

O termo de ajustamento de conduta no processo administrativo disciplinar: governança e eficiência – uma análise nas universidades mineiras

The conduct adjustment term (CAT in the disciplinary administrative process: governance and efficiency – an analysis at universities in Minas Gerais

Elisângela de Lima Silva¹  e Erico Lopes Pinheiro de Paula² 

¹ Tribunal Superior do Trabalho – TST, bacharel em Direito e técnico judiciário, mestre pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP da Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM, e-mail: elis1930@gmail.com

² Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM, doutor pelo Programa de Educação da Universidade Federal de São Carlos – PPGE/UFSCar, docente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP/UFTM, e-mail: ericolpp@ufscar.br

RESUMO

O Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD) é procedimento de apuração de infração praticada por servidores públicos. Na maioria das vezes 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 na qualidade do serviço público. O foco deste artigo é tratar do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) enquanto mecanismo de boa governança no aprimoramento da gestão disciplinar e meio alternativo à instauração do PAD. Utilizamos a metodologia da pesquisa bibliográfica e empírica documental, exploratória e comparativa, partindo de dois pontos: cotejo qualitativo das normas da Controladoria Geral da União em consonância com a literatura; e análise de relatórios de universidades federais mineiras entre 2015/2020. A média dos prazos para julgamento é relativamente alta, já que os estabelecidos em lei são bem menores. A morosidade é prejudicial ao órgão e servidor submetido à investigação, como também descumpre o princípio constitucional da razoável duração do processo e afasta a gestão das noções de boas práticas e eficiência buscadas pela governança pública. Das penas aplicadas, 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 (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, e a média não chegou a 2 TACs por UF. A maioria das penas de menor potencial ofensivo relaciona-se ao descumprimento de regras ou relacionadas ao trato interpessoal. As considerações finais pontuaram lacunas legais, operacionais e atitudinais a merecer o engajamento das entidades para o fortalecimento da governança, como a desburocratização e melhoria da eficiência por meio do TAC.

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

ABSTRACT

The Disciplinary Administrative Procedure (DAP) is a procedure for investigating infractions committed by public servants. Most of the time it is triggered to investigate conducts of low offensive potential, resulting in dismissals or irrelevant punishments that do little to improve the offender's behavior and the quality of the public service. The focus of this article is to deal with the Conduct Adjustment Term (CAT) as a mechanism of good governance in the improvement of disciplinary

management and an alternative means to the establishment of the DAP. The methodology of bibliographic and empirical documental, exploratory and comparative research was used, starting from two points: qualitative comparison of the rules of the Comptroller General of the Union in line with the literature; and analysis of reports from Minas Gerais federal universities between 2015/2020. The average time for adjudication is relatively high, as the timeframes established by law are much shorter. Delay is harmful to the body and public servant submitted to investigation, as well as it violates the constitutional principle of reasonable duration of the process and distances management from the notions of good practices and efficiency sought by public governance. Of the penalties applied, 75% referred to conduct that could adhere to the CAT. As for the procedural phase, almost 55% resulted in dismissals and/or acquittals and 21% in prescribed infractions (neither even investigated). Investigations (light sentences) accounted for 2/3 of the cases filed. The CAT has shown low adherence since it appeared in 2017, as only half of the analyzed FUs adopted it, and the average did not reach 2 TACs per UF. Most penalties of lesser offensive potential are related to non-compliance with rules or related to interpersonal treatment. The final considerations pointed out legal, operational and attitudinal gaps that deserve the engagement of entities to strengthen governance, such as reducing bureaucracy and improving efficiency through the CAT.

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

1 INTRODUÇÃO

De início, vale ressaltar que a gestão pública brasileira vem passando por diversas mudanças, 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, 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 (SOUSA NETO, 2018).

Sob esse enfoque, o estudo abordou em que medidas o Termo de Ajustamento de Conduta - 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). A justificativa para um estudo desta natureza teve por base o elevado número de servidores civis¹ ativos, com foco apenas no Poder Executivo Federal, haja vista que apenas esse contingente já representa expressivo impacto para o ente público.

Partindo de tal premissa, e tomando por base a observação das demandas de correção disciplinar nas UFs, questionamos se era possível recomendar o TAC como alternativa para correção disciplinar baseado nos conceitos de governança e eficiência. Nossa hipótese sugeria que sim. Para tanto, utilizamos a metodologia da pesquisa bibliográfica e empírica documental, exploratória e comparativa, partindo de dois pontos: cotejo qualitativo das normas da

¹ Dados atualizados até janeiro de 2023 informam a existência de 745.419 servidores públicos civis ativos do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores> Acesso em 10 mar.2023

Controladoria Geral da União em consonância com a literatura; e análise de relatórios de universidades federais mineiras entre 2015/2020.

Assim, foram feitas as seguintes divisões do presente artigo: preliminarmente, no referencial teórico, apresentamos 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 duas etapas, encontra-se 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, são apresentadas as considerações finais.

2 O REGIME DISCIPLINAR E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL: POSSIBILIDADE DE CONVERGÊNCIA

Inicialmente necessário conceituar o denominado servidor público, que 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 artigos 39 a 41 e da última nos artigos 42 e 142 (BRASIL, 1988). Contudo, atentando-se ao escopo deste artigo, 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. 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 artigo 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 artigos 2º e 3º da Lei nº 8.112/1990.

Via de consequência, quando da investidura em cargo ou emprego público, o servidor se sujeita às regras de comportamento, direitos e proibições impostos 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. 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. (DI PIETRO, 2019).

Neste aspecto, o regime disciplinar aqui tratado abrange apenas a categoria de servidor público *stricto sensu*, vinculado ao "regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais", conforme a Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990). As regras gerais encontram-se inseridas nos artigos 116, 117 e 132, da Lei nº 8.112/90. Já as penalidades previstas são: advertência, suspensão (de até no máximo 90 dias), demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada (artigo 127). Na mesma lei estão estabelecidas as etapas que compõem o procedimento apuratório disciplinar (artigos 143 a 182) (BRASIL, 1990). Recomendamos consulta² ao fluxograma detalhado do rito ordinário para breve ideia do que representa este sistema.

Desta maneira, quando há uma suposta violação das regras, a autoridade responsável deve investigar e, se necessário, aplicar a sanção correspondente. Isso pode ser feito por meio de uma sindicância acusatória/punitiva (SINAC) ou um processo administrativo disciplinar (PAD). A SINAC é usada em infrações de menor gravidade, com sanções de advertência ou suspensão de até 30 dias, enquanto o PAD pode ser utilizado em qualquer situação, sem precisar passar por outras etapas.

Para concluir, sucintamente, o que seria o regime disciplinar dos servidores e sua forma de aplicação, é importante mencionar o ato prévio conhecido como juízo de admissibilidade. Trata-se de meio pelo qual a autoridade verifica se há indícios de materialidade e autoria, se a conduta dos envolvidos caracteriza-se como infração ou se é caso de prescrição ou arquivamento, e quais medidas administrativas devem ser tomadas. Essa análise prévia é de fundamental importância, visto que depende dela - em boa parte - a eficácia e a eficiência dos

² 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

procedimentos correccionais. Adequadamente realizado, evita-se procedimentos desnecessários e, fatalmente, se reduz em custo público.

Sendo assim, a forma como a Administração conduz o exame de admissibilidade pode levar a ineficiência ou impunidade, ou a uma gestão mais célere e eficaz. Segundo Carvalho (2009), quem lida com esses procedimentos disciplinares conhece o sofrimento e constrangimento dos servidores processados, ainda que apenas no campo investigatório. Por tal razão, é etapa fundamental.

2.1 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

Sem adentrar no contexto histórico da Administração Pública, sucintamente partiremos do ponto em que mudanças mais significativas ocorreram. Por essa perspectiva, tem-se o modelo de administração pública burocrática que surgiu como substituta de uma administração patrimonialista (mais presente nas monarquias absolutistas e no regime militar), em que patrimônio público e privado se misturava, culminando na maior parte das vezes a troca de favores, corrupção e nepotismo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

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 em 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.

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, no lugar da vontade administrativa unilateral e impositiva, a decisão estatal deve ser 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).

2.2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COMO SUPEDÂNEO DO CONSENSUALISMO

Podemos dizer que a ideia de eficiência surgiu com mais afinco com o fortalecimento do modelo burocrático. Porém, para Bresser-Pereira (1996), 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” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10).

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, p. 110).

O conceito de eficiência para Di Pietro (2019) 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.

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 (CARVALHO FILHO, 2012). Bom exemplo citado por Carvalho Filho (2012) é a duração razoável dos processos, não apenas na esfera judicial como também na administrativa³.

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

³ Art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal.

intimamente ligado à noção de uma Administração Pública consensual. Na visão de Sousa Neto (2018) há um movimento no sentido de que a Administração Pública seja 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, p. 5).

Essa é uma tendência que vem ganhando muitos defensores, como se percebe da afirmação de Carvalho Filho (2012). Para o autor, é com base no princípio da eficiência que a administração pública “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).

3 O TAC COMO MECANISMO CONSENSUAL E ALTERNATIVO PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: A GOVERNANÇA PÚBLICA APLICADA

Como dito na seção 2, 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 normativa. 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, comumente utilizado pelo Ministério Público, surgiu para 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.

Na área disciplinar esse instrumento é mais recente, criado a partir da sistematização da correição no Poder Executivo Federal (SISCOR - Decreto nº 5.480/2005). Por conseguinte, a CGU como órgão central das funções correccionais ora mencionadas, emitiu a Instrução Normativa nº 02/2017 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.

Com efeito, o TAC desenhado pela CGU não representa uma remissão (perdão) para o infrator, mas um compromisso para adequar seu comportamento às exigências legais. A ideia é suspender o processo disciplinar até que a condição seja satisfeita. Nesse sentido, o TAC

propiciaria 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 (SADDY, GRECO, 2015).

Outro movimento importante ocorrido nas últimas décadas foi a 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 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 práticas, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, para que fosse observado por empresas privadas. O intuito era “influenciar a sociedade à adoção de práticas transparentes, responsáveis e equânimes na administração das organizações” (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020, p. 271). Com base nessas referências, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou um manual em 2014, no qual produziu um estudo detalhado de práticas passíveis de utilização por quaisquer órgãos e entidades públicas.

Nesse sentido, sucintamente é possível dizer que a governança pública é 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). A partir dessa 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.

No âmbito governamental, o TCU foi pioneiro em criar manuais práticos voltados aos municípios e entidades governamentais. Partindo dessa iniciativa, foi promulgado o Decreto Federal nº 9.203/2017, com vistas a definir a política de governança, traçando princípios norteadores para a boa gestão da coisa pública e para o melhor atendimento das necessidades da população. Entretanto, vale salientar que as boas práticas de governança, principalmente associadas à consensualidade, não se encerram apenas nesses pilares principiológicos. É o que Palma pontuou 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) (grifo nosso)

Alguns trechos do citado decreto dão o indicativo de que iniciativas como o TAC podem representar uma das várias maneiras de se implementar boas práticas de gestão⁴. 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.

4 O MÉTODO DA PESQUISA

A pesquisa exploratória e descritiva desenvolveu-se a partir de análise documental e bibliográfica com caráter aplicado. A técnica de coleta de dados foi do tipo triangulação, combinando dados qualitativos e quantitativos, subdividida em duas etapas. Para a primeira etapa, realizamos o cotejo e a análise jurídica e qualitativa entre as Instruções Normativas CGU n^os 02/2017 e 04/2020, em consonância com as análises críticas da literatura.

Na segunda 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). Além do recorte temporal, nossa escolha por esta delimitação amostral foi em razão da citada unidade federativa 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-sic*⁵ (sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão). Conjugou-se análise quantitativa e qualitativa dos dados com o intuito de delinear o contexto fático correcional das UFs.

5 COTEJO DA LEGISLAÇÃO E ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DO TAC

Nesta etapa, realizamos o cotejo dos elementos da atual instrução normativa do TAC

⁴ Arts. 4^a, V, VII, VIII; 5^o, III, 6^o, I a III do Decreto n^o 9.203/2017.

⁵ Disponível em: <https://landpage.cgu.gov.br/redirect/fulabr/>. Acesso em 30 ago. 2022.

(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 realizada em confronto com as observações críticas a partir da literatura.

Notamos que a IN 02/2017 foi genérica e inespecífica em relação ao alcance da permissibilidade de aplicação do TAC. Nesse sentido, a IN 04/2020 estendeu o acordo à administração indireta, as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e as empresas públicas. A razão é que há situações em que o Estado atua em atividades atípicas ou de mercado. Considerando que essas empresas recebem algum dinheiro público e estão sujeitas a regras públicas mínimas, como prestação de contas, processo seletivo de contratação e procedimentos licitatórios próprios, faz sentido a extensão do TAC também para essas entidades.

Outra alteração importante foi a inclusão 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 admissibilidade⁶ 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 (liberdade) da autoridade nessa avaliação está adstrita aos limites legais.

Todavia, como se nota do parágrafo 3º do artigo 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. Embora pareça haver uma discriminação entre tais funções, esta não existe por ser consectário lógico do que está previsto no artigo 135 da Lei nº 8.112/90. É que basta a aplicação de uma pena de suspensão para haver o desligamento do não ocupante de cargo efetivo de suas atividades.

Já no caso dos empregados públicos, no nosso entender, é por estarem eles sujeitos às regras trabalhistas da CLT, como também o regramento próprio da empresa estatal a que estão

⁶ Conceito abordado na seção 2, p. 5.

submetidos. Por fim, a definição do que é TAC, inserida no parágrafo 1º do artigo 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.

A exigência de assunção de culpa, que antes constava na antiga IN 02, foi alvo de avaliações negativas, como a de Nelson, Teixeira e Nelson (2020), para quem a norma de 2017 acabou sendo subutilizada, “não acarretando os fins almejados de economia processual e financeiro para a Administração Pública Federal” (2020, p. 46). Nesse ponto, concordamos que assumir a responsabilidade por “suposta” conduta irregular para que, somente assim, pudesse se firmar o TAC, acabaria por desestimular qualquer chance de um acordo.

Desta maneira, exigir a assunção de culpa de algo que nem mesmo foi comprovado (até porque não seria aberto um PAD), 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 artigo 5º, inciso LVII, mais conhecido como presunção de não culpabilidade (ou de inocência para a maioria).

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.

Percebemos que a nova instrução facilita a aplicação do TAC ao retirar a exigência da homologação pela autoridade competente. Isso evita um procedimento burocrático que pode atrasar a solução do conflito e levar à prescrição⁷ da punição, já que o prazo começa a correr assim que o fato se torna conhecido. 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.

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

⁷ Impossibilidade de punição pelo decurso do prazo

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 estabelecido; 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, p. 51). 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.

Frisamos que a legislação é expressa quanto à possibilidade de responsabilização do servidor por transgressões nas três esferas sancionatórias⁸, 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, p. 5). 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”, já que esse ramo do direito lida com a liberdade humana.

O prazo para firmar um novo TAC, de acordo com o inciso II do artigo 2º da IN 04/2020, é de dois anos a partir da publicação do documento. No entanto, Nelson, Teixeira e Nelson (2020) consideram essa questão uma fragilidade, argumentando que erros ou omissões podem atrasar ou impedir a publicação do termo, prejudicando o servidor. Por essa razão, eles

⁸ Arts. 121 a 126 da Lei nº 8.112/1990

defendem que o prazo deva ser contado a partir da assinatura do termo.

Discordamos parcialmente da crítica de Nelson, Teixeira e Nelson (2020). Considerando que o boletim interno é prática periódica de comunicação interna, desde que a instituição opte pela publicidade via boletim, evitará atrasos na contagem do prazo de validade do TAC e o impedimento de se firmar novo instrumento nesse período. Vale dizer 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 parágrafo 3º do artigo 5º da IN 02/2017. O fato de deixar a cargo dos órgãos a oportunidade de criar outras restrições à celebração de TAC, ainda internamente, representaria uma fragilidade, tanto pela provável desigualdade entre instituições, quanto no risco de abuso no elastecimento ou excessivo rigor para pactuação do acordo. Em ambos os casos, não seria demais imaginar a infinidade de questionamentos que isso poderia gerar.

A proposição do TAC foi ampliada na norma de 2020 para incluir a comissão permanente de processo administrativo disciplinar - CPPAD. Essa inovação deve proporcionar maior celeridade e eficiência na solução de conflitos, permitindo que a comissão se concentre nos processos mais relevantes e danosos à Administração Pública. O prazo para proposição do TAC foi aumentado de 5 para 10 dias, e simplificaram a etapa de avaliação do pedido feito pelo servidor ou pela CPPAD (artigo 5º, parágrafo 2º, IN 04/2020). 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.

Já o rol trazido no parágrafo 2º do artigo 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 infração⁹, podendo comprometer a boa-fé de sua declaração e ter declarada a reincidência de penalidades outrora praticadas.

A respeito do registro do TAC no cadastro do servidor, entendemos acertada a retirada da exigência que condicionava o cancelamento desse registro depois de decorrido o interstício

⁹ Art. 116. São deveres do servidor: (...) II - ser leal às instituições a que servir; (BRASIL, 1990)

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 prazo¹⁰. 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 da chefia imediata de que o signatário cumpriu as condições ali descritas, fatores que podem ocorrer em momentos distintos.

Já o artigo 8º inovou ao tratar a respeito da suspensão da prescrição punitiva, antes 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 dias¹¹, 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. 113), conforme representamos nos Quadros 1 e 2.

Quadro 1 - 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 pelos Autores, 2022.

Quadro 2 - Prazo para conclusão + prazo prescricional da advertência

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

Fonte: Elaborado pelos Autores, 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 2), 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

¹⁰ Art. 6º, §3º da IN nº 04/2020.

¹¹ Art. 142, inciso III, §1º da Lei nº 8.112/1990.

8 meses no caso da sindicância” (NELSON, 2019, p. 114), 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 no 181º dia, 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. 114). Essa suspensão do prazo prescricional impedirá que a administração perca a oportunidade de instaurar PAD caso haja o descumprimento do acordo pelo agente signatário.

A questão aqui trazida é mais de organização interna, porém tem repercussão de interesse público. Isto porque o CGU-PAD é um sistema informatizado usado para consolidar informações de processos correccionais no âmbito do Poder Executivo Federal. A alimentação desse sistema é importante para a transparência das ações públicas na resolução de contendas contra a Administração, fortalecendo os mecanismos de transparência e *accountability* da governança democrática. 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 12.527/2011¹².

O artigo 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.

Por fim, cabe ressaltar que a IN 04/2020 veio apenas corrigir uma impropriedade técnica do artigo 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 ato¹³, não é possível convalidá-lo. A “convalidação ou saneamento é o 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, 2019, p. 536).

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

¹² Art. 3º, I a V, da Lei nº 12.527/2011.

¹³ Art. 166 da Lei nº 10.406/2002

Nesta seção, tratamos de criar classificações para as respostas obtidas das UFs, dividindo-as nas categorias: prazos, identificação, fase do processo e procedimento adotado. 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.

6.1 - CATEGORIA – IDENTIFICAÇÃO

Nesta categoria, os assuntos analisados foram aqueles que estritamente pudessem ser considerados como penas de advertência e/ou suspensão e que foram mais recorrentes durante o período estudado. Vale dizer que todas as possibilidades estão previstas nos artigos 117, incisos I a VIII e XIX, 129 e 130 da Lei nº 8.112/1990. Nesta categoria, não forneceram dados as seguintes universidades: UFLA, UFSJ e UNIFAL.

Quadro 3 – Identificação

Assuntos mais recorrentes de menor potencial ofensivo	TOTAL
Ausência de prestação nas atividades ou na prestação de informações	25
Ausência ou impontualidade ao serviço	81
Designação de atribuições a pessoa estranha a repartição	3
Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos	575
Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou despreço	99
Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos	168

Fonte: Elaborado pelos Autores, 2022

Diante dos dados coletados, observamos 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 prestação, 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. Para os autores, os impactos causados pelos conflitos no ambiente de trabalho “se mostraram muito importantes, tendo em vista os relatos de desmotivação, insatisfação e descomprometimento com a instituição”. (NASCIMENTO; SIMÕES, 2011, p. 602).

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. Isso reflete 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.

6.2 - CATEGORIA – FASE DO PROCESSO

De início, observando-se a Tabela 1, 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 ressalva¹⁴ feita na tabela, vê-se que a soma das penas de menor potencial ofensivo, na verdade, representam 75 procedimentos 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.

Tabela 1 - Fase do processo

UFs	CATEGORIA – FASE DO PROCESSO – 2015 a 2020				
	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 pelos Autores, 2022.

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

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

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 artigo 129, parágrafo 2º da Lei nº 8.112/90.

Portanto, a quantidade de penalizações de maior gravidade tiveram média menor em relação às advertências e às suspensões no citado período (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.

Os dados apontam que a maioria dos processos instaurados nas UFs foram para apurar infrações leves. Isso sugere que há um alto custo humano, financeiro e estrutural envolvido em situações que poderiam ser resolvidas de forma mais eficiente e satisfatória. Essa análise provavelmente reflete o que ocorre em outras instituições públicas, já que a legislação disciplinar se aplica a todos os servidores públicos federais, independentemente do órgão em que trabalham.

Estudos, como o de Nóbrega e Tabak (2017), mostram que o custo total de um processo administrativo disciplinar é alto, incluindo remuneração de membros da CPPAD, custos de fases, prazos do julgamento e outras variantes do PAD. O valor médio encontrado pelos autores foi de R\$ 44.113,70 em 2017, o que provavelmente aumentou nos últimos seis anos. Considerando apenas a variante financeira, esses dados já são suficientes para a administração avaliar alternativas, como o TAC.

Nesse ponto, deduzimos que o TAC é uma alternativa viável que não se limita à questão financeira. Além de reduzir custos, pode evitar o constrangimento de servidores investigados, promover aderência aos regramentos por meio de medidas educativas, diminuir atritos entre funcionários e instituição e acelerar a solução de problemas. Essa abordagem consensual e desburocratizada está alinhada ao conceito de governança e às diretrizes do Decreto nº 9.203/2017, em especial os incisos V, VI e VIII do artigo 4º.

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 disciplinar¹⁵.

Sendo assim, a nosso ver, a alta taxa de arquivamentos e absolvições, que chegou a

¹⁵ Ver nota 2 deste artigo.

quase 55% do total avaliado, é mais um aspecto importante a apontar o TAC como solução eficaz para administrar tais irregularidades. É preocupante que, somente por essa amostragem, 225 processos demandaram tanto custo para, ao final, concluírem pela desnecessidade de sanção ou pela desnecessidade 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 1. Tais dados demonstram que o volume de PAD é intenso ou que não recebe a atenção da gestão.

Não estamos a afirmar que todos esses procedimentos culminariam numa possibilidade de TAC, até porque dependeria da condução do juízo de admissibilidade. Contudo, tais resultados são indicativos de que a maioria deles poderia ter sido evitada com a proposta de um acordo via TAC.

6.3 - CATEGORIA – PROCEDIMENTO ADOTADO

Inicialmente vale citar que apenas a UFVJM não forneceu dados para a formação da Tabela 2. Além disso, a sindicância referida na Tabela 2 é a SINAC – sindicância acusatória. Nossa análise avaliou apenas ocorrências que efetivamente estavam aptas a gerar consequências sancionatórias.

Tabela 2 – Procedimento adotado - 2015 a 2020

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

*não informado

Fonte: Da autora, 2022.

Partindo dos números referentes ao rito sumário, vale dizer que este é 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 habitual ou abandono de cargo (artigos 138 e 139 da Lei nº 8.112/1990).

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 retratam a maioria dos procedimentos adotados, já que representaram apenas 25 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.

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 sugestão de que a grande maioria desses procedimentos está afeta às infrações de menor potencial ofensivo. Essa constatação se baseia no que dispõe o artigo 145 da Lei nº 8.112/90.

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 2 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 haver 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.

6.4 - CATEGORIA – PRAZOS

Inicialmente vale pontuar que não forneceram dados para a formação do Quadro 4: 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 numericamente acima de cinco, o que ocorreu para UFJF, UFOP, UFV e UNIFEI.

Quadro 4 – 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 pelos Autores, 2022.

Veja que o Quadro 4 registra 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 4 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, pautando-se apenas no 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 estabelecidos em lei são bem menores.

Quadro 1 - 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 pelos Autores, 2022.

Embora a administração pública não sofra consequências por ultrapassar prazos, a morosidade na condução de processos é prejudicial para o órgão e para quem está sendo

investigado. Além disso, a demora descumpre o princípio constitucional da razoável duração do processo e afasta a gestão das noções de boas práticas e eficiência buscadas pela governança pública.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo trata do TAC como mecanismo de boa governança e alternativa à instauração do PAD. A análise dos processos disciplinares nas universidades federais de Minas Gerais entre 2015 e 2020 mostrou que as penas graves não foram a maioria, com apenas 25 processos em 5 anos, uma média de 5 sanções graves anuais entre as 10 respondentes. A média por UF foi de menos de 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 está afeto às infrações de menor potencial ofensivo. Essa constatação se baseia no que dispõe o artigo 145 da Lei nº 8.112/90.

Verificou-se que 75% das penas aplicadas poderiam ser solucionadas através do TAC. Na fase processual, 55% resultaram em arquivamentos ou absolvições e 21% em infrações prescritas (sem investigação). As infrações de menor potencial ofensivo mais recorrentes referem-se ao descumprimento de regulamentos e ao trato interpessoal inadequado, como falta de presteza e manifestação de despreço. Isso destaca a necessidade de uma boa gestão de conflitos para garantir um serviço público de qualidade aos usuários.

Já a média de tempo gasto na finalização dos processos 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, conforme exposto no Quadro 1. A morosidade é malvista e prejudicial tanto para o órgão quanto para o servidor tanto tempo submetido a investigação; além do descumprimento do princípio constitucional da razoável duração processual.

Além disso, 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.

Vemos que das 10 UFs respondentes, 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, ao comparar a norma inaugural (IN 02/2017) com a nova IN 04/2020, percebemos avanços jurídicos e procedimentais. Anteriormente, o servidor precisava assumir a culpa para firmar o acordo, o que gerou críticas. Além disso, a falta de previsão de suspensão da prescrição, o curto prazo para adesão e o impedimento da CPPAD participar ativamente na propositura do acordo também geraram impasses na aceitação do TAC.

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.

Foi possível notar que o sistema de punição tradicional não tem gerado os efeitos transformadores esperados, especialmente nas sanções de baixa lesividade. Desafogar a administração pública do excesso de procedimentos disciplinares, adotando o TAC para infrações de menor lesividade, sem dúvida é um caminho para que a gestão possa focar apenas nos atos realmente gravosos e/ou de danos ao erário. Já para o TAC restaria o papel mais dinâmico e eficiente de harmonizar as relações entre servidores, gestores e ambiente de trabalho, conscientizando-os dos comportamentos disfuncionais. Como resultado principal da pesquisa de mestrado que realizamos, foi apresentado um protocolo de implementação do TAC para as universidades públicas federais, como produto técnico decorrente; porém passível de replicação para qualquer entidade pública federal.

8 REFERÊNCIAS

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.

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. 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 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20247871/do1-2017-05-31-instrucaonormativa-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 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. 2020. 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. 1990. 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.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 07-40, jan/abr 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/711/559> Acesso em: 10 dez. 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.

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

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. 108-116, 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; 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, 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.

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.

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.