **fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos**, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - **implementar controles internos** fundamentados na gestão de risco, **que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores**;

(...)

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, **pela desburocratização** e pelo apoio à participação da sociedade; (BRASIL, 2017b) (grifo nosso)

O mencionado Decreto nº 9.203/2017 tratou de pontos importantes sobre governança, principalmente a definição de vários conceitos que não haviam sido tratados quando da criação da lei das estatais (Lei nº 13.303/2016), na afirmação de Altounian, Souza e Lapa (2020). Para eles, o papel essencial da governança é criar valor público. Mas, na concepção dos autores, “de pouco adianta a observância às regras, em uma cultura burocrática, se a sociedade não recebe serviços públicos de qualidade” e nessa perspectiva, salientam que “a responsabilidade de assegurar essa boa governança é da alta administração no âmbito de cada organização” (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020, p. 284). O que no nosso entender, aponta para a necessidade de que as autoridades dimensionem o papel do PAD, não atendo tão somente ao cumprimento legal, mas que utilize dos mecanismos de governança com o intuito de sair da rigidez formal e burocrática e alcançar sua real finalidade - que os autores denominam “valor público”²⁹.

Outro fator relevante que atesta em favor do TAC é o fato de a administração ter conseguido finalizar esses 75 processos até o estágio de penalização. Isto porque ao notar a imensa quantidade de processos arquivados (225) ou prescritos (86), é de se deduzir a complexidade do procedimento padrão disciplinar a partir do que se constata do fluxo esquematizado no Fluxograma 2³⁰. Certamente não se trata de tarefa fácil, notadamente se levarmos em conta a rigidez sequencial do trâmite de instauração/citação/notificação, coleta de provas (oitiva de testemunhas, depoimento pessoal, documentos entre outros), concessão de contraditório e ampla defesa e

²⁹ Um exemplo muito básico, além da desburocratização e das diretrizes citadas, seria a razoabilidade e eficiência na condução dos processos, como disposto no art. 5º, LXXVIII, da CF: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

³⁰ Fluxograma detalhado do rito ordinário – página 2. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33152/1/UFOPA_Fluxo_Rito_Ordinario.pdf. Acesso em: 20 dez. 2022.

demais procedimentos que, ainda que necessários, demandam muito trabalho, tempo e disponibilidade de mão de obra.

Sendo assim, a nosso ver, a alta taxa de arquivamentos e absolvições, que chegou a quase 55% do total avaliado, é mais um aspecto importante a apontar o TAC como solução eficaz para administrar tais irregularidades. Entendemos como preocupante que, somente por essa amostragem, 225 processos demandaram tanto custo para, ao final, concluírem pela desnecessidade de sanção ou que nem mesmo seria o caso de deflagração de um procedimento disciplinar.

Outro fator a ser considerado é que muitos desses processos são conduzidos por servidores que foram deslocados de suas atribuições originais para ficarem exclusivamente por conta das funções atribuídas à CPPAD, o que eleva o custo desses procedimentos.

Pior ainda são aquelas 86 condutas que nem mesmo passaram por algum exame pela administração porque foram prescritos, ou seja, perdeu-se a oportunidade de instaurar uma sindicância ou um PAD porque não se tomou a providência dentro do prazo estabelecido. O total de prescrições ficou na casa dos 21% dos números observados na Tabela 3. Tais dados demonstram que o volume de PAD é muito intenso ou até que não recebe a atenção da gestão que conclui como inócuo o resultado de uma advertência ou suspensão na conduta do infrator. Bem melhor seria uma ação mais imediata que comprometesse o servidor a agir na regularidade e que representasse resultados mais palpáveis e eficientes para a gestão.

Claro que não estamos a afirmar que todos esses procedimentos culminariam numa possibilidade de TAC, até porque isso depende de como será realizado o juízo de admissibilidade pelo responsável (interesse público) e se a infração pode estar conexa com outras infrações mais gravosas. Contudo, analisando tais resultados, compreendemos que são indicativos fortes de que a maioria deles poderiam ter sido evitados com a proposta de um acordo via TAC, o qual evitaria tanta burocracia e representaria uma resposta mais didática de noção de responsabilidade aos servidores.

4.3.1.3 - Categoria – procedimento adotado

Inicialmente, teceremos algumas observações em relação aos dados da

Tabela 4, antes de adentrar propriamente na análise dos dados. Primeiro, vale dizer que os elementos foram retirados do relatório denominado “processo por situação atual”; de ofícios encaminhados (pela UNIFAL, e UFOP quanto ao tema TAC) e da tabela por nós proposta na segunda interação (conforme respondentes apontados no Quadro 4). Forçoso lembrar que apenas a UFVJM não forneceu dados para a formação da Tabela 4.

Além disso, há duas exceções a serem mencionadas na ocasião: a UNIFEI foi a única que teve o relatório da primeira interação totalmente utilizado, já que tal UF não respondeu a nossa segunda solicitação de dados (segunda interação); no caso da UFOP, apenas os dados referentes ao TAC da primeira interação foram utilizados, visto a importância dessa informação para o estudo e porque esta UF não apresentou esse dado na segunda interação³¹.

Para aquelas UFs que não preencheram a “tabela de solicitação de dados” (Apêndice D) encaminhada na segunda interação, o método de contabilização dos dados foi por meio da ferramenta “localizar tudo” da Planilha Excel, que fica na aba “página inicial”, opção “localizar e selecionar”. Nessa busca, as palavras coincidentes que constam no cabeçalho do relatório foram desconsideradas, com o intuito de filtrar apenas os procedimentos efetivamente realizados e não gerar uma soma a mais para cada dado. Tendo em vista que a UFU e a UFV encaminharam os arquivos separadamente por ano e em formato de texto, resolvemos convertê-los para o formato de planilha do Excel, por meio do *upload* em sítio da internet³², com o intuito de padronização da busca nos mesmos moldes do mencionado no parágrafo anterior.

Por fim, lembramos que a sindicância referida na Tabela 4 é a SINAC – sindicância acusatória. Não contabilizamos a SINVE³³ porque se trata de instrumento de investigação preliminar em que não há ninguém formalmente indiciado e dela não resultar aplicação de penalidade. Nossa análise avaliou, apenas

³¹ Critérios esmiuçados no subtítulo 3.1.1, entre as Figuras 5 e 6.

³² Sítio utilizado para conversão dos documentos tipo texto do word para tipo planilha Excel. Disponível em: <https://online2pdf.com/en/convert-word-to-excel#> Acesso em 20 set. 2022.

³³ Art. 19. A SINVE constitui procedimento de caráter preparatório, destinado a investigar falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria ou materialidade não justificarem a instauração imediata de procedimento disciplinar acusatório. Parágrafo único. Da SINVE não poderá resultar aplicação de penalidade, sendo prescindível a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

ocorrências que efetivamente estavam aptas a gerar consequências sancionatórias.

Tabela 4 – Procedimento adotado

UFs	Sindicância	Rito Sumário	Processo Administrativo Disciplinar - PAD	Termo de Ajustamento de Conduta – TAC
UFJF	62	2	36	2
UFLA	40	-	9	1
UFMG	110	9	48	2
UFOP	81	5	25	1
UFSJ	108	3	30	-
UFTM	6	2	22	-
UFU	169	2	89	-
UFV	174	1	101	-
UFVJM	*	*	*	*
UNIFAL	11	1	10	-
UNIFEI	2	*	28	20
TOTAL	763	25	398	26

Nota: *não informado

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Após as observações supracitadas, passemos à análise propriamente dita dos números coletados. Partindo dos números referentes ao rito sumário, relembremos que se trata de um PAD de condução mais célere que não demanda a produção de provas, porque estas geralmente são pré-constituídas, isto é, elas se formam antes e fora do processo e são de acesso da própria gestão. Por conta dessa particularidade, a legislação previu o rito sumário apenas para três casos: acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas; inassiduidade habitual³⁴ ou abandono de cargo³⁵. Ocorre que por se desenvolver numa tramitação mais simples, aparentemente poderia sugerir que tais infrações também o sejam, o que não procede. São consideradas infrações graves que podem culminar em demissão, de modo que não são tidas como de menor potencial ofensivo e, portanto, não passíveis de adesão ao TAC.

De todo modo, o que se infere dos dados é que penas graves dessa natureza não representam a maioria dos procedimentos adotados, já que representaram apenas 25 em 5 anos, uma média de 5 sanções graves anuais,

³⁴ Lei nº 8.112/90 - Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses.

³⁵ Lei nº 8.112/90 - Art. 138. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.

somando-se todas as 10 respondentes. A média por UF não chega a 1 sanção grave por ano.

Já no comparativo entre sindicância e PAD, percebemos que a sindicância representa mais que 2/3 dos processos instaurados, isto é, 763 contra 423 (somando os 398 PADs tradicionais aos 25 de rito sumário). Na nossa concepção, essa é uma forte sugestão de que a grande maioria desses procedimentos estão afetos às infrações de menor potencial ofensivo. Essa constatação se baseia no que dispõe o art. 145 da Lei nº 8.112/90, já que da sindicância somente poderá resultar: arquivamento (quando não há resultado conclusivo ou não há infração a ser punida), casos de infrações de advertência ou suspensão de até 30 dias (portanto, de menor potencial ofensivo) ou quando for caso o de penalidade mais grave. É certo que de uma sindicância há a possibilidade de abertura de um PAD; porém, é sabido que em quaisquer ocasiões é possível que a autoridade investigue a ocorrência diretamente por meio do PAD, não sendo requisito obrigatório a instauração preliminar àquele. Deste modo, costuma não ser de interesse do gestor adotar sindicância em casos que não estejam afetos apenas às condutas de menor potencial ofensivo, já que a tendência é buscar a simplificação e não o retrabalho.

Na nossa opinião, os resultados da Tabela 4 reforçam a conclusão a que chegamos quando da análise realizada subtítulo 4.3.1.2 (Tabela 3). Avaliar o quantitativo de procedimentos adotados foi uma confrontação que acreditamos pertinente, a fim de confirmar ou não o alto índice de processos disciplinares. Isto porque o resultado de aplicações sancionatórias não necessariamente reflete a quantidade total de aberturas de processos, visto que muitos podem resultar em arquivamento, absolvição ou prescrição por falta de continuidade na investigação.

Por fim, notamos, ainda de maneira embrionária, que algumas UFs estão iniciando os primeiros passos na utilização do TAC. Importante ressaltar que a UNIFEI foi um ponto fora da curva em relação às demais no uso do TAC, visto ter informado em relatório a numeração total de 20 TACs desde 2017. Contudo, vale pontuar que 10 desses TACs foram registrados com a mesma data (19/12/2018), o que poderia sugerir alguma conexão entre essas ocorrências.

Ressalvado esse caso em específico, a Tabela 4 aponta que praticamente não houve adesão ao uso do TAC, mesmo que legalmente já se tenha dado autonomia às entidades públicas para utilizá-lo. E não há de se afirmar que é por se tratar de situação nova, uma vez que formalmente a possibilidade já está delineada

desde 2017, por meio da IN 02/2017.

Veja que das 10 UFs respondentes, apenas metade substituiu, em alguma ocasião, o PAD pelo TAC. Observa-se que a utilização ainda é tímida, não ultrapassando o número de 2 TACs por UF. Deduzimos haja alguns fatores que contribuam para esse quadro, tais como: ausência de informações mais precisas (tanto para entidade quanto para servidor); ineficiência na divulgação ou desconhecimento dos prováveis benefícios; carência de capacitação específica tanto para membros da CPPAD quanto dos gestores e público-alvo; necessidade de implantação de rotinas internas específicas e padronizadas.

4.3.1.4 - Categoria – prazos

Inicialmente, teceremos algumas observações em relação aos dados do Quadro 20 antes de adentrar propriamente na análise dos dados. Primeiro, vale dizer que os elementos foram retirados do relatório denominado “processos por situação atual”, exceto no caso da UFSJ e da UFTM que indicaram os valores diretamente na tabela por nós proposta na segunda interação (conforme respondentes apontados no Quadro 4). Não forneceram dados para a formação do Quadro 20: UFLA, UFMG e UFVJM. Outra observação a ser feita é que os prazos foram descritos em meses e contados manualmente, de modo que os valores decimais não inteiros foram arredondados para cima quando acima de cinco, que ocorreu para UFJF, UFOP, UFV e UNIFEI.

Além disso, importante relatar que os números apresentados não podem ser considerados como absolutos por conta falta de uniformidade no envio das informações por parte das UFs, e também porque em 2020 ocorreu a paralisação na abertura de procedimentos disciplinares entre os meses de março e julho de 2020, conforme disposto na Medida Provisória 928, de 22 de março de 2020. Essa MP suspendeu os prazos para apresentação de defesas e recursos nos processos administrativos³⁶, todavia alguns efeitos podem ter permanecido por prazo maior por conta da situação emergencial. Todavia, compreendemos como possível adotar

³⁶ “Art. 6º-C Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Parágrafo único. Fica suspenso o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013, e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos.

essas informações em termos aproximados se considerarmos que as entidades tenham feito os apontamentos e referências de datas adequadamente no CGU-PAD. Por fim, vale recordar que a UNIFEI foi a única que teve dados utilizados na primeira inteiração, conforme detalhamento feito no subtítulo 3.1.1 e Quadro 5.

Quadro 20 – Prazos - 2015 a 2020

UFs	Tempo médio de duração dos processos julgados
UFJF	9 meses
UFLA	*
UFMG	*
UFOP	8 meses
UFSJ	13 meses
UFTM	5 meses**
UFU	17 meses
UFV	8 meses
UFVJM	*
UNIFAL	4 meses
UNIFEI	9 meses

Nota: *dados não fornecidos

** 2018 não informado

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Após as observações supracitadas, passemos à análise propriamente dita dos números coletados. Veja que o Quadro 20 aponta que os prazos para julgamento giraram em torno de 4 a 17 meses. Todavia, vale dizer que a variação é menor quando se trata de sindicâncias, que por sua própria natureza é de tramitação mais simples e curta. Os dados do Quadro 20 contabilizaram tanto sindicâncias quanto PADs, o que na média geral diminui o prazo total por UF. Há ocasiões em que foram encontrados processos que se prolongaram por anos até sua finalização.

Porém, calculando-se a média do Quadro 20 numa visão apenas de volume de procedimentos, veja que a média ficou em torno de 9 meses, o que pode ser considerado um tempo relativamente alto já que os prazos para conclusão de processos estabelecidos em lei são bem menores. Perceba que para a sindicância o prazo e o PAD sumário não poderão exceder 30 dias, aquele podendo ser prorrogado por igual período e o último por 15 dias, enquanto para o PAD o período é de 60 dias, prorrogável pelo mesmo tempo. A estes devem ser somados mais 20

dias para a decisão por parte da autoridade competente³⁷, exceto no caso de PAD sumário que são 5 dias, conforme ilustração do Quadro 14.

Quadro 14 - Prazo para conclusão e decisão dos procedimentos disciplinares

Sindicância	PAD	PAD sumário
30 + 30 + 20 = 80 dias	60 + 60 + 20 = 140 dias	30 + 15 + 5 = 50 dias

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

É certo que, diferentemente do que ocorre com os investigados, para a administração pública não há nenhuma consequência caso ultrapassar tais prazos; Porém, a morosidade na condução de processos é altamente malvista e prejudicial tanto para o próprio órgão quanto para quem está a tanto tempo submetido à processo de investigação. Fora que a demora na conclusão desses processos descumpra o princípio constitucional da razoável duração do processo e afasta a gestão das noções de boas práticas e de eficiência buscadas pela governança pública.

Nesse ponto de vista, inferimos que desafogar a administração pública do excesso de procedimentos disciplinares para apuração de infrações de menor lesividade adotando para tais casos o TAC, sem dúvida contribuirá na rapidez e eficiência na solução dessas intercorrências e permitirá que a gestão foque nos verdadeiros casos de investigação de atos gravosos e/ou de danos ao erário.

³⁷ Lei nº 8.112/90 - Art. 145. (...) Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior.

Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

Art. 133 (...) § 4º No prazo de cinco dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3º do art. 167.

§ 7º O prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não excederá trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem.

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

5 RECOMENDAÇÕES/PLANO DE AÇÃO

A propositura do Plano de Ação, minuciosamente detalhado no Apêndice A (Relatório Técnico), tem por objetivo propor ações a serem implementadas em órgãos e entidades públicas do Poder Executivo Federal, incluídas as empresas públicas, sociedades de economia mista, com o intuito de aprimoramento da gestão disciplinar. O presente estudo pautou-se na adoção dos princípios de eficiência, do consensualismo e da governança pública, a fim de servir de guia estratégico para adoção prioritária do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC em lugar do processo administrativo disciplinar - PAD.

A expectativa a curto prazo é gerar engajamento dos que atuam diretamente na área, devido ao desafogamento do excesso de trabalho a ser alcançado. Como efeitos de médio e longo prazo, vislumbra-se diminuição considerável no volume de processos; comunicação mais eficiente entre setores relacionados direta ou indiretamente; comprometimento dos servidores quanto às suas obrigações e consciência da sua representatividade enquanto formador da boa administração pública; mais rapidez e eficiência na triagem das demandas e padronização e praticidade na execução das tarefas.

As recomendações estão divididas em três grandes frentes, que denominamos proposta global (conforme Fluxograma 10). A frente operacional (Quadro 21) aponta ações voltadas diretamente à rotina de trabalho de cunho disciplinar. A frente comportamental (Quadro 22) vislumbra ações multisetoriais com intuito de criar uma cultura de conscientização de boas condutas, valorização e escuta ativa do servidor, com vistas a minimizar comportamentos disfuncionais. E, por fim, a frente normativa (Quadro 23) busca sedimentar formalmente os parâmetros de implantação do TAC, por meio de normatização, revisão de regulamentos, criação de fluxos de trabalho e de unidades técnicas para melhor administração das questões disciplinares.

Fluxograma 10 – Proposta global – três frentes



Quadro 21 – Proposta global – frente operacional

FRENTE OPERACIONAL (continua)			
	Classe	Setor	Atividade
01	Escrituração	Membros da CPPAD (ou, se houver, pelo setor específico)	<p>Levantar quantitativo dos processos ainda em andamento e quais deles poderiam ter adotado o TAC, a fim de projetar a subdivisão futura de tarefas internas, como por exemplo:</p> <p>a) designar pessoa específica para triagem prévia das infrações;</p> <p>b) distribuição processual por categorias: PAD, PAD sumário, Sindicância Acusatória; Sindicância Investigativa; Investigação Preliminar Sumaria; Processos fora da competência disciplinar.</p>
02	Escrituração	Membros da CPPAD (ou, se houver, pelo setor específico)	<p>Contabilizar, ao menos nos últimos três anos:</p> <p>a) quantas foram as penalidades de menor potencial ofensivo;</p> <p>b) classificar as mais recorrentes;</p> <p>c) quantas foram as prescrições.</p>
03	Decisão	Membros da CPPAD (ou, se houver, pelo setor específico) em conjunto com as unidades administrativas respectivas	<p>A partir dos dados do item 02:</p> <p>a) fazer reuniões de alinhamento com os setores relacionados às condutas infratoras (por exemplo, depto. de recursos humanos, depts. acadêmicos, depto. de gestão administrativa, orçamentária, de manutenção, de compras etc.);</p> <p>b) nas reuniões, elaborar modelo de TAC com requisitos específicos e padronizados para infrações mais recorrentes daquele setor.</p>
04	Fiscalização	Membros da CPPAD (ou, se houver, pelo setor específico) em	<p>Fixar acompanhamento periódico junto aos setores afins para:</p> <p>a) anualmente: avaliar os requisitos propostos no item 03 para identificar pontos a serem</p>

		conjunto com as unidades administrativas respectivas	(conclusão) reajustados (se necessário); b) semestralmente: solicitar relatório das chefias imediatas dos servidores em acordo para acompanhamento do efetivo cumprimento do TAC; c) trimestralmente: averiguação dos TACs já cumpridos, conferência dos prazos dos acordos ainda em atividade e envio de informações para registro nos assentamentos funcionais (quando necessário).
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

Quadro 22 – Proposta global – frente comportamental

FRENTE COMPORTAMENTAL			(continua)
Classe	Setor	Atividade	
01	Divulgação	Depto. de comunicação social com apoio do Depto. Jurídico	Estabelecer diálogo com os membros da CPPAD, a fim de promover desenvolver os seguintes produtos: a) divulgações periódicas em formato de “pílulas semanais” a respeito dos deveres do servidor público e os prejuízos desse comportamento disfuncional; b) formular mini cartilhas explicativas voltadas aos gestores a respeito do TAC, sua responsabilidade no acompanhamento dos acordos, bem como quais os comportamentos de seus subordinados poderiam ser encaminhados para adoção do TAC; c) criar conteúdo informativo no sítio web da entidade a respeito do funcionamento do TAC, requisitos e procedimentos.
02	Atenção	Depto. de atenção à saúde do servidor	Criar protocolos de acompanhamento psicológico e disponibilizá-los para os servidores em processo disciplinar, oferecendo o suporte necessário
03	Capacitação	Parcerias com instituições como Enap, universidades, setores internos e por meio licitatório (profissionais especialistas)	Promover capacitação e treinamento nos seguintes pontos: a) para membros da CPPAD para constante reciclagem e atualização jurídica das demandas de trabalho; b) para os gestores nas seguintes abordagens: inteligência emocional; gestão de riscos; gestão de conflitos e negociação; c) aos servidores em geral: inteligência emocional; planejamento e organização pessoal no trabalho; treinamentos específicos quanto ao funcionamento de sua unidade, dos demais setores e visão global

			(conclusão) de sua instituição; comunicação não violenta.
04	Incentivo	Depto. de Recursos Humanos	Além das atividades realizadas na comemoração da semana do servidor, propor indicação por parte do gestor da unidade ou votação interna em cada unidade setorial daqueles servidores destaque, a fim de incentivá-los por meio de premiação. O intuito é reconhecer as boas condutas e incentivar a participação de todos.
05	Escuta	Ouvidoria com apoio do Depto de Informática, Jurídico e de Atenção à Saúde do Servidor	Ferramentas de escuta ativa tais como: a) caixas de sugestão (físicas e/ou <i>on line</i>) administradas pela Ouvidoria com encaminhamento aos setores respectivos; b) enquetes periódicas disponibilizadas na intranet para compreender comportamentos e demandas, insatisfações ou dúvidas dos servidores tanto na área interpessoal, psicológica quanto administrativa e jurídica.

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Quadro 23 – Proposta global – frente normativa

FRENTE NORMATIVA			
Classe	Setor	Atividade	
01	Revisão	Depto. de regulamentação e normatização (ou setor equivalente)	Revisar todos os regulamentos internos relacionados ao processo disciplinar, com o intuito de atualizá-los de acordo com a legislação federal mais recente;
02	Normatização	Depto. de regulamentação e normatização (ou setor equivalente)	Deliberar e aprovar, junto ao setor competente, normatização interna específica para o TAC, observando os requisitos mínimos constantes na IN 04/2020, além de estabelecer demais particularidades a fim de adaptar a norma às características do órgão.
03	Criação	Depto. de regulamentação e normatização (ou setor equivalente)	Estudar a viabilidade de criação de uma unidade/divisão voltada para o juízo de admissibilidade com o intuito de especializar a análise técnica de eventuais irregularidades e conduzi-las à correta apuração, arquivamento, declaração imediata de prescrição, encaminhamento ao setor adequado ou opção pelo TAC.
04	Deliberação	Depto. de regulamentação e normatização (ou setor equivalente) junto à CPPAD	Desenvolvimento de fluxograma de rotinas para o TAC, com a previsão, no mínimo, de subdivisão interna fixa para juízo de admissibilidade (item 03), sendo os demais fluxos operacionais baseados na norma interna criada de acordo com o item 02.

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

6 CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve como objetivo investigar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na área disciplinar e propor plano de ação com recomendações poderão servir de guia estratégico com o intuito de aprimoramento da gestão disciplinar.

No período compreendido entre 2015 e 2020, no âmbito das universidades federais do Estado de Minas Gerais – recorte do presente estudo, foi possível observar que as penas de cunho mais graves não representaram a maioria dos procedimentos adotados. Exemplo disso são aquelas condutas investigadas por meio do rito sumário, que corresponderam a apenas 25 processos em 5 anos, uma média de 5 sanções graves anuais, somando-se todas as 10 respondentes. A média por UF não chega a 1 sanção grave por ano.

No comparativo entre sindicância e PAD, percebemos que a sindicância representou mais que 2/3 dos processos instaurados, isto é, 763 contra 423 (somando os 398 PADs tradicionais aos 25 de rito sumário). Na nossa concepção, essa é uma forte sugestão de que a grande maioria desses procedimentos estão afetos às infrações de menor potencial ofensivo. Essa constatação se baseia no que dispõe o art. 145 da Lei nº 8.112/90, já que da sindicância somente poderá resultar: arquivamento (quando não há resultado conclusivo ou não há infração a ser punida), casos de infrações de advertência ou suspensão de até 30 dias (portanto, de menor potencial ofensivo) ou quando for caso o de penalidade mais grave.

Do total de penas aplicadas, constatou-se que quase 75% se referiam a condutas que poderiam aderir ao TAC. Quanto à fase processual, quase 55% resultaram em arquivamentos e/ou absolvições e 21% em infrações prescritas (nem chegaram a ser investigadas). Das infrações de menor potencial ofensivo mais recorrentes, notamos que a grande maioria está relacionada ao descumprimento de regulamentos ou irregularidades no cumprimento destes – seja em termos gerais ou especificamente (como no caso de ausência ou impontualidade) -, bem como os relacionados ao trato interpessoal como ausência de presteza, manifestação de apreço e despreço e condutas inadequadas. Essa é uma questão preocupante que denota a importância da boa gestão desses conflitos a bem do serviço público e de seus usuários.

Na nossa visão, seria interessante que as UFs pudessem adotar o TAC para

essas demandas mais corriqueiras, que demonstraram ser de grande incidência. Nossa sugestão nos casos de a entidade firmar o acordo junto ao servidor, seria o de permitir que setores relacionados à conduta infratora pudessem acompanhar ocasionalmente a execução dos TACs firmados. A razão seria a oportunidade de contribuição desses setores a partir de suas experiências cotidianas, podendo efetuar melhorias ou adaptações que venham a colaborar ainda mais na desburocratização de processos sancionadores, além de garantir a eficiência na solução dos conflitos.

Já a média de tempo gasto na finalização dos processos entre as UFs analisadas, o prazo girou em torno de 9 meses. Isto pode ser considerado um tempo relativamente alto já que os prazos para conclusão de processos estabelecidos em lei são bem menores. Perceba que para a sindicância o prazo e o PAD sumário não poderão exceder 30 dias, aquele podendo ser prorrogado por igual período e o último por 15 dias, enquanto para o PAD o período é de 60 dias, prorrogável pelo mesmo tempo. A estes devem ser somados mais 20 dias para a decisão por parte da autoridade competente³⁸, exceto no caso de PAD sumário que são 5 dias.

É certo que, diferentemente do que ocorre com os investigados, para a administração pública não há nenhuma consequência caso ultrapassar tais prazos; Porém, a morosidade na condução de processos é altamente malvista e prejudicial tanto para o próprio órgão quanto para quem está a tanto tempo submetido à processo de investigação. Fora que a demora na conclusão desses processos descumpra o princípio constitucional da razoável duração do processo e afasta a gestão das noções de boas práticas e de eficiência buscadas pela governança pública.

Nesse ponto de vista, inferimos que desafogar a administração pública do

³⁸ Lei nº 8.112/90 - Art. 145. (...) Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior.

Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

Art. 133 (...) § 4º No prazo de cinco dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3º do art. 167.

§ 7º O prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não excederá trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem.

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

excesso de procedimentos disciplinares para apuração de infrações de menor lesividade adotando para tais casos o TAC, sem dúvida contribuirá na rapidez e eficiência na solução dessas intercorrências e permitirá que a gestão foque nos verdadeiros casos de investigação de atos gravosos e/ou de danos ao erário.

Nesse aspecto, notamos que algumas UFs ainda estão iniciando os primeiros passos na utilização do TAC. Importante ressaltar que a UNIFEI foi um ponto fora da curva em relação às demais no uso desse instrumento, visto ter informado em relatório a numeração total de 20 TACs desde 2017. Contudo, vale pontuar que 10 desses TACs foram registrados no mesmo dia (19/12/2018), o que poderia sugerir alguma conexão entre essas ocorrências.

Ressalvado esse caso em específico, os dados mostraram que praticamente não houve adesão ao uso do TAC, mesmo que legalmente já se tenha dado autonomia às entidades públicas para utilizá-lo. E não há de se afirmar que é por se tratar de situação nova, uma vez que formalmente a possibilidade já está delineada desde 2017, por meio da IN 02/2017.

Veja que das 10 UFs respondentes, apenas metade substituiu, em alguma ocasião, o PAD pelo TAC. Observamos que a utilização ainda é tímida, sendo que a média não chegou a 2 TACs por UF. Deduzimos que haja alguns fatores que contribuam para esse quadro, tais como: ausência de informações mais precisas (tanto para entidade quanto para servidor); ineficiência na divulgação ou desconhecimento dos prováveis benefícios; carência de capacitação específica tanto para membros da CPPAD quanto dos gestores e público-alvo; necessidade de implantação de rotinas internas específicas e padronizadas.

Nas nossas avaliações advindas do cotejo normativo, foi possível perceber os avanços jurídicos e procedimentais ocorridos entre a norma inaugural (IN 02/2017) que introduziu o TAC no âmbito do processo administrativo disciplinar em relação à nova IN 04/2020. As principais críticas giravam em torno da anterior necessidade de assunção de culpa por parte do servidor para que pudesse firmar o acordo. Além disso, a falta da previsão de suspensão da prescrição, o curto prazo para adesão e o impedimento da CPPAD participar ativamente na propositura do TAC também estão elencadas entre os fatores que mais geravam impasses na aceitação desse instrumento.

Contudo, não se há de negar que a IN 04/2020 ainda carece de algumas melhorias. Isto não impede, porém, de constatar que essa norma representa uma

evolução na área disciplinar, notadamente como ferramenta que se mostrou facilitadora na condução de boas práticas de governança e na busca pela eficiência. A eficiência, nesse caso, não está adstrita aos custos econômicos, mas também, na qualidade dos serviços prestados, na diminuição de impunidade e no ganho de confiança por parte dos usuários.

Na revisão da produção científica, em confluência com o que foi sedimentado no referencial teórico, inferimos que a administração pública tem sido perpassada pelo consensualismo em diversas áreas. Esse processo surgiu da exigência de um Estado mais atuante na resolução dos problemas sociais e com uma gestão menos burocrática, focada nos resultados, cuja atuação está constituída na governança pública. Com isso, a administração pública vai percebendo a necessidade de fazer adaptações ou a criação de novos meios para executá-la. O consensualismo é um desses caminhos. Abandonar a ideia de uma administração punitiva e estritamente legalista por uma racional, proporcional e eficiente fazem parte desse novo jeito de administrar.

Especificamente quanto à análise de conteúdo da bibliografia analisada, foi feita a correlação do eixo temático com o da pesquisa com o intuito de verificar quais abordagens e tendências foram adotadas pela literatura. Uma das perspectivas que reconhecemos foram avaliações quanto à redução de custos financeiros que o TAC poderia representar. Nesse caso, os interesses focaram em investigar se o TAC teria ou não aptidão para gerar, do ponto de vista estritamente econômico, um ganho de eficiência. Houve estudo que, inclusive, adotou conceitos de eficiência de Pareto, Kaldor-Hicks e o Princípio da Eficiência Econômico-Social para avaliar o TAC sob esse prisma.

Houve quem enfatizou suas análises no campo mais conceitual e de aprofundamento teórico em relação à consensualidade como ponto de partida para substituição do processo administrativo disciplinar. Nesse campo, tópicos como a evolução do modelo de Estado, das novas tendências do Direito Administrativo Brasileiro e o aspecto jurídico do TAC foram o ponto central. Também encontramos parcela de estudiosos que buscaram compreender esse instrumento em seu aspecto mais descritivo e operacional, inclusive por meio de análise de dados secundários em algumas entidades. Houve autores, inclusive, que pesquisaram o TAC quando ainda não havia previsão de seu uso nessa área. Outros pontos de vista se deslocaram para o comportamento humano, sob a concepção do conflito nas

organizações, à prevenção e repressão de comportamentos inadequados

Nesse passo, notamos como se mostrou relevante a produção científica, principalmente os artigos que avançaram também no estudo técnico-profissional e de estudo de caso. São verdadeiros construtores e aperfeiçoadores de mecanismos de eficiência, transparência, economia processual e de boas práticas de governança para a Administração Pública. Diante disso, a dinamicidade das mudanças feitas na legislação estão sempre sendo acompanhadas pelos estudiosos, o que demonstra que logo tendo sido emitida a IN 04/2020 já se iniciaram os primeiros enfrentamentos, declinando considerações que são valiosas para os gestores ponderarem o rumo das políticas públicas adotadas, sopesando suas consequências.

A partir da revisão da literatura, o que se verificou de comum na maioria das publicações é que a consensualidade ou a resolução consensual de conflitos é uma tendência que vem se fortalecendo na prática administrativa. Com efeito, nota-se que a avaliação de cada autor tende a adotar uma vertente específica quando se fala em adoção do TAC no contexto disciplinar, isto é, no aspecto econômico, eficiência/redução de custos ou legal/operacional. Nesse sentido, constatamos que o TAC se desdobra em várias esferas da administração pública, o que denota que sua aplicabilidade oferece mais benefícios do que se poderia imaginar a princípio, não estando restrito apenas à diminuição do volume de processos.

De tudo que foi apurado, pudemos avistar que o sistema de punição não tem gerado o efeito transformador que seria esperado, tanto na melhoria do comportamento do infrator, quanto na diminuição das irregularidades. Principalmente se consideramos sob a perspectiva das sanções de baixa lesividade, que possuem consequências leves por sua própria natureza. De muito mais valia seria utilizar-se de medidas menos repressivas, ainda que com algum grau de responsabilização, a punir simplesmente. A hipótese é de que essa mudança poderia proporcionar mais e melhores resultados na solução de conflitos por meio do TAC e, ainda, harmonizar a relação dos servidores entre seus pares, seus gestores e seu ambiente de trabalho; além do impacto didático e conscientizador quanto aos comportamentos disfuncionais.

Como pudemos inferir, a alta ocorrência de atitudes inadequadas ou mesmo a impunidade de muitas delas, são causas de prejuízos não somente ao fluxo interno de uma instituição pública, como a todos os usuários dos serviços públicos e à

sociedade, gerando falta de confiança. Desta forma, a contribuição profissional está centrada na adoção de boas práticas de aprimoramento da gestão disciplinar pelas entidades públicas, provenientes do Plano de Ação que poderá servir de guia estratégico para utilização prioritária do TAC em lugar do PAD. A expectativa em curto prazo é gerar engajamento dos que atuam diretamente na área, devido ao desfogamento do excesso de trabalho a ser alcançado. Como efeitos de médio e longo prazo, vislumbra-se diminuição considerável no volume de processos; comunicação mais eficiente entre setores que estejam relacionados direta ou indiretamente; comprometimento do servidor quanto às suas obrigações e consciência da sua representatividade enquanto formador da boa administração pública; maior rapidez e eficiência na triagem das demandas e padronização e praticidade na execução das tarefas.

A contribuição para a literatura consiste na apresentação das características do TAC especificamente na área disciplinar e sob a concepção da realidade das UFs de MG, o que não afasta sua extensão para outros órgãos e entidades públicas, tendo em vista que a legislação é de alcance nacional. Há contribuição, também, pela concepção de um Plano de Ação que consolidou aspectos das pesquisas empírica e teórica, permitindo a elaboração de recomendações com o objetivo de favorecer a eficiência e boas práticas na condução dos processos disciplinares. O Plano de Ação pode servir como referência para futuros estudos que queiram avaliar a evolução da aplicação do TAC, quais foram os impactos positivos e/ou negativos e a opinião de membros de CPPAD quanto às principais alterações ocorridas na prática.

Verificamos como limitações desta pesquisa a falta de uniformização dos relatórios enviados pelas UFs e a impossibilidade de averiguar os processos *in loco*, tanto pela distância física quanto pelo contexto da pandemia³⁹ que impediria a aproximação caso esta pesquisadora resolvesse visitar tais unidades devido os protocolos sanitários de segurança.

Outro fator que certamente impactou os dados numéricos recebidos do último período avaliado também está relacionado à pandemia. A razão é que no ano de 2020 ocorreu a paralisação na abertura de procedimentos disciplinares entre os

³⁹ Lei nº 13.979/2020 - Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

meses de março e julho de 2020, conforme disposto na MP 928, de 22 de março de 2020, que suspendeu os prazos para apresentação de defesas e recursos nos processos administrativos⁴⁰.

Como sugestão para trabalhos futuros sugerimos a ampliação do estudo relativo à aplicação do TAC observando como a realidade das UFs alterou após a adesão do TAC como instrumento prioritário nos casos de menor potencial ofensivo. Essa avaliação poderia ser feita tanto por meio da coleta de dados numéricos para aferir o impacto estatístico no volume de processos e acordos, quanto por meio de realização de entrevistas com membros da CPPAD, possibilitando assimilar a percepção dos membros de CPPAD na transformação da realidade prática.

Considerando que o estudo foi realizado em período normativo ainda embrionário, seria interessante avaliar o TAC após um interstício temporal mais prolongado, para que fosse possível constatar se esse instrumento se sedimentou como o esperado, quais os frutos colhidos dessa mudança de tratamento dos conflitos e se houve necessidade de melhorias, adaptações ou até mesmo o retorno de alguns procedimentos anteriores.

⁴⁰ Art. 6º-C Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Parágrafo único. Fica suspenso o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013, e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Tiago Bockie de. **A administração pública consensual como meio substitutivo da imposição de sanção administrativa disciplinar**: a efetivação do princípio constitucional da eficiência administrativa como postulado do neoadministrativismo. Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Braga de Castro. 2016. 105 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24683> Acesso em: 21 set. 2020.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; DE SOUZA, Daniel Luiz; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BALINSKI, Ricardo. **O termo de ajustamento de conduta no processo administrativo disciplinar**. Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini. 2019. 81 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/184096> Acesso em: 21 set. 2020.

BARBOSA, Ronaldo David Viana; BARBOSA, Reinaldo Denis Viana; BEIRÃO, Karina Jansen. Análise da eficiência do termo de ajustamento de conduta no âmbito disciplinar do poder executivo federal. **Cadernos de iniciação científica**, São Bernardo do Campo, SP, v. 4, n. 1, p. 1-12. 2019. Disponível em: <http://www.cesuscvirtual.com.br/revistas/index.php/CIC-CESUSC/article/view/434> Acesso em: 21 set. 2020.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rinc/v4n1/2359-5639-rinc-04-01-0207.pdf> Acesso em: 21 set. 2020.

BORTOLETO, Leandro. **Direito administrativo para os concursos de analista dos tribunais**. 7 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica> Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria Geral da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília, DF: CGU, set. 2019a. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42052/13/Manual_PAD.pdf Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria Geral da União. **Curso de processo administrativo disciplinar**: teoria. Brasília, DF: CGU, 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/curso-de-pad-manual.pdf> Acesso em 26 mar. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União/Corregedoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020. Regulamenta a Investigação Preliminar Sumária no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial União**: seção 1, Brasília, DF, n. 56, p. 182, 23 mar. 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-8-de-19-de-marco-de-2020-249246189> Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo para os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 103, p. 43, 31 maio 2017a. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20247871/do1-2017-05-31-instrucao-normativa-n-2-de-30-de-maio-de-2017-20247806 Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correicional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 220, p. 102, 16 nov. 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367 Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020, que regulamenta o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo para os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 38, p. 155, 26 fev. 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929> Acesso em 21 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do

coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.3.2020c - Edição extra-C. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928impresao.htm Acesso em: 27 dez. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, RJ, 1º mai. 1943. Este texto não substitui o publicado no DOU de 9.8.1943. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jul. 1985. Este texto não substitui o publicado no DOU de 25.7.1985. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 11 set. 1990a. Este texto não substitui o publicado no DOU de 12.9.1990. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 12 dez. 1990b. Este texto não substitui o publicado no DOU de 19.4.1991 Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2 jun. 1992. Este texto não substitui o publicado no DOU de 3.6.1992. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 30 jun. 2005. Este texto não substitui o publicado no DOU de 1. 7. 2005. Brasília, DF: Presidência

da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm Acesso em 21 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.11.2011. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 22 nov. 2017b. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 25 fev. 1967. Este texto não substitui o publicado no DOU de 27. 2.1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm> Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Fluxograma para Processo Administrativo Disciplinar do Rito Ordinário. Pará, PA, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33152>

CARNEIRO, Ivanna Kathia Barbosa de Sousa. **O termo de ajustamento de conduta como instrumento de negociação nos conflitos de natureza administrativa, no âmbito do Poder Executivo Federal**. Orientador: Dusan Schreiber. 2019. 72 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Teologia) – Faculdades EST, São Leopoldo, RS, 2019. Disponível em: <http://dspace.est.edu.br:8000/xmlui/handle/BR-SIFE/1008> Acesso em: 21 set. 2020.

CARVALHO, Carlos Alencar. Portaria de instauração de processo administrativo disciplinar: a descrição das acusações implica, de per si, impedimento da autoridade administrativa subscritora do ato para o julgamento do feito? **Revista Jus**

Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2239, 18 ago. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13348>. Acesso em: 7 mar. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed., rev. ampl. e atual. até a Lei nº 12.587 de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012.

DANTAS, Maristela. **Análise e diagnóstico dos processos administrativos disciplinares e a atuação dos demais órgãos de controle e correição, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Orientador: Yanko Marcius de Alencar Xavier. 2018. 156 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26033> Acesso em: 21 set. 2020.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. O princípio pas nulité sans grief e os limites da convalidação no processo disciplinar. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 53, n. 212, p. 121-137, out./dez. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p121.pdf Acesso em: 22 dez. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DITADOR, Ditos & Dizeres. *In*: Ditador.com, 2023. Disponível em: <https://ditador.com/john-stuart-mill/a-disciplina-e-mais-forte-john-stuart-mill>. Acesso em: 17 mai. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, fev. 2018. Disponível em: Acesso em 22 de set. 2020.

GASTALDO, Melissa Reghelin. **O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como alternativa ao Processo Administrativo Disciplinar (PAD) na responsabilização dos servidores no Instituto Federal Farroupilha: vantagens e desafios**. Orientador: João Paulo Ferreira Delgado. 2018. 202 f. Dissertação (Mestrado em Educação: especialização em Administração de Organizações Administrativas) -- Instituto Politécnico do Porto. Escola Superior de Educação. Disponível em: <https://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/12738> Acesso em: 22 de set. 2020.

GIRARDI, Jeferson; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção: uma análise de conteúdo da política pública. **Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade - AGC**, Monte Carmelo, MG, v. 7, n. 27, 2019. p. 59-72. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/1722> Acesso em: 22 set. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Dêlcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Dêlcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENEGAZ, Mariana Lima. **A aplicação da mediação como forma de tratamento de conflito e os processos administrativos disciplinares**: proposta de câmara de mediação na Universidade Federal de Uberlândia. Orientador: Alexandre Walmott Borges. 2019. 124 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista ‘Júlio de Mesquita Filho’, Franca, SP, 2019. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP_18812e21535f5c4e9bd0d615fe464d4b Acesso em: 6 out. 2020.

NASCIMENTO, Talita Almeida de Campos; SIMÕES, Janaína Machado. Análise da gestão de conflitos interpessoais nas organizações públicas de ensino profissionalizante em Nova Iguaçu–RJ. **REGE-Revista de Gestão**, v. 18, n. 4, p. 585-603, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/49795/53899>. Acesso em: 11 maio 2022.

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Do Termo de Ajustamento de Conduta destinado ao processo administrativo disciplinar federal (IN Nº 02/17). **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 14, n. 163, p. 73-87, jul. 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/33023>. Acesso em: 11 mai. 2022.

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso; TEIXEIRA, Walkyria de Oliveira Rocha; NELSON, Isabel Cristina Amaral de Sousa Rosso. Do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a Instrução Normativa nº 4/2020 da CGU. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 20, n. 230, p. 46-56, abr. 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/165395>. Acesso em: 11 mai. 2022.

NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares**. Orientador: Benjamim Tabak. 2015. 87 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330> Acesso em: 22 set. 2020.

NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos; TABAK, Benjamin Miranda. Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**: Escola de Direito, Brasília, DF, v. 11, n. 2 jul./dez., p. 212-34, 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/8175> Acesso em: 29 mar. 2020.

OLIVEIRA, Flávio Cardoso de. **Coleção OAB nacional 1ª fase - direito processual penal**. FIGUEIREDO, Fábio Vieira. CASTELLANI, Fernando F. COMETTI, Marcelo

Tadeu (coord.) 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. Orientador: Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto. 2010. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/en.php> Acesso em: 22 set. 2020.

PORTARIA da CGU estabelece metas para corregedorias do Poder Executivo. **Brasil News**: blog de análises políticas e econômicas do Brasil. [S. l]: Brasil News, 11 ago. 2018. Disponível em: <https://www.n3w5.com.br/politica/2018/08/portaria-da-cgu-estabelece-metas-para-corregedorias-do-poder-executivo> Acesso em: 29 mar. 2020.

ROSSI, Lycinia. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 364p.

SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 52, n. 206, p. 165-203, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4115633/mod_resource/content/0/Termo%20de%20Ajustamento%20de%20Conduta%20em%20procedimentos%20sancionat%C3%B3rios%20regulat%C3%B3rios.pdf Acesso em: 22 set. 2020.

SANTOS, Joiénita da Silva Carvalho. **Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins**. Orientadora: Angela Issa Haonat. 2016. 64 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Fundação Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, 2016. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/238> Acesso em: 22 set. 2020.

SOUSA NETO, Leone Napoleão de. **Termo de Ajustamento de Conduta**. In: BASE de Conhecimentos da CGU. Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/31029> Acesso em: 29 mar. 2020.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. A construção legal-institucional da resolução negociada de conflito no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 34, n. 99, e3499162, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v34n99/0102-6909-rbcsoc-34-99-e349916.pdf> Acesso em: 22 set. 2020.

APÊNDICE A – Relatório técnico

Ao
Prof. Dr. Luiz Fernando Resende dos Santos Anjo
Reitor da Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Assunto: **Relatório Técnico Conclusivo**

Prezado Reitor,

Encaminhamos o documento anexo, referente ao produto técnico resultado da dissertação intitulada "O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) NA GESTÃO DISCIPLINAR: UMA PROPOSTA PARA AS UNIVERSIDADES FEDERAIS", apresentada e aprovada em 27/03/2023, para conclusão do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal do Triângulo Mineiro pela egressa Elisângela de Lima Silva.

O documento em referência tem como intuito servir de guia estratégico para adoção prioritária do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC em lugar do processo administrativo disciplinar - PAD. A expectativa em curto prazo é gerar engajamento dos que atuam diretamente na área, devido ao desafogamento do excesso de trabalho a ser alcançado. Como efeitos de médio e longo prazo, vislumbra-se diminuição considerável no volume de processos; comunicação mais eficiente entre setores relacionados direta ou indiretamente; comprometimento dos servidores quanto às suas obrigações e consciência da representatividade enquanto formadores da boa administração pública; mais rapidez e eficiência na triagem das demandas e padronização e praticidade na execução das tarefas. A expectativa de mudanças internas também afetará, ainda que indiretamente, os usuários do serviço público e comunidade em geral.

Atenciosamente,



Elisângela de Lima Silva
Egressa do PROFIAP/UFTM



Prof. Dr. Erico Lopes Pinheiro de Paula
Docente do PROFIAP/UFTM

RECEBIDO/REITORIA/UFTM

11 / 05 / 2022
11 h 55 min
Talvane Lopes

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na gestão administrativa disciplinar: uma proposta para as universidades federais

Resumo

Trata-se de relatório técnico que tem por objetivo propor ações a serem implementadas em órgãos e entidades públicas do Poder Executivo Federal, incluídas as empresas públicas, sociedades de economia mista, com o intuito de aprimoramento da gestão disciplinar. O presente estudo pautou-se na adoção dos princípios de eficiência, do consensualismo e da governança pública, a fim de servir de guia estratégico para adoção prioritária do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC em lugar do processo administrativo disciplinar - PAD. A expectativa a curto prazo é gerar engajamento dos que atuam diretamente na área, devido ao desafogamento do excesso de trabalho a ser alcançado. Como efeitos de médio e longo prazo, vislumbra-se diminuição considerável no volume de processos; comunicação mais eficiente entre setores relacionados direta ou indiretamente; comprometimento dos servidores quanto às suas obrigações e consciência da sua representatividade enquanto formador da boa administração pública; mais rapidez e eficiência na triagem das demandas e padronização e praticidade na execução das tarefas.

Instituição/Setor

O estudo focou na análise e cotejo das normas emitidas pela Controladoria Geral da União (CGU), revisão da produção científica sobre o tema, bem como a análise de dados secundários obtidos dos relatórios enviados pelas universidades federais do Estado de Minas Gerais: UFJF, UFLA, UFMG, UFOP, UFSJ, UFTM, UFU, UFV, UFVJM, UNIFAL e UNIFEI.

Público-alvo da iniciativa

O público-alvo abrange os servidores públicos federais integrantes de qualquer órgão do poder executivo federal, pertencentes à Administração Pública Direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista,

inclusive empresa estatal que explore atividade econômica. Também poderão ser beneficiados membros integrantes de Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar – CPPAD, autoridades competentes para o julgamento e demais setores integrantes do organograma da entidade. A expectativa de mudanças internas também afetará, ainda que indiretamente, os usuários do serviço público e comunidade em geral.

Descrição da situação-problema

No período compreendido entre 2015 e 2020, no âmbito das universidades federais do Estado de Minas Gerais – recorte do presente estudo, foi possível observar que as penas de cunho mais graves não representaram a maioria dos procedimentos adotados. Exemplo disso são aquelas condutas investigadas por meio do rito sumário, que corresponderam a apenas 25 processos em 5 anos, uma média de 5 sanções graves anuais, somando-se todas as 10 respondentes. A média por UF não chega a 1 sanção grave por ano, conforme aponta a Tabela 4.

Tabela 4 – Procedimento adotado

UFs	Sindicância	Rito Sumário	Processo Administrativo Disciplinar - PAD	Termo de Ajustamento de Conduta – TAC
UFJF	62	2	36	2
UFLA	40	-	9	1
UFMG	110	9	48	2
UFOP	81	5	25	1
UFSJ	108	3	30	-
UFTM	6	2	22	-
UFU	169	2	89	-
UFV	174	1	101	-
UFVJM	*	*	*	*
UNIFAL	11	1	10	-
UNIFEI	2	*	28	20
TOTAL	763	25	398	26

Nota: *não informado

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Ainda observando a Tabela 4, percebemos que a sindicância representou mais que 2/3 dos processos instaurados, isto é, 763 contra 423 (somando os 398 PADs tradicionais aos 25 de rito sumário). Na nossa concepção, essa é uma forte sugestão de que a grande maioria desses procedimentos estão afetos às infrações

de menor potencial ofensivo. Essa constatação se baseia no que dispõe o art. 145 da Lei nº 8.112/90, já que da sindicância somente poderá resultar: arquivamento (quando não há resultado conclusivo ou não há infração a ser punida), casos de infrações de advertência ou suspensão de até 30 dias (portanto, de menor potencial ofensivo) ou quando for caso o de penalidade mais grave.

Tabela 3 - Fase do processo

CATEGORIA – FASE DO PROCESSO – 2015 a 2020					
UFs	Total apenados			Arquivados ou Absolvidos	Prescritos
	Advertência	Suspensão	Outras sanções		
UFJF	8	4	3	14	-
UFLA	3	2	1	34	4
UFMG	6	1	12**	47	5
UFOP	3	-	1	5	1
					(advertência)
UFSJ	-	-	3	102	-
UFTM	-	-	2	16	-
UFU	4	8	4	1	-
UFV	20	5	3	-	76
					(advertência)
UFVJM	*	*	*	*	*
UNIFAL	3	-	3	6	-
UNIFEI	*	*	*	*	*
TOTAL	47	20	32	225	86

Nota: *não informado

**desse total, 8 foram suspensões convertidas em multa.

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Do total de penas aplicadas, constatou-se que quase 75% se referiam a condutas que poderiam aderir ao TAC. Quanto à fase processual, quase 55% resultaram em arquivamentos e/ou absolvições e 21% em infrações prescritas (nem chegaram a ser investigadas). Das infrações de menor potencial ofensivo mais recorrentes, conforme se nota na Tabela 2, a grande maioria está relacionada ao descumprimento de regulamentos ou irregularidades no cumprimento destes – seja em termos gerais ou especificamente (como no caso de ausência ou impontualidade) -, bem como os relacionados ao trato interpessoal como ausência de presteza, manifestação de apreço e despreço e condutas inadequadas. Essa é uma questão preocupante que denota a importância da boa gestão desses conflitos a bem do serviço público e de seus usuários.

Tabela 2 – Identificação – assuntos mais recorrentes de menor potencial ofensivo

ASSUNTOS MAIS RECORRENTES SUJEITOS À ADVERTÊNCIA E/OU SUSPENSÃO	NÚMERO DE PROCEDIMENTOS								TOTAL
	UFJF	UFOP	UFVJM	UFMG	UFTM	UFU	UFV	UNIFEI	
Ausência de prestação nas atividades ou na prestação de informações	8	-	-	4	-	1	12	-	25
Ausência ou impontualidade ao serviço	21	-	-	25	10	9	16	-	81
Designação de atribuições a pessoa estranha a repartição	2	-	-	-	-	-	1	-	3
Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos	40	-	5	53+34 3*	6	37	79	12	575
Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou despreço	22	2	-	51	-	21	-	3	99
Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos	7	-	-	9*	3	44	93	12	168
Não exercício das atribuições do cargo com zelo e dedicação	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Retirada de qualquer documento ou objeto da repartição	-	-	2	-	-	-	-	-	2

Nota: *A UF separou, por opção, tal quantitativo por estar enquadrado em sindicâncias investigativas.

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Já a média de tempo gasto na finalização dos processos entre as UFs analisadas, o prazo girou em torno de 9 meses, como se nota do Quadro 20. Isto pode ser considerado um tempo relativamente alto já que os prazos para conclusão de processos estabelecidos em lei são bem menores. Perceba que para a sindicância o prazo e o PAD sumário não poderão exceder 30 dias, aquele podendo ser prorrogado por igual período e o último por 15 dias, enquanto para o PAD o período é de 60 dias, prorrogável pelo mesmo tempo. A estes devem ser somados mais 20 dias para a decisão por parte da autoridade competente⁴¹, exceto no caso

⁴¹ Lei nº 8.112/90 - Art. 145. (...) Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior.

Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias,

de PAD sumário que são 5 dias.

Quadro 20 – Prazos - 2015 a 2020

UFs	Tempo médio de duração dos processos julgados
UFJF	9 meses
UFLA	*
UFMG	*
UFOP	8 meses
UFSJ	13 meses
UFTM	5 meses**
UFU	17 meses
UFV	8 meses
UFVJM	*
UNIFAL	4 meses
UNIFEI	9 meses

Nota: *dados não fornecidos

** 2018 não informado

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

É certo que, diferentemente do que ocorre com os investigados, para a administração pública não há nenhuma consequência caso ultrapassar tais prazos; Porém, a morosidade na condução de processos é altamente malvista e prejudicial tanto para o próprio órgão quanto para quem está a tanto tempo submetido à processo de investigação. Fora que a demora na conclusão desses processos descumpra o princípio constitucional da razoável duração do processo e afasta a gestão das noções de boas práticas e de eficiência buscadas pela governança pública.

Nesse ponto de vista, inferimos que desafogar a administração pública do excesso de procedimentos disciplinares para apuração de infrações de menor lesividade adotando para tais casos o TAC, sem dúvida contribuirá na rapidez e eficiência na solução dessas intercorrências e permitirá que a gestão foque nos

contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

Art. 133 (...) § 4º No prazo de cinco dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3º do art. 167.

§ 7º O prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não excederá trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem.

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

verdadeiros casos de investigação de atos gravosos e/ou de danos ao erário.

Nesse aspecto, notamos que algumas UFs ainda estão iniciando os primeiros passos na utilização do TAC, conforme se observa na Tabela 4. Importante ressaltar que a UNIFEI foi um ponto fora da curva em relação às demais no uso desse instrumento, visto ter informado em relatório a numeração total de 20 TACs desde 2017. Contudo, vale pontuar que 10 desses TACs foram registrados no mesmo dia (19/12/2018), o que poderia sugerir alguma conexão entre essas ocorrências. Ressalvado esse caso em específico, os dados mostraram que praticamente não houve adesão ao uso do TAC, mesmo que legalmente já se tenha dado autonomia às entidades públicas para utilizá-lo. E não há de se afirmar que é por se tratar de situação nova, uma vez que formalmente a possibilidade já está delineada desde 2017, por meio da IN 02/2017. Veja que das 10 UFs respondentes, apenas metade substituiu, em alguma ocasião, o PAD pelo TAC. Observamos que a utilização ainda é tímida, sendo que a média não chegou a 2 TACs por UF.

Objetivos

Propor plano de ação para aprimorar a gestão disciplinar.

Análise/Diagnóstico da Situação-problema

Com base nas análises de dados que efetuamos (apontadas no tópico “descrição da situação-problema”) deduzimos que haja alguns fatores que contribuam para a pouca adesão ao TAC: ausência de informações mais precisas (tanto para entidade quanto para servidor); ineficiência na divulgação ou desconhecimento dos prováveis benefícios; carência de capacitação específica tanto para membros da CPPAD quanto dos gestores e público-alvo; necessidade de implantação de rotinas internas específicas e padronizadas.

Nas nossas avaliações advindas do cotejo normativo, foi possível perceber os avanços jurídicos e procedimentais ocorridos entre a norma inaugural (IN 02/2017) que introduziu o TAC no âmbito do processo administrativo disciplinar em relação à nova IN 04/2020. As principais críticas giravam em torno da anterior necessidade de assunção de culpa por parte do servidor para que pudesse firmar o acordo. Além disso, a falta da previsão de suspensão da prescrição, o curto prazo para adesão e o

impedimento da CPPAD participar ativamente na propositura do TAC também estão elencadas entre os fatores que mais geravam impasses na aceitação desse instrumento.

Contudo, não se há de negar que a IN 04/2020 ainda carece de algumas melhorias. Isto não impede, porém, de constatar que essa norma representa uma evolução na área disciplinar, notadamente como ferramenta que se mostrou facilitadora na condução de boas práticas de governança e na busca pela eficiência. A eficiência, nesse caso, não está adstrita aos custos econômicos, mas também, na qualidade dos serviços prestados, na diminuição de impunidade e no ganho de confiança por parte dos usuários.

Na revisão da produção científica, em confluência com o que foi sedimentado no referencial teórico, inferimos que a administração pública tem sido perpassada pelo consensualismo em diversas áreas. Esse processo surgiu da exigência de um Estado mais atuante na resolução dos problemas sociais e com uma gestão menos burocrática, focada nos resultados, cuja atuação está constituída na governança pública. Com isso, a administração pública vai percebendo a necessidade de fazer adaptações ou a criação de novos meios para executá-la. O consensualismo é um desses caminhos. Abandonar a ideia de uma administração punitiva e estritamente legalista por uma racional, proporcional e eficiente fazem parte desse novo jeito de administrar.

Especificamente quanto à análise de conteúdo da bibliografia analisada, foi feita a correlação do eixo temático com o da pesquisa com o intuito de verificar quais abordagens e tendências foram adotadas pela literatura. Uma das perspectivas que reconhecemos foram avaliações quanto à redução de custos financeiros que o TAC poderia representar. Nesse caso, os interesses focaram em investigar se o TAC teria ou não aptidão para gerar, do ponto de vista estritamente econômico, um ganho de eficiência. Houve estudo que, inclusive, adotou conceitos de eficiência de Pareto, Kaldor-Hicks e o Princípio da Eficiência Econômico-Social para avaliar o TAC sob esse prisma.

Houve quem enfatizou suas análises no campo mais conceitual e de aprofundamento teórico em relação à consensualidade como ponto de partida para substituição do processo administrativo disciplinar. Nesse campo, tópicos como a evolução do modelo de Estado, das novas tendências do Direito Administrativo Brasileiro e o aspecto jurídico do TAC foram o ponto central. Também encontramos

parcela de estudiosos que buscaram compreender esse instrumento em seu aspecto mais descritivo e operacional, inclusive por meio de análise de dados secundários em algumas entidades. Houve autores, inclusive, que pesquisaram o TAC quando ainda não havia previsão de seu uso nessa área. Outros pontos de vista se deslocaram para o comportamento humano, sob a concepção do conflito nas organizações, à prevenção e repressão de comportamentos inadequados

Nesse passo, notamos como se mostrou relevante a produção científica, principalmente os artigos que avançaram também no estudo técnico-profissional e de estudo de caso. São verdadeiros construtores e aperfeiçoadores de mecanismos de eficiência, transparência, economia processual e de boas práticas de governança para a Administração Pública. Diante disso, a dinamicidade das mudanças feitas na legislação estão sempre sendo acompanhadas pelos estudiosos, o que demonstra que logo tendo sido emitida a IN 04/2020 já se iniciaram os primeiros enfrentamentos, declinando considerações que são valiosas para os gestores ponderarem o rumo das políticas públicas adotadas, sopesando suas consequências.

A partir da revisão da literatura, o que se verificou de comum na maioria das publicações é que a consensualidade ou a resolução consensual de conflitos é uma tendência que vem se fortalecendo na prática administrativa. Com efeito, nota-se que a avaliação de cada autor tende a adotar uma vertente específica quando se fala em adoção do TAC no contexto disciplinar, isto é, no aspecto econômico, eficiência/redução de custos ou legal/operacional. Nesse sentido, constatamos que o TAC se desdobra em várias esferas da administração pública, o que denota que sua aplicabilidade oferece mais benefícios do que se poderia imaginar a princípio, não estando restrito apenas à diminuição do volume de processos.

De tudo que foi apurado, pudemos avistar que o sistema de punição não tem gerado o efeito transformador que seria esperado, tanto na melhoria do comportamento do infrator, quanto na diminuição das irregularidades. Principalmente se consideramos sob a perspectiva das sanções de baixa lesividade, que possuem consequências leves por sua própria natureza. De muito mais valia seria utilizar-se de medidas menos repressivas, ainda que com algum grau de responsabilização, a punir simplesmente. A hipótese é de que essa mudança poderia proporcionar mais e melhores resultados na solução de conflitos por meio do TAC e, ainda, harmonizar a relação dos servidores entre seus pares, seus gestores e seu ambiente de trabalho;

além do impacto didático e conscientizador quanto aos comportamentos disfuncionais.

Como pudemos inferir, a alta ocorrência de atitudes inadequadas ou mesmo a impunidade de muitas delas, são causadoras de prejuízos não somente ao fluxo interno de uma instituição pública, como a todos os usuários dos serviços públicos e à sociedade, gerando falta de confiança. Desta forma, a contribuição profissional está centrada na adoção de boas práticas de aprimoramento da gestão disciplinar pelas entidades públicas, provenientes do Plano de Ação que poderá servir de guia estratégico para utilização prioritária do TAC em lugar do PAD. A expectativa a curto prazo é gerar engajamento dos que atuam diretamente na área, devido ao desafogamento do excesso de trabalho a ser alcançado. Como efeitos de médio e longo prazo, vislumbra-se diminuição considerável no volume de processos; comunicação mais eficiente entre setores; comprometimento dos servidores quanto às suas obrigações e consciência da sua representatividade enquanto formador da boa administração pública; mais rapidez e eficiência na triagem das demandas e padronização e praticidade na execução das tarefas.

Recomendações de intervenção

As recomendações estão divididas em três grandes frentes, que denominamos proposta global. A frente operacional aponta ações voltadas diretamente à rotina de trabalho de cunho disciplinar. A frente comportamental vislumbra ações multisetoriais com intuito de criar uma cultura de conscientização de boas condutas, valorização e escuta ativa do servidor, com vistas a minimizar comportamentos disfuncionais. E, por fim, a frente normativa busca sedimentar formalmente os parâmetros de implantação do TAC, por meio de normatização, revisão de regulamentos, criação de fluxos de trabalho e de unidades técnicas para melhor administração das questões disciplinares.



FRENTE OPERACIONAL			(continua)
Classe	Setor	Atividade	
01	Escrituração	Membros da CPPAD (ou, se houver, pelo setor específico)	<p>Levantar quantitativo dos processos ainda em andamento e quais deles poderiam ter adotado o TAC, a fim de projetar a subdivisão futura de tarefas internas, como por exemplo:</p> <p>a) designar pessoa específica para triagem prévia das infrações;</p> <p>b) distribuição processual por categorias: PAD, PAD sumário, Sindicância Acusatória; Sindicância Investigativa; Investigação Preliminar Sumaria; Processos fora da competência disciplinar.</p>
02	Escrituração	Membros da CPPAD (ou, se houver, pelo setor específico)	<p>Contabilizar, ao menos nos últimos três anos:</p> <p>a) quantas foram as penalidades de menor potencial ofensivo;</p> <p>b) classificar as mais recorrentes;</p> <p>c) quantas foram as prescrições.</p>
03	Decisão	Membros da CPPAD (ou, se houver, pelo setor específico) em conjunto com as unidades administrativas respectivas	<p>A partir dos dados do item 02:</p> <p>a) fazer reuniões de alinhamento com os setores relacionados às condutas infratoras (por exemplo, depto. de recursos humanos, depts. acadêmicos, depto. de gestão administrativa, orçamentária, de manutenção, de compras etc.);</p> <p>b) nas reuniões, elaborar modelo de TAC com requisitos específicos e padronizados para infrações mais recorrentes daquele setor.</p>
04	Fiscalização	Membros da CPPAD (ou, se houver, pelo setor específico) em conjunto com as unidades administrativas respectivas	<p>Fixar acompanhamento periódico junto aos setores afins para:</p> <p>a) anualmente: avaliar os requisitos propostos no item 03 para identificar pontos a serem reajustados (se necessário);</p> <p>b) semestralmente: solicitar relatório das chefias imediatas dos servidores em acordo para acompanhamento do efetivo cumprimento do TAC;</p>

			(conclusão)
			c) trimestralmente: averiguação dos TACs já cumpridos, conferência dos prazos dos acordos ainda em atividade e envio de informações para registro nos assentamentos funcionais (quando necessário).

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022

FRENTE COMPORTAMENTAL			(continua)
Classe	Setor	Atividade	
01	Divulgação	Depto. de comunicação social com apoio do Depto. Jurídico	<p>Estabelecer diálogo com os membros da CPPAD, a fim de promover desenvolver os seguintes produtos:</p> <p>b) divulgações periódicas em formato de “pílulas semanais” a respeito dos deveres do servidor público e os prejuízos desse comportamento disfuncional;</p> <p>b) formular mini cartilhas explicativas voltadas aos gestores a respeito do TAC, sua responsabilidade no acompanhamento dos acordos, bem como quais os comportamentos de seus subordinados poderiam ser encaminhados para adoção do TAC;</p> <p>d) criar conteúdo informativo no sítio web da entidade a respeito do funcionamento do TAC, requisitos e procedimentos.</p>
02	Atenção	Depto. de atenção à saúde do servidor	Criar protocolos de acompanhamento psicológico e disponibilizá-los para os servidores em processo disciplinar, oferecendo o suporte necessário
03	Capacitação	Parcerias com instituições como Enap, universidades, setores internos e por meio licitatório (profissionais especialistas)	<p>Promover capacitação e treinamento nos seguintes pontos:</p> <p>a) para membros da CPPAD para constante reciclagem e atualização jurídica das demandas de trabalho;</p> <p>b) para os gestores nas seguintes abordagens: inteligência emocional; gestão de riscos; gestão de conflitos e negociação;</p> <p>c) c) aos servidores em geral: inteligência emocional; planejamento e organização pessoal no trabalho; treinamentos específicos quanto ao funcionamento de sua unidade, dos demais setores e visão global de sua instituição; comunicação não violenta.</p>
04	Incentivo	Depto. de Recursos Humanos	Além das atividades realizadas na comemoração da semana do servidor, propor indicação por parte do gestor da unidade ou votação interna em cada unidade

			(conclusão) setorial daqueles servidores destaque, a fim de incentivá-los por meio de premiação. O intuito é reconhecer as boas condutas e incentivar a participação de todos.
05	Escuta	Ouvidoria com apoio do Depto de Informática, Jurídico e de Atenção à Saúde do Servidor	Ferramentas de escuta ativa tais como: d) caixas de sugestão (físicas e/ou <i>on line</i>) administradas pela Ouvidoria com encaminhamento aos setores respectivos; e) enquetes periódicas disponibilizadas na intranet para compreender comportamentos e demandas, insatisfações ou dúvidas dos servidores tanto na área interpessoal, psicológica quanto administrativa e jurídica.

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

FRENTE NORMATIVA			
Classe	Setor	Atividade	
01	Revisão	Depto. de regulamentação e normatização (ou setor equivalente)	Revisar todos os regulamentos internos relacionados ao processo disciplinar, com o intuito de atualizá-los de acordo com a legislação federal mais recente;
02	Normatização	Depto. de regulamentação e normatização (ou setor equivalente)	Deliberar e aprovar, junto ao setor competente, normatização interna específica para o TAC, observando os requisitos mínimos constantes na IN 04/2020, além de estabelecer demais particularidades a fim de adaptar a norma às características do órgão.
03	Criação	Depto. de regulamentação e normatização (ou setor equivalente)	Estudar a viabilidade de criação de uma unidade/divisão voltada para o juízo de admissibilidade com o intuito de especializar a análise técnica de eventuais irregularidades e conduzi-las à correta apuração, arquivamento, declaração imediata de prescrição, encaminhamento ao setor adequado ou opção pelo TAC.
04	Deliberação	Depto. de regulamentação e normatização (ou setor equivalente) junto à CPPAD	Desenvolvimento de fluxograma de rotinas para o TAC, com a previsão, no mínimo, de subdivisão interna fixa para juízo de admissibilidade (item 03), sendo os demais fluxos operacionais baseados na norma interna criada de acordo com o item 02.

Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

Responsáveis

Elisângela de Lima Silva – discente Profiap (elis1930@gmail.com).

Prof. Dr. Erico Lopes Pinheiro de Paula – docente Profiap (ericolpp@gmail.com).

Data da realização do relatório

Fevereiro a dezembro de 2022.

Referências

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica> Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correccional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 220, p. 102, 16 nov. 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367 Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo para os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 38, p. 155, 26 fev. 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929> Acesso em 21 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 12 dez. 1990b. Este texto não substitui o publicado no DOU de 19.4.1991. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Cursos. Brasília, DF: ENAP, [2022]. Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/> Acesso em: 20 dez. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

APÊNDICE B - Formulário PTT Sucupira

PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO: CARACTERÍSTICAS RELEVANTES (CADASTRO PTT SUCUPIRA)

1 – Tipo de Produção	
Técnica	
2 – Subtipo de Produção	
Serviços Técnicos	
3 – Natureza	
Relatório Técnico	
4 – Duração do desenvolvimento do produto técnico (em meses)	
10 meses	
5 – Número de páginas	
12	
6 – Disponibilidade do documento (PTT). (Marcar apenas uma opção)	
	Restrita
X	Irrestrita
7 – Instituição financiadora	
Não teve.	
8 – Cidade que realizou o produto técnico	
Brasília -DF	
9 – País	
Brasil	
10 – Qual a forma de divulgação do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
X	Meio digital – disponibilização do texto em um repositório ou site de acesso público, via internet.
	Vários – disponibilização em uma combinação de, pelo menos, duas modalidades.
11 – Idioma no qual foi redigido o texto original para divulgação	
Português	

12- Título do seu PTT em inglês (Todas as iniciais de palavras em maiúsculas, exceto as conjunções)	
13 – Número do DOI (se houver)	
Não se aplica.	
14 – URL do DOI (se houver)	
Não se aplica.	
15 – Subtipos – produtos técnicos/tecnológicos. (Marcar apenas uma opção)	
X	Relatório técnico conclusivo – Relatório técnico conclusivo per se
	Relatório técnico conclusivo – Processo de gestão elaborado
	Relatório técnico conclusivo – Pesquisa de mercado elaborada
	Relatório técnico conclusivo – Simulações, cenarização e jogos aplicados
	Relatório técnico conclusivo – Valoração de tecnologia elaborado
	Relatório técnico conclusivo – Modelo de negócio inovador elaborado
	Relatório técnico conclusivo – Ferramenta gerencial elaborada
	Relatório técnico conclusivo – Pareceres e/ou notas técnicas sobre vigência, aplicação ou interpretação de normas elaboradas
	Manual/Protocolo – Protocolo tecnológico experimental/aplicação ou adequação tecnológica
	Manual/Protocolo – Manual de operação técnica elaborado
16- Finalidade do seu PTT	
Investigar o Termo de Ajustamento de Conduta na gestão disciplinar e apresentar plano de ação a esse fenômeno.	
17 – Qual o nível de impacto do seu PTT? (Marcar apenas uma opção) Impacto consiste na <u>transformação causada</u> pelo produto técnico/tecnológico no ambiente (organização, comunidade, localidade, etc.) ao qual se destina.	
	Alto
	Médio
X	Baixo
18 – Qual o tipo de demanda do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	

X	Espontânea (Identificou o problema e desenvolveu a pesquisa e o PTT) Por concorrência (Venceu a concorrência) Contratada (Solicitação da instituição, sendo ou não remunerado)
19 – Qual o impacto do objetivo do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
	Experimental
X	Solução de um problema previamente identificado
	Sem um foco de aplicação previamente definido
20 – Qual a área impactada pelo seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
	Econômica
X	Social
	Ensino
	Saúde
	Cultural
	Ambiental
	Científica
	Aprendizagem
21 – Qual o tipo de impacto do seu PTT neste momento?	
X	Potencial (Quando ainda não foi implementado/ adotado pela instituição)
	Real (Quando já foi implementado/ adotado pela instituição)
22 – Descreva o tipo de impacto do seu PTT (255 caracteres com espaço)	
Diminuição considerável no volume de processos, comunicação mais eficiente entre setores relacionados, diminuição de comportamentos disfuncionais, mais eficiência na solução de conflitos, padronização e praticidade na execução das tarefas.	
23 – Seu PTT é passível de replicabilidade?	
X SIM	(Quando o PTT apresenta características encontradas em outras instituições, podendo ser replicado e/ou a metodologia está descrita de forma clara, podendo ser utilizada facilmente por outro pesquisador).
	NÃO (Quando o PTT apresenta características tão específicas, que não permite ser realizado por outro pesquisador, em outra instituição e/ou a metodologia é complexa e sua descrição no texto não é suficiente para que outro pesquisador replique a pesquisa.

24 – Qual a abrangência territorial do seu PTT? Marque a maior abrangência de acordo com a possibilidade de utilização do seu PTT. (Marcar apenas uma opção)	
	Local (Só pode ser aplicado/utilizado na instituição estudada e em outras na mesma localidade).
	Regional (Pode ser aplicado/utilizado em instituições semelhantes em nível regional dentro do estado).
X	Nacional (Pode ser aplicado/utilizado em qualquer instituição semelhante, em todo o território nacional).
	Internacional (Pode ser aplicado/utilizado por qualquer instituição semelhante em outros países).
25 – Qual o grau de complexidade do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
Complexidade é o grau de interação dos atores, relações e conhecimentos necessários à elaboração e ao desenvolvimento de produtos técnico-tecnológicos.	
X	Alta (Quando o PTT contemplou a associação de diferentes novos conhecimentos e atores/empresas para a solução de problemas).
	Média (Quando o PTT contemplou a alteração/adaptação de conhecimentos pré-estabelecidos por atores/empresas diferentes para a solução de problemas).
	Baixa (Quando o PTT utilizou a combinação de conhecimentos pré-estabelecidos por atores/empresas diferentes ou não).
26 – Qual o grau de inovação do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
Intensidade do conhecimento inédito na criação e desenvolvimento do produto.	
	Alto teor inovativo – Inovação radical, mudança de paradigma.
	Médio teor inovativo – Inovação incremental, com a modificação de conhecimentos pré-estabelecidos.
X	Baixo teor inovativo – Inovação adaptativa, com a utilização de conhecimento pré-existente.
	Sem inovação aparente – Quando o PTT é uma replicação de outro trabalho já existente, desenvolvido para instituições diferentes, usando a mesma metodologia, tecnologia, autores.
27 – Qual o setor da sociedade beneficiado por seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura
	Indústria da transformação
	Água, esgoto, atividade de gestão de resíduos e descontaminação
	Construção

	Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas
	Transporte, armazenagem e correio
	Alojamento e alimentação
	Informação e comunicação
	Atividades imobiliárias
	Atividades profissionais, científicas e técnicas
	Atividades administrativas e serviços complementares
	Saúde humana e serviços sociais
	Educação
X	Administração Pública, defesa e segurança
	Artes, cultura, esporte e recreação
	Outras atividades de serviços
	Serviços domésticos
	Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais
	Indústrias extrativas
	Eletricidade e gás
28 – Há declaração de vínculo do seu PTT com o PDI da instituição na qual foi desenvolvido?	
X	SIM
	NÃO
29 – Houve fomento para o desenvolvimento do seu PTT?	
	Financiamento
	Cooperação
X	Não houve
30 – Há registro de propriedade intelectual do seu PTT?	
	SIM
X	NÃO
31 – Qual o estágio atual da tecnologia do seu PTT?	
X	Piloto ou protótipo

	Finalizado ou implantado (o PTT pode estar finalizado enquanto proposta, foi realizado diagnóstico de uma situação e apresenta sugestões para a solução de problemas).
	Em teste
32- Há transferência de tecnologia ou conhecimento no seu PTT?	
X	SIM (recomendações de melhorias de processos/políticas públicas que serão analisadas e acatadas total ou parcialmente por servidores da instituição pública).
	NÃO
33 – URL do seu PTT (colocar o link que o PTT pode ser encontrado)	
Não preencher.	
34 – Observação – utilize até 255 caracteres para descrever algo que destaca o seu PTT e que não foi contemplado nos itens anteriores.	
O PTT apresenta características do absentismo-doença em um órgão municipal e o Plano de Ação consolidou aspectos das pesquisas empírica e teórica, permitindo a elaboração de ações reativas e proativas para fortalecer a atenção a esse fenômeno.	
35- Seu PTT está alinhado com qual eixo temático?	
	Atuação do Estado e sua Relação com Mercado e Sociedade
	Práticas de Gestão Sustentáveis
X	Políticas Públicas: Formulação e Gestão
	Transformação e Inovação Organizacional

APÊNDICE C – Solicitação de dados da primeira interação

Prezados colegas,

Sou servidora pública federal e também mestranda de pós-graduação em Administração Pública na UFTM. Meu projeto de pesquisa vai tratar sobre o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito dos processos administrativos disciplinares.

Portanto, necessito reunir dados para realizar essa pesquisa e gostaria muito da colaboração desta entidade em me ceder tais informações. Desta maneira, peço por gentileza o encaminhamento dos seguintes informes (que não dizem respeito a dados pessoais sigilosos):

- 1 - Rol de processos administrativos disciplinares de 2015 a 2020, relacionando:
 - 1.1 – número do processo e a respectiva fundamentação (fato que deu origem ao processo);
 - 1.2 – espécie de procedimento adotado (**se** sindicância investigativa, patrimonial, sindicância acusatória, PAD, termo de ajustamento de conduta (TAC) ou termo circunstanciado administrativo (TCA);
 - 1.3 – qual fase encontra-se cada processo (**se** arquivado, apenado ou absolvido, juízo de admissibilidade, em andamento ou qualquer outra definição que aponte seu *status*);
 - 1.4 – data inicial (**e** se for o caso, datas de prorrogação e de finalização do processo).

Desde já agradeço a atenção e colaboração e destaco a importância desses dados para poder desenvolver o citado estudo.

Atenciosamente

Elisângela

APÊNDICE D – Solicitação de dados da segunda interação

Prezados colegas,

Enquanto mestrande de pós-graduação em Administração Pública, estou desenvolvendo projeto de pesquisa que vai tratar sobre o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito dos processos administrativos disciplinares.

Após alguns ajustes, foi considerado quais dados seriam necessários para realizar tal pesquisa e, nesse sentido, gostaria muito da colaboração desta entidade em me ceder tais informações (que não dizem respeito a dados pessoais sigilosos). Coloquei abaixo um quadro com os elementos necessários.

Também fico grata caso o responsável entenda a necessidade de se fazer alguma observação ou adaptações ou contatos para aprimorar o recolhimento das informações.

DADOS QUANTITATIVOS DE PROCESSOS DISCIPLINARES											
Ano de instauração	Tempo médio de duração	Sindicância	Rito Sumário	PAD	TAC	Total apenados			Arquivados ou Absolvidos	Prescritos	Em andamento
						Advertência	Suspensão	Outras sanções			
2015											
2016											
2017											
2018											
2019											
2020											
TOTAL											

CLASSIFICAÇÃO POR ASSUNTO (fundamentação - fato que deu origem ao processo)	
Assunto	Número de procedimentos

Obs.: se possível, relacionar separadamente por ano.

Desde já agradeço a atenção e colaboração e destaco a importância desses dados para poder desenvolver o citado estudo.

Atenciosamente

Elisângela