

Termo de ajustamento de conduta no âmbito das instituições do poder executivo federal: salvação ou dissimulação?

Conduct adjustment agreements within the federal executive branch: salvation or concealment?

Acuerdos de ajuste de conducta en el poder ejecutivo federal: ¿salvación u ocultación?

DOI: 10.55905/rmuscv3n1-008

Recebido: 03/02/2025

Aceito: 26/02/2025

**Edivaldo Rodrigues Bento¹, Rafael do Santos Pinto², Alberto Luiz Hanemann Bastos³,
Fernando Antonio Rego Azeredo⁴**

RESUMO

O presente estudo trata de um artigo científico original, de caráter explicativo e de variáveis qualitativas. Foi desenvolvido mediante o procedimento de pesquisa bibliográfica. O estudo está relacionado ao Processo Administrativo Disciplinar (PAD), com escopo na investigação de infrações cometidas por servidores públicos, amparado na lei nº 8.112/1990. Esta busca garantir a ampla defesa e o contraditório, consubstanciado em três fases: instauração, instrução e julgamento. A instauração ocorre por meio de portaria, a instrução coleta provas e o julgamento decide sobre a culpabilidade e sanções. Além de onerosos, os PADs impactam na eficiência administrativa. A Portaria Normativa CGU nº 27/2022 define o juízo de admissibilidade, que avalia se há indícios suficientes para iniciar a apuração. Nem todas as denúncias resultam em ações disciplinares, sendo essencial diferenciar entre acusações fundadas e infundadas. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é uma alternativa ao PAD, permitindo a resolução rápida e consensual de infrações de menor potencial ofensivo. O TAC possui caráter de título executivo extrajudicial, conforme a Portaria CGU nº 27/2022, sendo aplicável a infrações brandas, evitando processos disciplinares, complexos e custosos. Sua eficácia depende de adesão mútua entre as partes, para se promover mudanças comportamentais duradouras, embora haja críticas sobre sua transparência e possível uso inadequado para evitar responsabilizações. Nas instituições federais, o TAC busca garantir o equilíbrio e eficiência administrativa, reduzindo custos e evitando processos administrativos prolongados. A aplicação do TAC deve ser acompanhada e auditada para assegurar que contribua para a melhoria da administração pública.

Palavras-chave: administração pública, TAC, termo de ajustamento de conduta, federal.

¹ Centro Universitário Santa Cruz de Curitiba. E-mail: policia13exguarda@gmail.com

² Centro Universitário Santa Cruz de Curitiba. E-mail: rafael.pinto@unisantacruz.edu.br

³ Centro Universitário Santa Cruz de Curitiba. E-mail: alberto.bastos@unisantacruz.edu.br

⁴ Centro Universitário Santa Cruz de Curitiba. E-mail: fernando.azeredo@unisantacruz.edu.br

ABSTRACT

This study is an original scientific article, of an explanatory nature and qualitative variables. It was developed through the bibliographic research procedure. The study is related to the Administrative Disciplinary Proceeding (PAD), with the scope of investigating infractions committed by public servants, supported by law no. 8.112/1990. This seeks to guarantee a broad defense and adversarial proceedings, consisting of three phases: initiation, investigation and judgment. The initiation occurs through an ordinance, the investigation collects evidence and the judgment decides on guilt and sanctions. In addition to being costly, PADs impact administrative efficiency. Normative Ordinance CGU no. 27/2022 defines the admissibility judgment, which assesses whether there is sufficient evidence to initiate the investigation. Not all complaints result in disciplinary actions, and it is essential to differentiate between well-founded and unfounded accusations. The Conduct Adjustment Agreement (TAC) is an alternative to the PAD, allowing for the quick and consensual resolution of minor offenses. The TAC is an extrajudicial executive title, according to Ordinance CGU No. 27/2022, and is applicable to minor offenses, avoiding complex and costly disciplinary proceedings. Its effectiveness depends on mutual adherence between the parties, to promote lasting behavioral changes, although there are criticisms about its transparency and possible inappropriate use to avoid liability. In federal institutions, the TAC seeks to ensure administrative balance and efficiency, reducing costs and avoiding lengthy administrative proceedings. The application of the TAC must be monitored and audited to ensure that it contributes to the improvement of public administration.

Keywords: public administration, TAC, conduct adjustment agreement, federal.

RESUMEN

El presente estudio trata de un artículo científico original, de carácter explicativo y de variables cualitativas. Se desarrolló a través del procedimiento de investigación bibliográfica. El estudio está relacionado con el Proceso Administrativo Disciplinario (PAD), con el objetivo de investigar las infracciones cometidas por servidores públicos, amparado en la ley nº 8.112/1990. Con esto se busca garantizar un proceso amplio de defensa y contradictorio, compuesto por tres fases: iniciación, investigación y sentencia. La iniciación se produce mediante auto, la investigación recoge pruebas y el juicio decide sobre la culpabilidad y las sanciones. Además de ser costosos, los PAD afectan la eficiencia administrativa. La Ordenanza Normativa CGU n.º 27/2022 define el juicio de admisibilidad, que evalúa si existen pruebas suficientes para iniciar la investigación. No todas las quejas resultan en medidas disciplinarias, por lo que es esencial diferenciar entre acusaciones fundadas e infundadas. El Término de Ajuste de Conducta (TAC) es una alternativa al PAD, que permite la resolución rápida y consensuada de infracciones de menor potencial ofensivo. El TAC tiene el carácter de título ejecutivo extrajudicial, según la Ordenanza CGU nº 27/2022, siendo aplicable a infracciones menores, evitando procesos disciplinarios complejos y costosos. Su eficacia depende de la adhesión mutua entre las partes para promover cambios de comportamiento duraderos, aunque existen críticas sobre su transparencia y su posible uso inadecuado para evitar la rendición de cuentas. En las instituciones federales, el TAC busca garantizar el equilibrio y la eficiencia administrativa, reduciendo costos y evitando largos procesos administrativos. La aplicación del TAC debe ser monitoreada y auditada para garantizar que contribuya a mejorar la administración pública.

Palabras clave: administración pública, CONNECTICUT, término de ajuste de conducta, federal.

1 INTRODUÇÃO

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é uma ferramenta extrajudicial comumente utilizada para resolver discordâncias de forma rápida e eficaz. A sua utilização vem aumentando a cada ano no contexto da administração das instituições federais no Brasil. Este instrumento permite aos órgãos federais garantir o cumprimento da legislação sem a necessidade de um Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Contudo, a verdadeira eficácia do TAC ainda é objeto de debate: será ele uma solução concreta para os conflitos administrativos ou apenas uma forma de dissimular as transgressões imputadas aos agentes, aliviando as penalidades aplicáveis?

No âmbito das instituições federais brasileiras e dentro do direito administrativo, o TAC tem se destacado como uma ferramenta de grande utilidade. Sua importância está na capacidade de resolver conflitos de maneira célere e eficaz, aliviando a sobrecarga do sistema jurídico e promovendo a conformidade com a legislação. Entretanto, apesar das suas benéficas, ainda fica uma questão em aberto: O TAC representa uma solução definitiva e transparente para os conflitos administrativos ou é apenas uma forma de evitar um processo administrativo?

Este estudo é relevante porque busca determinar se os TACs cumprem sua função de promover a celeridade e a melhoria da gestão pública ou se estão se transformando em práticas dissimuladas que evitam a punição adequada dos servidores que violam e ferem a legislação. O foco da investigação será nas instituições do poder executivo federal, onde o uso do TAC é recorrente. Além disso, esta pesquisa visa contribuir para a administração pública ao fornecer uma análise crítica sobre o uso do TAC, suas vantagens e limitações, bem como os possíveis efeitos na moralidade administrativa. O objetivo é que os resultados sirvam como base para a criação de políticas públicas mais transparentes e eficazes, fortalecendo a eficiência, acelerando o processo e reduzindo custos para o setor público federal.

O tema "Termo de Ajustamento de Conduta: Salvação ou Dissimulação?" aborda a dualidade presente na prática administrativa do uso do TAC. Por um lado, os TACs podem ser vistos como uma "salvação", evitando processos lentos e custosos. Por outro lado, há críticas que sugerem que o TAC pode mascarar problemas reais dentro das instituições, resultando em impunidade.

Assim, este estudo examina o papel do TAC no direito administrativo brasileiro, investigando sua eficácia, limitações e consequências para as instituições federais. O objetivo é fornecer uma perspectiva fundamentada e crítica que possa ajudar a melhorar as práticas administrativas e criar políticas públicas que abordem de maneira mais eficaz o gerenciamento de interesses difusos. Ao mesmo tempo, a pesquisa avaliará a viabilidade de aumentar o uso de TACs como alternativa ao Processo Administrativo Disciplinar, contribuindo para a diminuição destes processos e promovendo uma gestão pública mais eficiente e ética.

2 DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)

2.1 O QUE É UM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Segundo Carvalho Filho 2015, o Processo administrativo-disciplinar é o instrumento formal através do qual a Administração apura a existência de infrações praticadas por seus servidores e, se for o caso, aplica as sanções adequadas.

O PAD estabelece o procedimento para garantir que os direitos dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais sejam respeitados durante a apuração de faltas funcionais, em conformidade com o previsto na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

A instauração, a instrução e o julgamento são as três fases principais do PAD. A portaria que constitui a comissão processante determina a instauração. A fase de instrução envolve uma coleta de provas e oitivas, o que permite ampla defesa e contraditório. O último passo é o julgamento, onde a autoridade competente analisa o relatório da comissão e determina se o servidor investigado praticou a conduta imputada, aplicando as penalidades, que podem ir desde uma advertência até a demissão.

A constituição de uma comissão processante, a realização de audiências, a produção de provas e a manutenção de todas as instalações administrativas necessárias para a conclusão do processo são exemplos de custos processuais inerentes ao PAD. Além dos custos financeiros, há também custos não mensuráveis, como os efeitos sobre a moral dos servidores e a eficiência da administração pública, pois um PAD pode ser burocrático e afetar o funcionamento normal das atividades administrativas.

Diante dessas situações, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é uma opção para resolver irregularidades específicas de forma mais rápida e menos onerosa, evitando o processo PAD completo.

2.2 DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

A Portaria Normativa CGU 27/2022, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em seu art. 38 dispõe:

Art. 38. As denúncias, as representações ou os relatos que noticiem a ocorrência de suposta infração disciplinar ou de ato lesivo contra a Administração Pública praticado por pessoa jurídica, inclusive anônimos, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento investigativo ou processo correcional cabível. (CGU, 2022)

Do mesmo modo, o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU/2022 (página 39), apresenta que a denúncia anônima que contém evidências deve ser investigada, sob pena de violação dos princípios e padrões relacionados ao dever de averiguar a suposta irregularidade conhecida no âmbito da administração federal.

Ainda considerado Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU/2022 (p. 42-44), nem todas as denúncias resultam em ações disciplinares, o que significa que a investigação de irregularidades no serviço público não é uma obrigação absoluta. A autoridade deve realizar a apuração caso haja dúvida sobre a existência de infração, observando a máxima “in dubio pro societate”. Vale ressaltar que o “in dubio pro societate” é utilizado somente até o indiciamento do investigado, após, prevalecendo o “in dubio pro reo” (CGU/2022 p.279). De acordo com o parágrafo único do artigo 144 da

Lei no 8.112/90, denúncias vagas ou relacionadas a condutas fora do expediente sem relação com a carga deverão ser arquivadas sem necessidade de apuração. No entanto, a autoridade competente deverá realizar uma investigação adicional para confirmar ou descartar a irregularidade se uma denúncia for pontual, mas incompleta.

Conforme a IN CGU nº 14/2018 (atualmente é utilizada a PN 27/2022), este procedimento inicial é conhecido como juízo de admissibilidade, que decide se um processo administrativo (Processo Administrativo Disciplinar - PAD ou Sindicância) deve ser instaurado ou arquivado. Para evitar a violação dos princípios de eficiência e economicidade na administração pública, é fundamental evitar a instauração de processos sem fundamento.

3 DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é o instrumento, sem caráter punitivo, do qual a Administração pode se valer para, consensualmente, reeducar o comportamento do servidor faltoso, corrigindo, com maior rapidez e eficácia, sua conduta inadequada. O termo de ajustamento de conduta teve seu princípio no direito alemão foi trazido para o Brasil para deixar a justiça mais célere, dentro de um contexto onde a parte causadora do dano, acorda em ajustar ou até mesmo reparar a infração cometida. (SANTOS, 2016, p.43).

Marques nos expõe alguns benefícios do tac:

“A utilização do TAC pode ser um instrumento para a boa governança pública, uma vez que pode permitir maior rapidez no monitoramento das ações que envolvem o uso de recursos públicos na operacionalização das políticas públicas”. (Marques, 2022, p.16).

O TAC permite a correção de irregularidades sem a necessidade de um processo administrativo, tornando mais célere o tratamento de questões administrativas. De acordo com a lei brasileira, órgãos públicos como o Ministério Público, a Defensoria Pública e outros entes da administração pública podem firmar oTAC para corrigir práticas irregulares em diversas áreas, como meio ambiente, direitos do consumidor e saúde pública, entre outras.

3.1 A ORIGEM

Durante a década de 90, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) surgiu como uma ferramenta jurídica significativa no Brasil. Esse período coincidiu com avanços importantes na legislação, como a promulgação do Código de Defesa do Consumidor em 1990.

A Lei nº 7.347/85, que institui a Ação Civil Pública, define o “compromisso de ajustamento de sua conduta” com o objetivo principal de evitar a judicialização de conflitos e assegurar que as condutas sejam adequadas às leis. Essa medida busca lidar com o imbrólio judicial gerado pelo crescimento das massas e pelo consequente aumento dos interesses difusos, sustentando a adesão ao compromisso de ajustamento de sua conduta como uma forma de mitigar esses desafios.

Com o decorrer do tempo, a administração sentiu a necessidade de uma forma mais eficiente e célere de resolução de conflitos. Conforme Lessa:

A realidade do dia a dia da Administração fez ver a necessidade de se adotar um procedimento concentrado e célere para apuração de transgressões de menor potencial ofensivo, evitando-se assim, a instauração de um número considerável de processos disciplinares (Lessa, 2009, p. 81).

O artigo 840 do Código Civil brasileiro de 2002, que menciona a possibilidade de prevenir ou encerrar litígios através de concessões mútuas, confirma a validade do TAC como uma forma de resolução extrajudicial de conflitos, promovendo a celeridade e a eficiência na análise processual, conforme observado.

O Estado do Tocantins foi pioneiro na adoção do Termo de Ajustamento de Conduta como um método alternativo de resolução de conflitos administrativos, por meio da Lei 1.818, de 23 de agosto de 2007 (SANTOS, 2016, p.49). Após essa iniciativa, diversos órgãos públicos também passaram a adotar esse método, seja por meio da criação de leis e decretos específicos, seja por meio de normativas internas.

O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, em 1990, com a intenção de amenizar ou ter uma alteração na forma de correção dos menores infratores, uma certa forma de TAC foi inserido no artigo 211 da lei número 8.069 de 13 de julho de 1990, (que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.)

Art.211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Brasil, 1990)

Destina-se tão-somente à proteção dos interesses das crianças e dos adolescentes. Particularidade: Tal disposição não estabelece cominação para o caso de descumprimento do TAC.

No mesmo ano, logo na sequência da aprovação desta lei, foi aprovada a 8.078/1990, não pensando tão somente na área de infração de menores, porém ampliando o campo de alcance para área civil, onde se abriu um leque de oportunidades para ser utilizado o TAC, vindo a aumentar o seu uso.

Posteriormente, foi concedido no art 113 do código de defesa do consumidor (Lei nº 8.078/1990), vindo a acrescentar o § 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347/1985 (LACP): “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia jurídica de título executivo extrajudicial”

– TAC se tornou admissível para quaisquer interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, entre os quais, evidentemente, os dos consumidores, e passou a prever cominação (multa para o seu descumprimento).

em maio de 2017 (Brasil, 2017) que adveio a possibilidade de celebração de Termo de Ajuste de Conduta que, em determinados casos, pode substituir a apuração por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar (Marques, 2022, p. 19)

O que difere entre as duas leis que protagonizaram o início do TAC, se dá justamente pela aplicação da multa na segunda lei referida, que propõe a possibilidade devido ao descumprimento do referido acordo, como forma de coagir a parte a cumprir o pacto firmado.

3.2 NATUREZA JURÍDICA

A Portaria Normativa CGU nº 27/2022 é o instrumento normativo que atualmente disciplina os termos de ajustamento de conduta no âmbito do poder executivo federal. O art. 61 da referida norma, assim dispõe:

Art. 61. O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC consiste em procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. (CGU, 2022)

Tal artigo nos deixa explícito que o Termo de Ajustamento de Conduta tem que ser de forma consensual, onde as duas partes envolvidas entram em acordo de forma a sanar o problema ocorrido. Conforme demonstrado no próprio artigo, a infração, ato lesivo, tem que ser de menor potencial ofensivo.

A boa vontade das partes envolvidas é essencial para a implementação de sucesso do TAC. Santos, (2023) diz que “a dependência da cooperação entre as partes pode ser uma limitação, especialmente quando há resistência em cumprir as medidas acordadas”.

De acordo com a Portaria Normativa CGU 27/2022, art.62, menor potencial ofensivo é considerado:

Art. 62. Considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, nos termos do inciso II do art. 145 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

Parágrafo único. 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. (CGU, 2022)

Assim podemos observar que a norma permite a celebração de um TAC para as infrações de menor potencial ofensivo. O principal objetivo é evitar que casos simples gerem processos disciplinares complexos, demorados e custosos.

Os PADs por muitas vezes acabam se tornando processos desgastantes e onerosos para a administração, custando aproximadamente 50 mil reais para a administração.

Ocorre que diversas infrações administrativas cometidas podem ser consideradas de menor potencial ofensivo, não justificando, em várias situações, a instauração de um processo administrativo disciplinar que é de aproximadamente de cinquenta mil reais. (Borba, 2017, p.2)

Assim, o TAC funciona para garantir que as condutas dos servidores sejam rapidamente e eficazmente ajustadas às normas, sem sobrecarregar o sistema disciplinar.

Diante da informação exposta, considerando que a Lei 8.112/90 prevê que infração a qualquer um dos deveres do servidor, previstos no art. 116 ou a realização das

infrações contidas no art.117, incisos I a VIII e XIX, são condutas passíveis de advertência, surgiu a seguinte questão: como é determinada a quantidade de dias de suspensão?

De acordo com MELO; CASTRO e BRIZOLLA (2020, p.30), o artigo 128 da Lei nº 8.112/90 estabelece uma série de requisitos para determinar o número de dias de suspensão. A natureza e a gravidade da infração, os danos causados ao serviço público, as situações agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais estão entre esses critérios

Em termos práticos, cada classificação pode receber uma pontuação de -22,2 a 22,2 se demonstrar uma perspectiva positiva para o agente ou de 0 a 22,2 se demonstrar uma perspectiva negativa. Se uma pontuação superior a 22,2 for alcançada, a suspensão será aplicada. As tabelas abaixo representam a dosimetria, elas são utilizadas para se fazer o cálculo das penalidades a serem aplicadas.

Figura 1: Tabela 1 da 1ª fase da dosimetria da penalidade
1ª Fase

ELEMENTOS BALIZADORES	GRADUAÇÃO	VALOR
NATUREZA	01 a 07 - Culpa Leve	
	08 a 14 - Erro Grosseiro ou Culpa Grave	
	15 a 21 - Dolo	
GRAVIDADE	01 a 07 - Baixa	
	08 a 14 - Média	
	15 a 21 - Alta	
DANO	0 - Inexistente	
	01 a 07 - Leve	
	08 a 14 - Médio	
	15 a 21 - Grave	
CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES	-21 a 0	
CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES	0 a 21	
BONS ANTECEDENTES	-21 a 0	
MAUS ANTECEDENTES	0 a 21	
SOMA DOS GRAUS		

Fonte: MELO; CASTRO; BRIZOLLA (2020 p.42)

Figura 2: Tabela 2 da 1ª fase da dosimetria da penalidade

REGRA GERAL	PENALIDADE RESULTANTE DA 1ª FASE	QUANTIDADE DE DIAS
SOMA DOS GRAUS ≤ 15	ADVERTÊNCIA	Não se aplica
SOMA DOS GRAUS > 15	SUSPENSÃO	Número de dias = Soma total dos “graus” dos pesos menos 15

Fonte: MELO; CASTRO; BRIZOLLA (2020 p.42)

Figura 3: Tabela 3 da 1ª fase da dosimetria da penalidade

Régua de graus e penalidade cabível																			
Número de dias de suspensão = Soma total dos “graus” dos pesos menos 15 (valor limite para a advertência)																			
Graus	Menor ou igual a 15	16	17	(.)	21	(.)	27	(.)	30	(.)	35	(.)	45	(.)	60	(.)	85	(.)	105
Dias	-	1 dia	2 dias	(.)	6 dias	(.)	12 dias	(.)	15 dias	(.)	20 dias	(.)	30 dias	(.)	45 dias	(.)	70 dias	(.)	90 dias
Penalidade	ADVERTÊNCIA	SUSPENSÃO																	

Fonte: MELO; CASTRO; BRIZOLLA (2020 p.43)

Figura 4: Tabela 1 da 2ª fase da dosimetria da penalidade
2ª fase – Soma dos graus ≤ 15

REGRA GERAL				
1ª FASE: CÁLCULO DOS GRAUS E PENA-BASE	2ª FASE: VERIFICAÇÃO DA REINCIDÊNCIA	OCORRÊNCIA?	CONVERSÃO DA PENALIDADE	PENALIDADE FINAL
(SOMA DOS GRAUS ≤ 15) ADVERTÊNCIA	Reincidência, conforme <i>caput</i> do art. 130 c/c o <i>caput</i> do art.131 da Lei nº 8.112/90.	NÃO	NÃO	ADVERTÊNCIA
		SIM	SIM	SUSPENSÃO DE 1 (UM) DIA

Fonte: MELO; CASTRO; BRIZOLLA (2020 p.43)

Fernando Grella Vieira (2002, p. 270), “o compromisso de ajustamento de conduta seria uma espécie de transação, com peculiaridades próprias e distintas da figura comum aplicável às obrigações meramente patrimoniais, de natureza privada”.

Daniel Roberto Fink (2001, p.119-120) conclui que “o Termo de Ajustamento de Conduta tem como natureza jurídica constituir-se em transação, de cunho contratual, com eficácia de título executivo extrajudicial”; Sendo acordado, o termo de ajustamento de Conduta ganha caráter de título executivo extrajudicial, o qual terá prazo a ser cumprido sendo que o seu não cumprimento acarretará não só na reabertura do processo como também poderá gerar multa ou outras penalidades.

Carvalho Filho (2001, p.202) entende que “a natureza jurídica do instituto é, pois, a de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervêm o órgão público e o promitente”.

3.3 PREVISÃO LEGAL

O TAC passa a ser regulamentado nos termos do artigo 113 do Código de Defesa do Consumidor, que introduz o parágrafo 6º, no artigo 5º, da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública),

Conforme parágrafo 6º, do artigo 5º da Lei nº 7.347 (BRASIL, 1985), Lei da Ação Civil Pública, descreve a previsão legal expressa para o Termo de Ajustamento de Conduta: “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Esse instrumento também encontra previsão no artigo 211 da Lei nº 8.069 (BRASIL, 1990).

Observa-se que a necessidade de um meio alternativo para sanar as divergências dos procedimentos administrativos já estava sendo visado desde o ano de 2015, conforme Nóbrega:

no Boletim Interno da Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Corregedorias do Poder Executivo Federal a Portaria nº 790, de 26 de março de 2015, que instituiu Grupo de Trabalho para: art. 1º (...) propor normativo que regule a utilização do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, em matéria disciplinar, no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. (Nóbrega, 2015, p. 11,12).

Marques nos mostra a previsão legal concebida para a celebração do TAC no âmbito do poder executivo federal:

Em 2017 foi publicada a Instrução Normativa n.º 02, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017), que possibilitou ao gestor a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no âmbito do Poder Executivo Federal. (Marques,2022, p. 15)

Dessa forma, considerando também a doutrina de Salles (2023, p. 510), concluímos que o TAC foi possibilitado no âmbito do poder executivo federal pela primeira vez no ano de 2017.

3.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO TAC NAS ORGANIZAÇÕES FEDERAIS

O TAC é usado pelas instituições federais para ajustar práticas específicas ou ilegais em áreas como meio ambiente, direitos do consumidor e relações interpessoais de trabalho. A aplicação do TAC no âmbito administrativo das instituições federais é uma prática consolidada, que visa garantir a conformidade com as leis e regulamentos, proporcionando uma solução rápida e menos onerosa. O TAC pode ser uma ferramenta útil para o governo, pois permite a adequação de condutas e a correção de irregularidades sem a necessidade de processos administrativos prolongados.

A administração pública está sendo incentivada a repensar sua gestão, revisando processos e resultados. Com isso, se concentra em obter resultados, melhorar o desempenho, usar os recursos públicos com mais eficiência e aumentar a responsabilidade governamental. (Escola Nacional de Administração Pública; Abrucio, 2011)

A rapidez na resolução de conflitos e a redução dos custos processuais são dois dos benefícios do TAC. O TAC é uma ferramenta útil para a administração pública, permitindo a correção de condutas de forma célere e econômica, evitando a morosidade do âmbito administrativo. Além disso, o TAC ajuda os órgãos reguladores e as instituições a trabalharem juntos, o que facilita a implementação de medidas corretivas de acordo.

A Portaria Normativa CGU nº 27/2022 no art. 61, em seu parágrafo único assim dispõe:

Parágrafo único. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão optar pela celebração do TAC, visando à eficiência, à efetividade e à racionalização de recursos públicos, desde que atendidos os requisitos previstos nesta Portaria Normativa. (CGU, 2022)

Um dos grandes motivos para a adesão do TAC se deu devido à sua agilidade e eficiência para se resolver esses interesses difusos conforme nos demonstrou Nóbrega.

(...) 4.391 (quatro mil, trezentos e noventa e um) processos administrativos disciplinares foram encerrados em 2014 no Poder Executivo Federal. Ao vislumbrar que parte desses procedimentos poderia deixar de ser deflagrado em razão do advento do Termo de Ajustamento de Conduta. (Nobrega, 2015, p. 15).

É possível observar a quantidade avassaladora de PADs encerrados em 2014, os quais geraram diversos custos e desgastes para a administração, custos esses que poderiam ter sido evitados através da propositura de TACs.

3.5 ADMISSIBILIDADE DO TAC

Conforme já abordado anteriormente, a portaria normativa CGU nº 27/2022 em seu artigo 61 estipula que o TAC será celebrado somente para infrações de menor potencial ofensivo.

Nos termos da Portaria AGU n. 248, de 10 de agosto de 2018 (Estabelece o Termo de Ajustamento de Conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo), infração/irregularidade de menor potencial ofensivo é “aquela cujas circunstâncias possam resultar, em tese, na aplicação da penalidade de advertência, nos termos do art. 116 e do art.117, incisos I a VIII e XIX, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.”

Além do quesito do menor potencial ofensivo, o servidor precisa atender aos requisitos constantes na Portaria Normativa CGU nº 27/2022, em seu art. 63:

Art. 63. O TAC somente será celebrado quando o investigado:
I- não tenha registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais;
II- não tenha firmado TAC nos últimos 2 (dois) anos, contados a partir da publicação do instrumento; e
III- tenha ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública.
§ 1º Não incide a restrição do inciso II quando a infração de menor potencial ofensivo tiver sido cometida em momento prévio ao TAC anteriormente celebrado.
§ 2º 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 art. 46 da Lei nº 8.112, de 1990. (CGU, 2022)

Esse artigo busca garantir que o TAC seja usufruído por servidores com bons antecedentes, de modo a proporcionar certa redenção por falha pontual do servidor.

Segundo Alves (2014, apud SANTOS, 2017 p.11) O servidor que está sob investigação em um processo administrativo ou sindicância pode solicitar à administração que adote um TAC em certas situações. Embora esse direito não seja líquido e certo, a administração pode analisar as alegações do servidor e dentro dos limites do seu poder discricionário, a autoridade pode decidir por celebrar ou não o TAC.

Para Nóbrega, após a realização do TAC, não se faz necessária a continuação do PAD:

Pode-se afirmar que a celebração desta modalidade de acordo entre a Administração Pública, no exercício de sua função punitiva, e o servidor responsável por um ilícito disciplinar torna desnecessária a deflagração de um processo de caráter punitivo. (Nobrega, 2015, p. 7).

Nesse sentido, o PAD perderia o objeto, uma vez que o TAC teria o propósito de sanar as divergências dos atos difusos.

3.7 FUNÇÃO DO TAC

Para Hugo Nigro Mazzilli, o TAC é “um título executivo extrajudicial, por meio do qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei”. Na mesma linha de raciocínio, “Como tem natureza bilateral e consensual, poderíamos ser tentados a identificá-lo como uma transação do direito civil. Mas esse raciocínio não é correto. Se tivesse mesmo a natureza de transação verdadeira e própria, seria um contrato, porque suporia o poder de disposição dos contraentes, que, por meio de concessões mútuas, preveniriam ou terminariam o litígio (CC, art. 840)” (MAZILLI, 2009 p.407, apud SANTOS, 2016, p. 45.)

Para Alves (2014, apud SANTOS, 2017, p. 17), através do TAC o funcionário reconhece o erro, evitando assim o constrangimento de um processo disciplinar. Por sua vez, a Administração restaura a ordem de forma rápida e praticamente sem custos, enquanto o funcionário, ao retornar, está mais consciente de seus deveres e melhor preparado para o trabalho.

A Portaria Normativa CGU nº 27/2022 em seu art. 64 discorre sobre a função do TAC da seguinte maneira:

Art. 64. Por meio do TAC o agente público interessado se compromete a ajustar sua conduta e observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente, bem como cumprir eventuais outros compromissos propostos pelo órgão ou entidade e com os quais o agente público voluntariamente tenha concordado. (CGU, 2022)

O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU/2022, traz o entendimento de que as obrigações impostas pela administração em um TAC devem ser justas e adequadas à conduta do agente, com o objetivo de prevenir novas infrações e melhorar a compreensão das normas da instituição.

4 EFICÁCIA E PROBLEMA

4.1 DA EFICÁCIA

O período de duração do TAC pode ser de até dois anos. O TAC é considerado cumprido após o prazo acordado entre o agente e a autoridade e as obrigações são cumpridas. Após a conclusão do TAC não há mais possibilidade de instalação de PAD com base nos mesmos fatos. A autoridade responsável por verificar o cumprimento do TAC é a chefia imediata.

O TAC visa evitar o desgaste e a morosidade nos processos administrativos, trazendo uma solução imediata a problemas que podem se agravar com o tempo, objetivando também a redução de custo e flexibilidade.

Redução de custos: a assinatura de um TAC pode ajudar a administração pública e a evitar custos elevados de um processo administrativo.

Flexibilidade: O TAC permite que as soluções sejam adaptadas individualmente a cada caso, de acordo com as características das situações envolvidas. A flexibilidade do TAC é essencial para a adaptação das medidas corretivas às necessidades da administração e do servidor compromissário.

Apesar dos benefícios, o TAC também é criticado, principalmente em relação a quem vai verificar a admissibilidade do termo de ajustamento de conduta, devido a

situações de deferimento do TAC com interesse particular, como exposto por Costa: “Já tive a oportunidade de declarar alguns votos com essas preocupações acerca deste poder, que pode ser exercido impropriamente e ser suscetível de mal uso” (COSTA, 2014, p.5). Desta forma argumenta que o TAC pode ser usado de maneira inadequada, sem abordar as causas fundamentais do problema.

O TAC pode ser uma solução temporária em alguns casos, mas pode não resolver as causas estruturais do problema. A solução temporária do TAC pode dar a impressão de que os problemas foram resolvidos, quando na verdade podem acabar retornando.

4.2 DAS DISCORDÂNCIAS

A maior questão a ser abordada, é a transparência do acordo firmado entre a administração e o agente, já que essa pode estar contaminada com interesses privados inerentes aos servidores.

Pode o infrator estar simplesmente se comprometendo a ajustar seu comportamento para atender aos requisitos legais, sem realmente enfrentar as consequências de suas ações.

Antes da instauração de um processo disciplinar, o TAC pode ser usado para conter as investigações, desse modo, o infrator pode evitar a responsabilização legal por suas ações, o que pode ser considerado uma forma de dissimulação, já que ele aderindo ao TAC, e cumprindo o acordo, o processo é extinto, não podendo ser mais levado em consideração ou o servidor ser penalizado sobre o assunto objeto do TAC.

O TAC pode ser utilizado para evitar responsabilização legal, do servidor, por exemplo, para evitar um processo administrativo, a autoridade competente pode celebrar um TAC incabível com a parte infratora, para com o simples fato dissuadir a administração pública a não prosseguir com o devido processo legal e as devidas investigações inerentes deste caso, assim, não imputando uma penalidade justa ao agente.

Segundo Costa:

“Não é meio adequado o TAC para dar solução já claramente definida e regulada de forma exauriente pela normatividade positiva, nem se presta a alforriar o infrator da lei às sanções por ela cominadas, não se prestando como meio de atuação política, perseguição ou de favorecimento, não se devendo

abrir espaço para conjecturas que coloquem em dúvida os ilibados motivos e fins determinantes de sua proposta”.(COSTA, 2014, p.4)

Além disso, há críticas sobre a possibilidade de o TAC ser usados para proteger a autoridade competente de críticas ou responsabilidades. Por exemplo, a autoridade competente pode celebrar um TAC com o agente infrator para evitar críticas públicas ou responsabilidades legais por não ter agido de forma adequada para prevenir ou punir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito das instituições do poder executivo vem como uma ferramenta indispensável para a celeridade e a eficiência da administração pública. Sua aplicação permite a correção das infrações praticadas pelo agente, evitando os longos e desgastantes prazos dos processos disciplinares tradicionais. Contudo, a eficácia do TAC depende de sua implementação criteriosa e da real intenção de promover ajustes comportamentais duradouros nos agentes públicos.

A análise realizada, tem se mostrado que, quando utilizado de forma certa e adequada o TAC pode ser considerada uma verdadeira "salvação" para a administração pública. Ele proporciona uma segunda oportunidade para os agentes para retificar seus erros sem causar danos irreversíveis às suas carreiras, desde que exista comprometimento verdadeiro com a transformação do comportamento. Ademais, o TAC ajuda na celeridade, na resolução de conflitos administrativos e na economia de recursos públicos.

No entanto, há riscos inerentes ao uso do TAC que não podem ser negligenciados. A possibilidade de dissimulação, onde o termo é utilizado apenas como uma fachada para evitar punições mais severas, é um perigo real que pode minar a credibilidade das instituições. Para mitigar esse risco, é crucial que a administração estabeleça critérios claros e rigorosos para a celebração de TACs, assegurando que as obrigações que são impostas sejam proporcionais e adequadas à gravidade da conduta praticada. A transparência e o acompanhamento contínuo do cumprimento dos compromissos assumidos pelo agente, são essenciais para garantir que o TAC cumpra seu papel de mecanismo corretivo e não se torne um simples artifício de proteção contra sanções e penalidades; Costa também nos mostra a preocupação que lhe aflige e expõe: “Infelizmente, acordos sempre podem abrir margem para as especulações das mais

variadas e o poder de firmá-los deve ser submetido a regime estrito de controle no momento da sua formação e conclusão, sem embargo do sempre possível controle jurisdicional em caso de provocação.”(COSTA, 2014, p.5)

Em suma, o TAC representa um instrumento poderoso e eficaz no controle disciplinar das instituições do poder executivo federal, capaz de equilibrar a necessidade de disciplina com a oportunidade de reabilitação. Contudo, sua aplicação deve ser feita com rigor e seriedade para evitar que se transforme em um mecanismo de dissimulação, garantindo assim que continue a ser usada como uma verdadeira salvação para a administração pública.

A solução mais viável para o problema apresentado seria utilizar o TAC, aproveitando seus benefícios, mas operando sob a supervisão de um colegiado. Isso garantiria a idoneidade do ato, tornando o processo limpo, transparente e imparcial. Além disso, deve-se realizar auditorias sobre os TACs, complementando a fiscalização já prevista no acordo.

Realizamos um levantamento através do painel "Correição em dados" da CGU, no qual verificamos que no período entre janeiro de 2020 e julho de 2024, foram instaurados 5.658 Processos Administrativos Disciplinares (PADs) e firmados 1.791 Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), sendo que destes, o quantitativo anual demonstra que, 9 foram firmados em 2020, 119 em 2021, 494

em 2022, 801 em 2023 e 368 em 2024. Este levantamento revela um aumento significativo no uso dos TACs ao longo dos anos, o que contribui para a diminuição dos gastos da administração pública, e minimização dos desgastes aos servidores.

Deste modo podemos concluir que o TAC é de fato uma salvação para a administração pública, desde que usado de maneira correta.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da S. Ajustamento de conduta e poder disciplinar. Brasília: Rede, 2014.

BORBA, João Paulo dos Santos. A celebração de termo de ajustamento de conduta nos casos de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo. 2017.

Disponível

em:<<https://jus.com.br/artigos/60345/a-celebracao-de-termo-de-ajustamento-de-conduta-nos-casos-de-infracoes-disciplinares-de-menor-potencial-ofensivo>>.

Acesso em: 04 jun. 2024

BRASIL. Congresso Nacional. 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. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 06 mai. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 06 mai. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.112/90 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 06 mai. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 06 mai. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Manual da CGU. Disponível em: <

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf> Acesso em: 05 mai. 2024.

BRASIL. Corregedorias. Como calcular a dosimetria da sanção. Disponível em:

<<https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/servicos/eventos/siscor-procor/encontro-nacional-de-corregedorias-18-anos-do-siscor/apresentacoes/Comocalculardosimetriadasano.pdf>> Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedorias. Disponível

em: <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>>. Acesso em: 17 jul. 2024

BRASIL. Corregedorias. Termo de Ajustamento de Conduta - TAC.

<<https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/perguntas-frequentes/termo-d-ajustamento-de-conduta-tac>>. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha das corregedorias dos tribunais de contas. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/D9/77/74/02/F9DB571023455957E18818A8/Cartilha_corregedorias_tribunais_contas.pdf> Acesso em: 24 mai. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos S. Ação Civil Pública: comentários por artigo. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, revista, ampliada e atualizada até 31-12-2014. 28 ed. São Paulo: Atlas S.A, 2015

COSTA, Leonel. Termo de ajustamento de conduta (TAC) e algumas observações sobre seus limites. 2014. Disponível em : https://jus.com.br/artigos/30469/termo-de-ajustamento-de-conduta-tac-e-algumas-s-ob-servacoes-sobre-o-seus-limites#google_vignette>. Acesso em: 04 jun. 2024

DIREITO TRANSPARENTE. Termo de ajuste de conduta para servidores públicos. Disponível em:

<<https://direitotransparente.com.br/termo-ajuste-conduta-servidores-publicos/>>. Acesso em: 26 mai. 2024.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Abrucio, F. L. Disciplina 3.1: debate contemporâneo da gestão pública. 2011. Disponível em:

<<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>>. Acesso em: 04 jun. 2024

FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental: reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta. In MILARÉ, Edis. Ação civil pública: Lei 7.347/85 – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LESSA, Sebastião José. Do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância: doutrina, jurisprudência e prática; prefácio de Leon Fredja Szklarowsky. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MELO, Amanda Patrícia Sousa Dutra; CASTRO, José Ernane Barbosa de; BRIZOLLA, Cláudia Raquel Leão. Dosimetria das Sanções Administrativas

Disciplinares: Advertência e Suspensão. Repositório de Conhecimento da CGU, 2020. Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64488/6/Dosimetria_Sancoes_Adm_Disciplinarias.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2024.

MARQUES, Sylvia Bitencourt Valle; O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento para a boa governança pública. Tese (Doutorado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba. 2022

NOBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos. A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta em procedimentos disciplinares. 2015. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2024

SALLES, Marcos. Anotações sobre PAD. Janeiro 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/anotacoes-sobre-pad-marcos-salles-janeiro-2023.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2024.

SANTOS, Joiénita Da Silva Carvalho; Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins. Tese (Mestrado profissional em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade Federal de Tocantins. Tocantins. 2016. Acesso em: 04 jun. 2024.

SANTOS, Joiénita Da Silva Carvalho; O Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Poder Executivo Federal. Âmbito Jurídico, 1 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-termo-de-ajustamento-de-conduta-no-ambito-do-poder-executivo-federal/>>. Acesso em: 04 jun. 2024.

VIEIRA, Fernando Grella. A Transação na Esfera da Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos: Compromisso de Ajustamento de Conduta. In: Ação Civil Pública: lei 7.347/1985 – 15 anos. Milaré, Édís (Coord.). 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FACULDADES INTEGRADAS SANTA CRUZ DE CURITIBA. Normalização de apresentação de trabalhos científicos do curso de Direito, Curitiba. p.