



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

JORGE PEREIRA SOARES

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E O DEVER DE APURAR NO
SISTEMA CORRECCIONAL DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: UM ESTUDO DE
EFETIVIDADE À LUZ DAS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS INCLUÍDAS NA LINDB**

**JOÃO PESSOA
2023**

JORGE PEREIRA SOARES

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E O DEVER DE APURAR NO SISTEMA CORRECIONAL DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: UM ESTUDO DE EFETIVIDADE À LUZ DAS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS INCLUÍDAS NA LINDB

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dr.^a Luiza Rosa Barbosa de Lima

**JOÃO PESSOA
2023**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S676t Soares, Jorge Pereira.

Termo de ajustamento de conduta e o dever de apurar no sistema correccional do serviço público federal: um estudo de efetividade à luz das inovações legislativas incluídas na LINDB / Jorge Pereira Soares. - João Pessoa, 2023.

66 f.

Orientação: Luiza Rosa Barbosa de Lima.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Correccional. 2. Responsabilização. 3. TAC. 4. PAD. 5. LINDB. 6. Consequencialismo. 7. Pragmatismo. 8. Lei Federal n.º 13.655/18. I. Lima, Luiza Rosa Barbosa de. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

JORGE PEREIRA SOARES

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E O DEVER DE APURAR NO SISTEMA CORRECCIONAL DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: UM ESTUDO DE EFETIVIDADE À LUZ DAS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS INCLUÍDAS NA LINDB

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dr.^a Luiza Rosa Barbosa de Lima

DATA DA APROVAÇÃO: 02 DE JUNHO DE 2023

BANCA EXAMINADORA:


Prof.^a Dr.^a LUIZA ROSA BARBOSA DE LIMA
(ORIENTADORA)


Prof. Dr. CARLOS PESSOA DE AQUINO
(AVALIADOR)


Prof.^a Dr.^a MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO
(AVALIADORA)

RESUMO

A responsabilização na esfera administrativa de agentes públicos federais pelo tradicional Processo Administrativo Disciplinar (PAD), atualmente regido pela Lei n.º 8.112, de 1990 vem demonstrando sinais de esgotamento e pouca efetividade, dada a pouca operacionalidade, o que resulta em altos índices de prescrição de penalidades, essencialmente as de menor potencial ofensivo, fato que esvazia seu caráter sancionatório e pedagógico, carecendo de uma urgente modernização. Nesse sentido, com o intuito de modernizar e desburocratizar os procedimentos de responsabilização de agentes públicos no que se refere a responsabilização por infrações funcionais de menor potencial ofensivo, a Controladoria-Geral da União (CGU), em benefício à consensualidade e eficiência, vem desenvolvendo e aperfeiçoando desde 2017 o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O TAC consiste em um compromisso de ajustamento de conduta por meio do qual o agente público reconhece o cometimento de infração funcional de menor potencial ofensivo e celebra com a administração compromisso de correção de conduta, assumindo o dever de cumprir determinadas obrigações com prazo certo, visando reparar ou mitigar o dano e, ainda, servir de ferramenta pedagógica para evitar infrações futuras. Por ser aplicável apenas em casos de infrações funcionais de menor potencial ofensivo, a valoração da conduta do servidor na análise preliminar do juízo de admissibilidade é fundamental. É através dele que, de forma sumária, a autoridade competente analisa a gravidade da conduta, tratando-se essencialmente de uma atividade interpretativa. Nesse contexto, a Lei Federal n.º 13.655/18 positivou na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) novas disposições legais e parâmetros interpretativos de bases pragmatista e consequencialista que influenciam de forma decisiva a aplicação do direito público e, conseqüentemente, o juízo de admissibilidade. Dessa maneira, considerando os benefícios próprios da solução de conflitos pela via autocompositiva, o problema que o presente trabalho visa responder é: Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) vem sendo utilizado no serviço público federal de forma efetiva? Diante disso, o presente trabalho estudou o Termo de Ajustamento de Conduta e o dever de apurar no sistema correccional do serviço público federal e sua efetividade por meio do estudo de todos os casos concretos em que houve a utilização efetiva da ferramenta em uma determinada autarquia federal, bem como estudo estatístico do acervo da unidade correccional da autarquia federal

utilizada como modelo para averiguar a potencialidade de utilização da ferramenta, à luz das inovações legislativas incluídas na LINDB. Nesse intuito, a metodologia utilizada consiste em pesquisa descritiva, com uma abordagem qualitativa e quantitativa para uma análise crítica dos dados coletados via pesquisa bibliográfica e documental, tendo sido utilizado o método dedutivo. Como resultado, o presente trabalho constatou que mais de 50% das infrações funcionais apuradas pelo órgão correcional da autarquia federal estudada são de menor potencial ofensivo, suscetíveis de resolução via Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Ademais, foi verificado que dos procedimentos administrativos de apuração de infrações funcionais em que houve propositura de TAC, 75% deles houve a adesão por partes dos agentes públicos envolvidos, fato que evidencia a grande potencialidade de utilização da ferramenta na atividade correcional no serviço público federal.

Palavras-chave: Correcional. Responsabilização. TAC. PAD. LINDB. Pragmatismo. Consequencialismo. Lei Federal n.º 13.655/18.

ABSTRACT

Accountability in the administrative sphere of federal public officials through the traditional Administrative Disciplinary Process (PAD), currently governed by Law No. 8,112 of 1990, has been showing signs of exhaustion and limited effectiveness due to its low operability, resulting in high rates of prescription of penalties, particularly those of minor offensive potential. This undermines its punitive and educational character, calling for an urgent modernization. In this regard, aiming to modernize and streamline the procedures for holding public officials accountable for minor offenses, the Comptroller General of the Union (CGU), in pursuit of consensus and efficiency, has been developing and refining since 2017 the Conduct Adjustment Agreement (TAC). The TAC consists of a commitment to adjust conduct through which the public official acknowledges the commission of a minor offense and enters into an agreement with the administration to correct the behavior, assuming the duty to fulfill certain obligations within a specified timeframe, with the aim of repairing or mitigating the harm and serving as a pedagogical tool to prevent future infractions. Since it applies only to cases of minor functional offenses, the evaluation of the server's conduct in the preliminary analysis of admissibility is crucial. It is through this evaluation that the competent authority, in a summary manner, assesses the seriousness of the conduct, essentially involving an interpretative activity. In this context, Federal Law No. 13,655/18 introduced new legal provisions and interpretative parameters in the Law of Introduction to Brazilian Legal Norms (LINDB) based on pragmatism and consequentialism, which decisively influence the application of public law and, consequently, the admissibility assessment. Thus, considering the inherent benefits of resolving conflicts through self-composition, the problem this study seeks to address is: Is the Conduct Adjustment Agreement (TAC) being effectively used in the federal public service? Therefore, this study examined the Conduct Adjustment Agreement and the duty to investigate in the correctional system of the federal public service and its effectiveness through the study of all specific cases in which the tool was effectively used in a particular federal agency, as well as a statistical analysis of the case load of the correctional unit of the federal agency used as a model to assess the potential use of the tool, in light of the legislative innovations included in the LINDB. To this objective, the methodology used consisted of descriptive research with a qualitative and quantitative approach for a critical analysis of the data collected through bibliographic

and documentary research, employing a deductive method. As a result, this study found that over 50% of the functional offenses investigated by the correctional body of the studied federal agency are of minor offensive potential, suitable for resolution through the Conduct Adjustment Agreement (TAC). Furthermore, it was observed that of the administrative procedures for investigating functional offenses in which a TAC was proposed, 75% of them were accepted by the involved public officials, highlighting the great potential for using the tool in the correctional activity within the federal public service.

Keywords: Correctional. Accountability. TAC. PAD. LINDB. Pragmatism. Consequentialism. Federal Law No. 13,655/18.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

IN – INSTRUÇÃO NORMATIVA

IPS – INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA

LINDB – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

PAD – PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

PLS – PROJETO DE LEI DO SENADO

PN – PORTARIA NORMATIVA

SINVE – SINDICÂNCIA INVESTIGATIVA

TAC – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....	14
2.1 ORIGEM E DISCIPLINA NORMATIVA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	14
2.2 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO CORRECCIONAL	17
2.2.1 Definição normativa e origem	17
2.2.2 O atual modelo de TAC - Portaria Normativa n.º 27/2022 da CGU	20
2.2.3 Das hipóteses de aplicabilidade do TAC	21
2.2.4 Dos requisitos para a celebração do TAC	22
2.2.5 Das obrigações a serem assumidas pela celebração do instrumento.....	23
2.2.6 Da autoridade celebrante do TAC	23
2.2.7 Dos legitimados para a propositura do TAC	24
2.2.8 Dos elementos do TAC	24
2.2.9 Das obrigações a serem cumpridas pelo agente público	25
2.2.10 Da fiscalização e disposições finais	27
2.3 DO DEVER DE APURAR E INSTRUMENTOS AUXILIARES AO TAC.....	28
2.3.1 DA INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA – IPS.....	30
2.3.2 DA SINDICÂNCIA INVESTIGATIVA – SINVE.....	31
3 O TAC E O NOVO PARADIGMA INTERPRETATIVO INCLUÍDO PELA LEI N.º 13.655/18 NA LINDB	32
3.1 OS ARTIGOS 20 E 21 DA LINDB E A INTRODUÇÃO DEFINITIVA DO CONSEQUENCIALISMO E PRAGMATISMO JURÍDICO	35
3.2 O ART. 22 DA LINDB E SEU PRAGMATISMO	40
3.3 O ART. 24 DA LINDB E UM PASSO A MAIS EM DIREÇÃO A SEGURANÇA JURÍDICA.....	42
3.4 O ART. 26 DA LINDB E A CONSOLIDAÇÃO DE UM ARCABOUÇO JURÍDICO PRÓ CONSENSUALIDADE	44
4 ANÁLISE DA APLICAÇÃO E EFETIVIDADE DO TAC NO SISTEMA CORRECCIONAL DA AUTARQUIA FEDERAL ESTUDADA	46
4.1 AS INFRAÇÕES FUNCIONAIS MAIS RECORRENTES APURADAS PELO SISTEMA CORRECCIONAL DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL E APLICABILIDADE DO TAC NA AUTARQUIA FEDERAL ESTUDADA	46
4.2 DOS CASOS ANALISADOS	49
4.1.1 CASO 1	49
4.1.2 CASO 2	53

4.1.3 CASO 3	55
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS.....	62

1 INTRODUÇÃO

A responsabilização administrativa de agentes públicos possui algumas peculiaridades, dentre elas, a apuração de irregularidades pelos próprios pares e a proximidade no dia a dia entre aqueles que apuram e os investigados. Outra particularidade é a necessidade de criação de uma cultura organizacional que estimule a cooperação entre servidores na denúncia de condutas infracionais, tanto como um dever previsto pela legislação, quanto por se tratar de uma conduta eticamente exigível, visto que o bem jurídico tutelado é o interesse público.

Nesse contexto, considerando o dever da denúncia, o dever da autoridade responsável de apurar, e a considerável margem de discricionariedade na valoração das condutas infracionais funcionais (especialmente as de menor potencial ofensivo), é de fundamental importância a utilização de ferramentas de apuração preliminar que conduzam e auxiliem a autoridade instauradora sobre a necessidade de se formalizar um processo correcional de imediato ou a viabilidade de se recorrer a meios alternativos, dentre eles, o arquivamento liminar (quando evidente a inexistência de irregularidade e/ou nexos causal), ou então a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) quando constatada a existência de lesividade ao bem jurídico tutelado, porém com pouca gravidade.

Essa fase preliminar é o juízo de admissibilidade, ato administrativo por meio do qual a autoridade competente faz uma análise sumária da irregularidade relatada, verificando se há indícios suficientes de autoria e materialidade aptos a justificar a instauração de um procedimento apuratório de responsabilização de agentes públicos por infrações funcionais.

Já o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Por meio dele o agente público reconhece o cometimento de infração funcional de menor potencial ofensivo e celebra com a administração compromisso de correção de conduta, assumindo o dever de cumprir determinadas obrigações com prazo certo, visando reparar ou mitigar o dano e, ainda, servir de ferramenta pedagógica para evitar infrações futuras.

Sendo assim, deve-se valorizar o juízo de admissibilidade como filtro preliminar e o Termo de Ajustamento de Conduta como meio alternativo à instauração do Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

O Termo de Ajustamento de Conduta foi inicialmente normatizado pela Instrução Normativa n.º 2, de 30 de maio de 2017 da Controladoria-Geral da União (CGU), versão “piloto” e mais restritiva, posteriormente reformulado pela Portaria Normativa n.º 27/2022, que ampliou as hipóteses de aplicabilidade, caracterizando o instrumento no art. 1º, § 1º como “procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos”¹, em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, considerando-se como tais, “a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 dias, nos termos do artigo 129 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno”².

Celebrado o TAC e declarado o cumprimento das condições estabelecidas, não será instaurado procedimento disciplinar pelos mesmos fatos objeto do ajuste.

Nesse contexto, durante a fase valorativa e interpretativa do juízo de admissibilidade, uma inovação legislativa apta a exercer grande influência sobre foi a edição da Lei Federal n.º 13.655/18 que estabeleceu novos parâmetros pragmatistas e consequencialistas no Direito Público brasileiro³. A referida lei, em benefício da consensualidade, acrescentou o art. 26 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, prevendo a celebração de compromisso nos seguintes termos⁴:

para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a

¹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022**. [S. l.], 14 out. 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-cgu-n-27-de-11-de-outubro-de-2022-435868760>. Acesso em: 22 mar. 2023.

² BRASIL. **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. [S. l.], 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

³ OLIVEIRA, G. J. O hiperativismo do controle externo da gestão pública pós-lei federal nº 13.655/18: panorama das adaptações comportamentais e normativas do TCU e do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP frente aos novos parâmetros pragmatistas e consequencialistas de Direito Público fixados pela LINDB. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7241936/mod_resource/content/1/Texto%20Gustavo%20Justino%20Nova%20LINDB.pdf. Acesso em: 17 Fev. 2023.

⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*, p. 115 [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 17 abr. 2023.

legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial

O que já vem se mostrando evidente é a pouca eficiência do Processo Administrativo Disciplinar ordinário, refletido pelo alto índice de prescrição de infrações administrativas de menor potencial ofensivo (conforme será abordado no capítulo 3). Alguns fatores podem ser apontados como possíveis causas dos altos índices de prescrição dessas infrações: o prazo prescricional relativamente curto (180 dias para infrações puníveis com advertência, contados da data da ciência da irregularidade pela autoridade competente), aliado ao pouco contingente de servidores dedicados de forma permanente para a atividade correcional e à alta demanda de trabalho nunca razoavelmente atendida pelas limitações de natureza material.

É fato que responsabilização disciplinar do servidor público da União a partir do procedimento instituído pela Lei 8.112/90 está desatualizado. Isso dificulta e causa entraves ao próprio procedimento, dentre eles as recorrentes prescrições e pouca efetividade, necessitando na atual conjuntura de uma flexibilização acerca do instituto da responsabilização, efeitos jurídicos e das penalidades.

Nesse sentido, os supramencionados normativos (Instruções Normativas editadas pela CGU e Lei Federal nº. 13.655/18), oferecem ferramentas para sanar certos vícios procedimentais do processo administrativo sancionador e promover uma modernização dessa área do Direito.

Dessa maneira, considerando todos os benefícios expostos, o problema que o presente trabalho visa responder é: Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) vem sendo utilizado no serviço público federal de forma efetiva? Em caso negativo, quais alternativas podem ser identificadas para resolver esse problema?

Dessa forma, há a necessidade de se avaliar os meios alternativos de solução de irregularidades para deixar o Processo Administrativo Disciplinar ordinário para condutas de maior potencial ofensivo (especialmente casos de demissão), da mesma forma que deve ser evitada a prescrição das condutas irregulares de menor potencial ofensivo, visto que a sanção disciplinar guarda evidente conteúdo pedagógico e dissuasivo.

Nesse diapasão, considerando os benefícios e agilidades propiciadas por essa ferramenta, na teoria, é preferível a celebração do Termo de Ajustamento de

Conduta à instauração de uma Sindicância Acusatória ou a um Processo Administrativo Disciplinar de rito ordinário.

No entanto, ainda se verifica em certos casos certa relutância por parte de agentes públicos em recorrer ao ajuste. Diante disso, o presente trabalho tem por objetivo descrever o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito correccional à luz das inovações legislativas incluídas pela Lei Federal n.º 13.655/18 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e sua efetividade no sistema correccional do serviço público federal.

Para tanto, a metodologia utilizada consiste em pesquisa descritiva, visto que proporciona uma maior proximidade com a questão, com uma abordagem qualitativa e quantitativa para uma análise crítica dos dados coletados via pesquisa bibliográfica e documental. Foi utilizado o método dedutivo: a pesquisa tem início na descrição crítica das disposições normativas sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) do âmbito correccional, passando para a análise das influências das inovações legislativas da LINDB a aplicação desse instrumento e, à luz dos conceitos desenvolvidos, o trabalho é finalizado com um estudo de caso das experiências vivenciadas por uma autarquia federal no uso dessa ferramenta para a atividade correccional.

Com essa finalidade, o presente trabalho será dividido em 3 (três) capítulos: o primeiro trata de conceituar o Termo de Ajustamento de Conduta em si, seus casos de aplicabilidade e um detalhamento da sua disciplina normativa no âmbito correccional; o segundo trata das inovações legislativas introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei Federal n.º 13.655/18 de novos vetores interpretativos que tratam da aplicação de normas de direito público para se obter maior segurança jurídica e sua influência na utilização do Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito correccional; por fim, o terceiro capítulo se propõe a elaborar um panorama da utilização do Termo de Ajustamento de Conduta no sistema correccional do serviço público federal a partir do estudo do acervo de procedimentos correccionais de uma autarquia federal utilizada como referência para avaliar se o instrumento vem sendo utilizado de forma efetiva e, em caso negativo, sugerir soluções a partir da pesquisa realizada neste trabalho.

2 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

2.1 ORIGEM E DISCIPLINA NORMATIVA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um procedimento tipicamente administrativo com vistas a sanar irregularidades e essencialmente (mas não exclusivamente) evitar a judicialização. Tem uma de suas origens o compromisso de ajustamento de conduta celebrado pelo Ministério Público com gestores públicos e particulares com vistas a privilegiar o consensualismo e sanar irregularidades de forma prematura.

Como instrumento do Ministério Público, o TAC é previsto pelo § 6º do art. 5º da Lei n.º 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), e é atualmente regulamentado pela Resolução n.º 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual define, em seu art. 1º, *caput*, o TAC como:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.⁵

A Resolução n.º 179/2017, acertadamente, qualifica o compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos dos quais o Ministério Público possui a incumbência como fiscal da ordem jurídica (art. 127, *caput*, Constituição Federal)⁶. **Ademais, a própria definição traz a finalidade do TAC: a adequação da conduta de agentes públicos e particulares às exigências legais e constitucionais.**

⁵ CNMP (Brasil). Conselho Nacional do Ministério Público. **RESOLUÇÃO Nº 179, DE 26 DE JULHO DE 2017**.. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. [S. l.], 8 set. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5275>. Acesso em: 17 fev. 2023.

⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. [S. l.: s. n.], 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

Nesse sentido, para garantir que o compromisso possua coercibilidade, a Lei n.º 7.347/85 dotou o compromisso de eficácia de título executivo extrajudicial (art. 5º, § 6º): “§ 6.º 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”⁷.

Da exposição de motivos da Resolução é destacada a “acentuada utilidade do compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de redução de litigiosidade”, considerando que evita a judicialização através da autocomposição de conflitos e controvérsias, contribuindo para o acesso à justiça de forma célere e efetiva.

Em clara consagração ao princípio da indisponibilidade do interesse público, a Resolução n.º 179/2017 evidencia que, por não ser o titular dos direitos a serem resguardados e efetivados no compromisso de ajustamento de conduta, o Ministério Público não pode fazer concessões que resultem na renúncia de direitos, limitando-se a negociação (§ 1º do art. 1º):

à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados⁸

Dessa forma, os princípios da legalidade e indisponibilidade do interesse público são balizas que limitam o objeto do compromisso **(1) à interpretação do direito para o caso concreto**: o trabalho interpretativo é fundamental para a correta aplicação da norma, tendo em vista a recorrente utilização de conceitos jurídicos abstratos e indeterminados que dificultam a compreensão do grau de amplitude e aplicabilidade da norma; **(2) à especificação de obrigações adequadas e**

⁷ BRASIL. **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. [S. l.], 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

⁸ CNMP (Brasil). Conselho Nacional do Ministério Público. **RESOLUÇÃO Nº 179, DE 26 DE JULHO DE 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. [S. l.], 8 set. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5275>. Acesso em: 17 fev. 2023.

necessárias à correção das irregularidades, em particular o modo, tempo e lugar de cumprimento: superada a fase de interpretação do direito para o caso concreto, cuida-se de especificar as obrigações às quais o compromissário se submeterá, devendo ser necessárias e adequadas (compatíveis) ao dano causado e ao bem jurídico tutelado; por fim **(3) à mitigação, à compensação e à indenização dos danos de inviável recuperação:** as obrigações do compromissário devem ser definidas com vistas a mitigar, a compensar ou a indenizar os danos concretamente causados.

Ato contínuo, a Resolução n.º 179/2017 estipula no § 3º do art. 1º que a celebração do compromisso de ajustamento de conduta “não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso”⁹. Com essa disposição, a norma deixa claro as possibilidades do grau de abrangência do compromisso, que limita o consensualismo ao grau de disponibilidade do interesse público versado no caso concreto, tendo como objetivo a mitigação/compensação/indenização do dano causado, sem importar automaticamente de outras responsabilidades das esferas civil, penal ou administrativa.

Ademais, o art. 3º da mesma resolução abre a possibilidade de o compromisso de ajustamento de conduta ser tomado em qualquer fase da investigação (de forma extrajudicial), ou no próprio curso da ação judicial, estabelecendo que as obrigações nele contidas devem, em regra, ser líquidas, certas e exigíveis¹⁰.

A Resolução estatui ainda a obrigatoriedade de fiscalização dos TACs firmados pelo órgão do Ministério Público que tomou compromisso (arts. 9º e 10), e que, em caso de descumprimento, integral ou parcial, deverá realizar a execução judicial do respectivo título extrajudicial com relação às cláusulas em que se constatar a mora ou inadimplência (art. 11)¹¹.

Além disso, o Ministério Público também tem legitimidade para executar compromisso de ajustamento de conduta firmado por outro órgão público, em caso de

⁹ CNMP, 2017.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

omissão da autoridade competente em relação ao descumprimento das obrigações assumidas, sem prejuízo da apuração das responsabilidades do agente público inerte (art. 12)¹².

Por fim, importante disposição da Resolução n.º 179/2017 é a de que As Escolas do Ministério Público ou seus Centros de Estudos **promoverão cursos de aperfeiçoamento sobre técnicas de negociação e mediação voltados para a qualificação de Membros e servidores com vistas ao aperfeiçoamento da teoria e prática do compromisso de ajustamento de conduta (art. 14)**¹³. Essa disposição é fundamental considerando as constantes inovações de métodos de solução consensual de conflitos e a necessidade de aperfeiçoamento contínuo de membros e servidores para a condução de tratativas do compromisso de ajustamento de conduta, sempre em busca de promover sua maior aceitação e, em consequência disso, redução da litigiosidade.

2.2 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO CORRECCIONAL

2.2.1 Definição normativa e origem

O art. 61 da Portaria Normativa CGU n.º 27/2022 define o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito correccional como um “procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo”¹⁴.

Conforme será demonstrado adiante, o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito correccional teve grande influência em sua base de formulação no compromisso de ajustamento de conduta previsto na Lei da Ação Civil Pública e já amplamente utilizado pelo Ministério Público nos moldes do que foi delineado no tópico precedente.

Importante pontuar, de início, que de modo diverso da previsão normativa da Lei da Ação Civil Pública, que prevê expressamente a possibilidade de celebração de compromisso de ajustamento de conduta (§6º do art. 5º), o Estatuto dos Servidores

¹² CNMP, 2017.

¹³ CNMP, 2017.

¹⁴ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022.

Públicos da União (Lei n.º 8.112/90) não contém nenhuma previsão expressa desse instrumento no capítulo que trata do Regime Disciplinar, tendo sido criado e regulamentado como forma de responsabilização do servidor público federal por meio de ato infralegal (Instrução Normativa) da Controladoria-Geral da União (CGU), a partir da previsão legal de sua competência de expedir regulamentos acerca de atividades correcionais no âmbito do Poder Executivo federal.

A primeira versão do Termo de Ajustamento de Conduta nesse sentido é a Instrução Normativa n.º 2, de 30 de maio de 2017 da Controladoria-Geral da União (CGU) e foi sucessivamente atualizado pela Instruções Normativas n.º 17, de 20 de dezembro de 2019, pela Instrução Normativa n.º 4, de 21 de fevereiro de 2020, até o atual modelo regulamentado pela Portaria Normativa n. 27, de 11 de outubro de 2022.

Em sua primeira versão (na Instrução Normativa n.º 2, de 30 de maio de 2017) era disposto que

Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa. Parágrafo único. Para os fins desta instrução normativa, considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência, nos termos do art. 129 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno¹⁵.

A norma destinava a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta exclusivamente para infrações de menor potencial ofensivo, entendidas como a conduta punível com advertência, nos termos do art. 129 da Lei n.º 8.112, ou com penalidade similar nos termos da lei, ou regulamento interno. Cumprido o acordado no ajuste, não seria instaurado processo administrativo disciplinar ordinário¹⁶.

Da disposição normativa verifica-se que o “projeto-piloto” tinha um rol mais restritivo e pouco ambicioso. A título de exemplo, as infrações em que havia a

¹⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 30 DE MAIO DE 2017**. [S. l.], 31 maio 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20247871/do1-2017-05-31-instrucao-normativa-n-2-de-30-de-maio-de-2017-20247806. Acesso em: 1 fev. 2023.

¹⁶ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017.

possibilidade de celebração de TAC eram: nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave¹⁷.

O rol de proibições que caso violadas implicariam a penalidade de advertência, e, como consequência, possibilitaria a celebração de TAC, segundo o art. 117 da Lei n.º 8.112/90 é o seguinte:

Art. 117. Ao servidor é proibido: (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001) I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato; II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição; III - recusar fé a documentos públicos; IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço; V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição; VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado; VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político; VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil; [...] XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.¹⁸

Do rol exemplificativo do art. 117, extrai-se que condutas que impliquem em prejuízo ao erário não estavam incluídas na primeira normativa acerca de TAC, sendo essa inclusive uma vedação expressa do art. 4º da IN CGU n.º 2/2017, além dessa vedação, também não poderia ser celebrado TAC nas hipóteses com indício de ato de improbidade administrativa ou a existência de circunstâncias que justificassem a majoração da penalidade, nos termos do art. 128 da Lei n.º 8.112/90. Outra proibição para a celebração de TAC era o agente público ter celebrado TAC nos últimos dois anos, ou ainda, possuir registro válido de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais.

Para celebrar o TAC, nos termos do art. 2º da IN CGU n.º 2/2017, o agente público interessado deve assumir a responsabilidade pela irregularidade a que deu

¹⁷ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017.

¹⁸ BRASIL. **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. [S. l.], 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

causa e se comprometer a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente.¹⁹

2.2.2 O atual modelo de TAC - Portaria Normativa n.º 27/2022 da CGU

A partir da IN n.º 2/2017 até a Portaria Normativa n.º 27/2022, o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito correccional passou por significativas mudanças: particularmente quanto ao âmbito de abrangência (o aumento do rol das infrações funcionais passíveis de celebração de TAC), bem como mudança quanto a autoridade responsável pela celebração do ajuste.

O atual modelo de TAC é regulamentado pela Portaria Normativa n.º 27/2022 da CGU que consolidou toda a normativa infralegal sobre a atividade correccional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Anote-se, por oportuno, que tal consolidação constituiu um verdadeiro avanço, tendo em vista que anteriormente os diferentes assuntos hoje incorporados neste instrumento eram tratados de forma bastante fragmentada em diversas Instruções Normativas, dificultando o trabalho prático de sua aplicação no dia a dia aos casos concretos.

Importante novidade incorporada pelo parágrafo único do art. 61 da supracitada Portaria Normativa, dispõe que tendo **como objetivo a eficiência, a efetividade e a racionalização de recursos públicos**, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão optar pela celebração do TAC, desde que atendidos os requisitos previstos na normativa²⁰.

A eficiência é o princípio que deve reger a administração pública, conforme art. 37, *caput*, da Constituição Federal e consiste em realizar as atividades de modo correto, utilizando os recursos necessários, e em tempo adequado. A eficiência é nada mais nada menos que o uso racional de recursos públicos, sem desperdícios.

Já o conceito de efetividade em políticas públicas refere-se à capacidade de uma política pública atingir os resultados desejados e produzir impactos positivos na sociedade. Isso implica que a política pública seja implementada de forma eficiente, com recursos adequados, e que alcance seus objetivos de maneira eficaz, ou seja, que produza os resultados pretendidos.

¹⁹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017.

²⁰ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022.

Em outras palavras, em gestão pública efetividade se refere a abrangência dos resultados positivos da política pública para a coletividade. No caso em tela, a utilização racional de recursos públicos com a finalidade coibir as irregularidades funcionais já detectadas e evitar novas, a bem da moralidade do serviço público.

2.2.3 Das hipóteses de aplicabilidade do TAC

Para alcançar esses objetivos, a PN CGU n.º 27/2022 ampliou o rol de infrações funcionais aptas a ensejar hipóteses de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, considerando infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punida com advertência ou suspensão de até 30 dias, nos termos do inciso II do art. 145 da Lei n.º 8.112/90 (suspensão de até 30 dias como resultado de sindicância).

Neste ponto, é importante tecer considerações acerca da penalidade de suspensão. Nos termos do art. 130 da lei 8112/90, “A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias”²¹. Além da reincidência nas infrações puníveis com advertência, as outras violações que podem ensejar a penalidade de suspensão são: **“XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;”**²² e, **“XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;”**²³.

Caso o resultado da sindicância indicasse uma pena de suspensão superior a 30 dias, deveria ser instaurado um processo administrativo disciplinar para essa finalidade.

2.2.3.1 Uma crítica ao prazo de limitação temporal

²¹ BRASIL. **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. [S. l.], 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

²² BRASIL, 1990.

²³ Ibid.

Considerando a disposição da PN CGU n.º 27/2022 de que o TAC seria aplicável para casos de suspensão de até 30 dias, e considerando que a Lei 8112/90 não estabelece critérios objetivos de como quantificar (ou tarifar) a dosimetria da penalidade – se inferior ou superior a 30 dias, ficando a cargo da autoridade competente aplicar a penalidade que entender conveniente ao caso concreto, faz pouco sentido essa limitação imposta a 30 dias para penas de suspensão para o cabimento do TAC.

Isso se dá pela seguinte razão: tal situação pode criar situações não isonômicas entre agentes públicos que cometeram semelhantes infrações funcionais, mas, a depender do juízo da dosimetria da autoridade competente esta pode entender, em juízo sumário, o estabelecimento de uma penalidade fictícia superior a 30 dias, entendendo pelo não cabimento do TAC e ir à contramão dos objetivos desse instituto de solução consensual de conflitos.

Nesse sentido, o ideal seria a eliminação desse requisito de a suspensão ser de até 30 dias, visto que, na prática, essa limitação acaba objetivamente não existindo. Dessa forma, o melhor posicionamento a ser adotado seria a ampliação da aplicabilidade do TAC, via alteração da normativa para abarcar todas as hipóteses de suspensão previstas na lei n.º 8.112/90.

Superado esse ponto controverso, a PN CGU n.º 27/2022 restringe a aplicabilidade do TAC no caso de servidor público não ocupante de cargo efetivo e de empregado público: nessas hipóteses o TAC somente poderá ser celebrado nas infrações puníveis com a penalidade de advertência.

2.2.4 Dos requisitos para a celebração do TAC

O art. 63 da PN CGU n.º 27/2022 dispõe acerca dos requisitos para a celebração do TAC.

O primeiro deles, já presente desde a IN CGU n.º 2/2017, é o investigado não ter registro vigente de penalidade disciplinar. Tal restrição é um instituto análogo à reincidência na esfera penal, privilegiando aqueles servidores sem habitualidade de cometer infrações funcionais²⁴.

²⁴ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022.

Já o segundo requisito, também presente desde a IN CGU n.º 2/2017, é o investigado não ter celebrado TAC nos últimos 2 (dois) anos, contados a partir da publicação do instrumento. Também na linha do primeiro requisito, aqui se pretende privilegiar aqueles servidores sem habitualidade de cometer infrações funcionais. A normativa faz a ressalva a esse requisito para casos em que a infração funcional de menor potencial ofensivo tiver sido cometido em momento anterior ao TAC anteriormente firmado²⁵.

Por último, o terceiro requisito é que o agente público tenha ressarcido, ou, ao firmar o TAC, se comprometido a ressarcir eventual dano causado à Administração Pública. Esse requisito ampliou as possibilidades de celebração de TAC, visto que a IN CGU n.º 2/2017 vedava o ajuste quando a infração funcional causasse prejuízo ao erário²⁶.

Nesse ponto, o modelo de TAC do sistema correccional se assemelha mais ainda ao compromisso de ajustamento de conduta utilizado pelo Ministério Público, representando um benefício para a Administração Pública e para a coletividade na totalidade, visto que terá seu prejuízo reparado de forma mais célere e com um menor dispêndio de recursos para tanto, se comparado com o rito ordinário de responsabilização ou ainda, eventual ação judicial de reparação de danos.

2.2.5 Das obrigações a serem assumidas pela celebração do instrumento

Cumpridos os requisitos para a celebração, dispõe o art. 64 que através do TAC o agente público interessado deve se comprometer a ajustar sua conduta e observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente, ademais, deve cumprir eventuais outros compromissos propostos pelo órgão ou entidade e com os quais ele deve ter voluntariamente concordado²⁷.

2.2.6 Da autoridade celebrante do TAC

O art. 65 da PN CGU n.º 27/2022 traz uma importante alteração e dispõe que o TAC será preferencialmente celebrado pelo titular da unidade setorial de

²⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022.

²⁶ Ibid.

²⁷ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022

correição, fato que representa uma alteração louvável, visto que essa é a autoridade que mais conhece do dia a dia das atividades correcionais, da realidade setorial, da demanda reprimida e dos custos que um procedimento ordinário tem. Inexistindo o titular, segue o modelo antigo em que o TAC era exclusivamente celebrado pela autoridade competente para instauração do respectivo processo correcional de responsabilização de agentes públicos.²⁸

2.2.7 Dos legitimados para a propositura do TAC

Já o art. 66 traz o rol dos legitimados para propor o TAC: (1) o primeiro deles é o titular da unidade setorial de correição ou, na inexistência deste, pela autoridade competente para instauração do respectivo processo correcional de responsabilização de agentes públicos; (2) também poderá ser sugerido pela comissão responsável pela condução do processo correcional de responsabilização em momento inicial, ou ainda, durante o processo administrativo disciplinar, após finalizada a instrução processual e antes da apresentação do relatório final, as provas produzidas indicarem a necessidade de reenquadramento da conduta do acusado, passando a ser considerada de menor potencial ofensivo; (3) por fim, a proposta de TAC também poderá ser apresentada pelo agente público interessado, que quando o processo correcional já estiver em curso poderá ser apresentada em até 10 (dez) dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado.²⁹

Fixa o §3º do art. 66 que tanto a proposta sugerida pela comissão processante quanto a proposta apresentada pelo investigado passará por uma espécie de juízo de admissibilidade, momento em que será averiguado pelo titular da unidade correcional ou pela autoridade competente para a instauração do respectivo processo correcional se atende os requisitos dispostos na PN CGU n.º 27/2022, em especial, se a conduta do caso em tela é de menor potencial ofensivo.³⁰

2.2.8 Dos elementos do TAC

²⁸ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022.

²⁹ Ibid.

³⁰ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022

O art. 67 dispõe que o TAC deverá conter: a qualificação do agente público envolvido; os fundamentos de fato e de direito para sua celebração; a descrição das obrigações assumidas; o prazo e o modo de cumprimento das obrigações; e a forma de fiscalização das obrigações assumidas.³¹

2.2.9 Das obrigações a serem cumpridas pelo agente público

Por sua vez, o art. 68 trata das obrigações a serem cumpridas pelo agente público interessado. Em consagração aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o *caput* dispõe que “as obrigações estabelecidas pela Administração devem ser proporcionais e adequadas à conduta praticada, visando mitigar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano”³².

Essa disposição é importante no sentido de estimular a atratividade da celebração do TAC, visto não ser razoável a imposição de um ônus ao agente público muito superior a um procedimento ordinário. Ademais, também pode ser verificado seu caráter pedagógico, visto que a obrigação deve ser adequada e suficiente para dissuadir o agente público de novas infrações funcionais. Desse ponto, extrai-se o verdadeiro caráter misto da sanção disciplinar: ao mesmo tempo, em que funciona como uma punição/reprimenda direta a determinada infração funcional, também deve servir como uma forma de aprendizado, reinserindo o agente público na vida funcional com o comportamento adequado.

Além de mitigar a ocorrência de nova infração funcional, a PN CGU n.º 27/2022 traz a obrigação de se compensar eventual dano, evidenciando-se o caráter devolutivo do TAC. Nesse sentido, o compromisso deve ir além do simples ajustamento da conduta do agente público, devendo implicar também no ressarcimento do dano concretamente causado.

Nessa perspectiva, a PN traz um rol exemplificativo das obrigações que poderão ser estabelecidas pelo TAC (§ 1º do art. 68):

³¹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022

³² Ibid.

§ 1º As obrigações estabelecidas no TAC poderão compreender, dentre outras: I - a reparação do dano causado; II- a retratação do interessado; III - a participação em cursos visando à correta compreensão dos seus deveres e proibições ou à melhoria da qualidade do serviço desempenhado; IV - o acordo relativo ao cumprimento de horário de trabalho e compensação de horas não trabalhadas; V - o cumprimento de metas de desempenho; e VI - a sujeição a controles específicos relativos à conduta irregular praticada.³³

Conforme expressa previsão normativa, as obrigações deverão ser compatíveis e adequadas com a infração funcional realizada, com vistas a mitigar o cometimento de novas infrações e reparar eventuais danos.

Como exemplos de obrigações que visam mitigar o cometimento de novas infrações, podemos citar *“a participação em cursos visando à correta compreensão dos seus deveres e proibições ou à melhoria da qualidade do serviço desempenhado”; acordo relativo ao cumprimento de horário de trabalho e compensação de horas não trabalhadas; o cumprimento de metas de desempenho; e a sujeição a controles específicos à conduta irregular praticada.*

Já em relação a eventual reparação de danos, podemos citar: a reparação do dano causado (I), quando material, em forma de ressarcimento ao erário, ou ainda, a retratação do interessado (II), tendo em vista que a conduta infracional do servidor pode não ter necessariamente causado prejuízos materiais para a instituição a qual está vinculado, mas prejuízos morais e a sua boa imagem e fama pública, como, por exemplo, a infração prevista no inciso V do art. 117 da Lei n.º 8112/90, *“V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição”*³⁴.

No entanto, anote-se que o TAC na última hipótese (*V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;*) deve ser utilizado com parcimônia, no sentido de que não pode ser utilizado com vistas a tolher a liberdade de expressão do servidor de forma injusta, devendo sempre ter os princípios da indisponibilidade do interesse público, moralidade e finalidade como verdadeiros vetores interpretativos.

³³ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022.

³⁴ BRASIL. **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. [S. l.], 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

Já o §2º dispõe que as obrigações estabelecidas pelo TAC serão terã o prazo de cumprimento não superior a 2 (dois) anos. Ademais, institui o §3º que a inobservância das obrigações estabelecidas no TAC caracteriza violação ao dever funcional de observar as normas legais e regulamentares (inciso III, do art. 116 da Lei n.º 8112/90)³⁵.

Com vistas ao princípio da publicidade, o art. 69 dispõe que após a celebração do TAC será publicado extrato do termo em boletim interno da instituição ou no Diário Oficial da União, contendo: o número do processo; o nome do servidor celebrante; e a descrição genérica do fato.³⁶

2.2.10 Da fiscalização e disposições finais

Acerca da fiscalização do cumprimento das obrigações estabelecidas pelo TAC, o art. 69 dispõe que será realizada pela chefia imediata do agente público, com envio de cópia do termo para acompanhamento do seu efetivo cumprimento. Nos casos em que o agente público não esteja submetido à subordinação hierárquica, o acompanhamento do cumprimento das obrigações estabelecidas poderá ser realizado pela unidade de correção setorial.³⁷

O TAC será registrado nos assentamentos funcionais do agente público. Sendo declarado pela chefia imediata do agente público o cumprimento das obrigações assumidas, não será instaurado processo correccional de responsabilização de agentes públicos pelos mesmos fatos objeto do ajuste. Em caso de descumprimento, a chefia adotará de forma imediata as providências cabíveis para instauração ou continuidade do respectivo processo correccional, adotando ainda medidas que visem apurar a inobservância das obrigações previstas no ajustamento de conduta.³⁸

A PN CGU n.º 27/2022 dispõe ainda que a celebração do TAC suspende a prescrição até o recebimento pela autoridade celebrante (chefe da unidade correccional ou autoridade responsável pela instauração do processo de responsabilização,

³⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022.

³⁶ Ibid

³⁷ Ibid.

³⁸ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022

conforme o caso) da declaração de cumprimento ou não das condições estabelecidas.³⁹

Por último, compete aos órgãos e entidades, incluídas empresas públicas e sociedades de economia mista, manter registro atualizado sobre o cumprimento das condições estabelecidas no TAC.

2.3 DO DEVER DE APURAR E INSTRUMENTOS AUXILIARES AO TAC

A lei n.º 8.112/90 no art. 143 determina que “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”, dispondo que ao tomar conhecimento de irregularidade funcional a autoridade competente terá o dever de apurar.

No entanto, segundo preleciona o Manual CGU PAD, a obrigatoriedade de apuração imediata não pode ser confundida com apuração precipitada. A notícia de irregularidade deverá estar revestida com um mínimo de elementos indicadores da ocorrência concreta de uma infração (materialidade), e, sendo possível, indícios de autoria, de modo que notícias severamente vagas e genéricas, que não demonstrem a viabilidade de desenvolvimento de linha investigativa adequada podem e devem ser sumariamente arquivadas.⁴⁰

De modo diverso, contendo elementos mínimos de materialidade, é recomendável que a autoridade competente determine uma averiguação preliminar, não devendo instaurar de forma precipitada sindicância acusatória ou processo administrativo disciplinar previstos na Lei n.º 8.112/90.

Dessa forma, conforme os princípios da administração pública, como razoabilidade, proporcionalidade e economicidade, é recomendado que seja conduzido um procedimento administrativo investigativo preliminar. Esse procedimento é descrito como uma medida inquisitória, que não exige formalidades

³⁹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022

⁴⁰ CGU (Brasil). Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: [s. n.], 2022. 34-42 p. Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

rígidas e tem como objetivo principal fornecer respaldo ao administrador público no que diz respeito à abertura de um processo disciplinar contraditório, como uma sindicância acusatória/punitiva ou um Processo Administrativo Disciplinar (PAD).⁴¹

Nessa perspectiva, o primeiro passo a ser tomado pela autoridade competente, considerando os elementos informativos que até então dispõe, é avaliar a pertinência da notícia do ilícito funcional, verificando se existem indícios mínimos de razoabilidade para formar o **juízo de admissibilidade** da pertinência ou não de realização de atividade correcional.

O juízo de admissibilidade pode ser definido como a decisão tomada pela autoridade competente após a análise prévia da notícia de irregularidade. É conceituado pelo art. 37 da PN CGU n.º 27/2022 no seguinte sentido:

Art. 37. O juízo de admissibilidade é o ato administrativo por meio do qual o titular de unidade setorial de correição decide, de forma fundamentada: I - pelo arquivamento de denúncia, representação ou relato de irregularidade; II - pela celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC; III - pela instauração de procedimento investigativo, no caso de falta de informações ou impossibilidade de obtê-las; ou IV - pela instauração de processo correcional. Parágrafo único. Caso sejam identificados indícios de irregularidade cuja competência para apuração não seja da unidade setorial de correição, a matéria deverá ser encaminhada à autoridade competente para a instauração da respectiva apuração.⁴²

Sobre juízo de admissibilidade, a CGU anota que, para a doutrina “devem ser empregados pela Autoridade administrativa competente critérios aprofundados e detalhados de análise do contexto fático”, isso com a finalidade de compará-los com eventuais provas que instruem a denúncia, a fim de se evitar instauração de processos com falta de objeto, em que a denúncia que deu causa ao mesmo é evidentemente improcedente ou inoportuna⁴³.

A fim de instruir a tomada de decisão da autoridade competente de forma razoável e oportuna, a PN CGU n.º 27/2022 dispõe acerca de dois instrumentos

⁴¹ CGU (Brasil). Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: [s. n.], 2022. 34-42 p. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

⁴² CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022

⁴³ CGU (Brasil), op. cit.

investigativos preliminares que informarão a viabilidade da celebração ou não do Termo de Ajustamento de Conduta: a Investigação Preliminar Sumária – IPS e a Sindicância Investigativa – SINVE.

2.3.1 DA INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA – IPS

A Investigação Preliminar Sumária é disciplinada pelos artigos 40 a 46 da PN CGU n.º 27/2022, sendo definida como “procedimento investigativo de caráter preparatório no âmbito correccional, não contraditório e não punitivo, de acesso restrito, que objetiva a coleta de elementos de informação para análise acerca dos elementos de autoria e materialidade relevantes para a instauração de processo correccional”⁴⁴.

A IPS será instaurada por despacho, dispensada a sua publicação, de ofício ou com base em representação, ou denúncia, inclusive anônima, e será processada diretamente pela unidade setorial de correção. Ademais, será supervisionado pela autoridade instauradora, que aprovará as diligências em sua esfera de competência, zelando pela correta apuração dos fatos e pela observância do cronograma previamente estabelecido⁴⁵.

Os atos de instrução procedimental devem compreender:

I - exame inicial das informações e provas existentes no momento da ciência dos fatos pela autoridade instauradora; II - realização de diligências e oitivas; III - produção de informações necessárias para averiguar a procedência da representação ou denúncia a que se refere o caput do art. 41; e IV - manifestação conclusiva e fundamentada que indique o cabimento de instauração de processo correccional, a possibilidade de celebração de TAC ou o arquivamento da representação ou denúncia a que se refere o caput do art. 41.⁴⁶

Ou seja, deve ser realizada uma análise minuciosa e razoável dos elementos de informação coletados, inclusive diligências e oitivas com vistas a formar considerável arcabouço para possibilitar o juízo de admissibilidade da autoridade instauradora/chefe da unidade correccional.

⁴⁴ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022

A PN CGU n.º 27/2022 dispõe que os atos praticados no âmbito da IPS poderão ser praticados individualmente por servidor ou empregado público designado, possuindo prazo de conclusão não superior a 180 (cento e oitenta) dias – que poderá ser suspenso quando houver necessidade de aguardar a obtenção de informações ou a realização de diligências necessárias ao desfecho da apuração.⁴⁷

Encerradas as diligências, o responsável pela condução da IPS deverá recomendar: caso ausentes indícios de materialidade e autoria da suposta infração, o arquivamento; instauração do processo correccional cabível, caso conclua pela prova da materialidade e indícios de autoria, e viabilidade da aplicação de penalidades administrativas (não ser caso de infração funcional prescrita); ou ainda, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)⁴⁸.

2.3.2 DA SINDICÂNCIA INVESTIGATIVA – SINVE

A Sindicância Investigativa – SINVE é disciplinada dos artigos 46 a 48 da PN 27/2022, sendo definida como

procedimento investigativo de caráter preparatório, não contraditório e não punitivo, de acesso restrito, destinado a investigar falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria e materialidade não justifiquem a instauração imediata de processo correccional.⁴⁹

A SINVE poderá ser conduzida por um único servidor ou empregado público, ou ainda, por comissão composta por dois ou mais servidores, ou empregados. Ao contrário do processo administrativo acusatório, não é exigido que os referidos agentes públicos possuam estabilidade.

A PN dispõe que o prazo de conclusão da SINVE não excederá 60 (sessenta) dias, sendo admitidas prorrogações sucessivas - que poderá ser suspenso quando houver necessidade de aguardar a obtenção de informações ou a realização de diligências necessárias ao desfecho da apuração⁵⁰.

⁴⁷ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022

⁵⁰ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022.

Encerradas as diligências, o responsável pela condução da SINVE deverá elaborar relatório final conclusivo quanto à existência ou não de indícios de autoria e materialidade de infração disciplinar, e recomendar: caso ausentes indícios de materialidade e autoria da suposta infração, o arquivamento; instauração do processo correcional cabível, caso conclua pela prova da materialidade e indícios de autoria, e viabilidade da aplicação de penalidades administrativas (não ser caso de infração funcional prescrita); ou ainda, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).⁵¹

3 O TAC E O NOVO PARADIGMA INTERPRETATIVO INCLUÍDO PELA LEI N.º 13.655/18 NA LINDB

Ante o exposto, considerando as fases necessárias até a conclusão pela viabilidade ou não de propositura do Termo de Ajustamento de Conduta, em especial o Juízo de Admissibilidade e seus instrumentos investigativos auxiliares (IPS e SINVE), vislumbra-se a necessidade de uma minuciosa análise e interpretação dos elementos de informação colhidos na instrução inquisitória investigativa, para concluir se a infração funcional é de menor potencial ofensivo ou não.

Nesse contexto, a Lei Federal n.º 13.655/18 incluiu no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, que a partir de então passou a influenciar a aplicação do direito público de forma determinante e em todas as suas vertentes, com especial atenção para a interpretação das normas de direito público e sua aplicabilidade prática, tendo como norte a eficiência e a segurança jurídica.

Tais balizas normativas e interpretativas possuem singular importância para a atividade correcional, visto que em muitos casos é muito tênue a “linha” entre o lícito e o ilícito, o regular e o irregular, constituindo uma verdadeira “zona cinzenta” para o administrador/agente público. Em grande parte isso se deve à falta de racionalização/sistematização das normas de direito administrativo, especialmente os dispositivos infralegais (exemplos: portarias e instruções normativas, resoluções,

⁵¹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022.

entendimentos de tribunais de contas, entendimentos dos órgãos de consultoria jurídica, entre outros), que, como consectário lógico do princípio da legalidade, possuem força vinculante para a atuação da Administração e seus agentes.

Nesse sentido, considerando as experiências até então vividas e o posicionamento doutrinário consolidado, buscou-se consolidar e positivar em Lei entendimentos/regras acerca da interpretação do direito público a partir do Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 349/2015.

Na Justificativa, o PLS n.º 349/2015 considerou justamente essa ampla gama de normativos administrativos (que regula o funcionamento, a atuação dos mais diversos órgãos do Estado, bem como viabiliza o controle externo e interno do seu desempenho.), que, em que pese ser “fruto da consolidação da democracia e da crescente institucionalização do Poder Público”⁵², esse “aumento de regras sobre processos e controle da administração têm provocado aumento da incerteza e da imprevisibilidade e esse efeito deletério pode colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional”⁵³. Como consequência, “quanto mais se avança na produção dessa legislação, mais se retrocede em termos de segurança jurídica”⁵⁴.

O referido Projeto de Lei foi elaborado pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto que esclareceram na obra *Contratações Públicas e Seu Controle*⁵⁵, que o projeto de lei “propõe medidas para neutralizar importantes fatores de distorção da atividade jurídico-decisória pública”⁵⁶. Os fatores de distorção são os seguintes⁵⁷:

- O alto grau de indeterminação de grande parte das normas públicas; - A relativa incerteza, inerente ao Direito, quanto ao verdadeiro conteúdo de cada norma; - A tendência à superficialidade na formação do juízo sobre complexas questões jurídico-públicas; - A dificuldade de o Poder Público obter cumprimento voluntário e rápido de obrigação por terceiros, contribuindo para a inefetividade das políticas públicas; - A instabilidade dos atos jurídicos públicos, pelo risco potencial de invalidação posterior, nas várias instâncias de controle. - Os efeitos negativos indiretos da exigência de

⁵² SENADO FEDERAL (Brasil). ANTONIO ANASTASIA. **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 349 , DE 2015**. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. [S. l.], 9 jun. 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 22 mar. 2023.

⁵³ SENADO FEDERAL (Brasil), 2015.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

que as decisões e controles venham de processos (que demoram, custam e podem postergar cumprimento de obrigações); - O modo autoritário como, na quase totalidade dos casos, são concebidas e editadas normas pela Administração Pública. (SUNDFELD, Carlos Ari. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Contratações Públicas e Seu Controle. 2013: Malheiros, p. 278)

É justamente esse cenário de insegurança jurídica, marcado pelo alto grau de indeterminação de muitas das normas de direito público, o que causa uma relativa incerteza acerca do real conteúdo de cada norma, um dos maiores desafios do dia a dia da Administração Pública na totalidade, e, singularmente, da atividade correcional.

Quanto à atividade correcional, uma grande dificuldade está diretamente relacionada a um dos fatores de distorção apontado pelos supracitados professores: os efeitos negativos indiretos da exigência de que as decisões e controles venham de processos. Três aspectos são salientados: os processos são demorados, os processos são custosos, e os processos podem postergar o cumprimento de obrigações.

Tendo em vista esses fatores, vislumbra-se a importância de simplificar e atualizar os procedimentos e processos da própria atividade correcional. É justamente isso o que visa o Termo de Ajustamento de Conduta: evitar longos processos ordinários de responsabilização de agentes públicos, de sucessivas fases sujeitas a manobras meramente protelatórias; reduzir custos ao agilizar o procedimento mediante a apuração prévia de fatos que prescindem de contraditório para serem apurados (exemplo: elementos de informação meramente documentais e fatos incontroversos); e, ainda, constatada a materialidade e os indícios suficientes de autoria, antecipar e convencionar o cumprimento de obrigações reparatórias por parte do agente público que incorreu em infrações funcionais.

Desse modo, percebe-se a grande importância dada nos últimos anos ao desenvolvimento de um verdadeiro arcabouço legal que visa simplificar procedimentos e valorizar o consensualismo com vistas a dar efetividade a aplicação de sanções legais (administrativa, civil e criminal), com o menor dispêndio possível de recursos públicos, sem prescindir do interesse público e para concretizar o princípio da eficiência, inscrito no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. São exemplos: o Termo de Ajustamento de Conduta do Ministério Público (previsto desde a Lei da Ação Civil Pública), o Acordo de Não Persecução Penal, incluído em 2019 pelo “Pacote Anti

Crime⁵⁸, o Acordo de Não Persecução Cível⁵⁹, a aplicabilidade do procedimento arbitral envolvendo a Fazenda Pública (incluída pela Lei n.º 13.129/2015) e o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito correccional (atualmente disciplinado pela PN CGU n.º 27/2022).

No TAC do âmbito correccional, o privilégio ao consensualismo e o estabelecimento de importantes balizas interpretativas foram conferidas de forma definitiva pelos artigos 20, 21, 22, 24, 26 da LINDB (incluídos na LINDB pela Lei nº 13.655, de 2018).

3.1 OS ARTIGOS 20 E 21 DA LINDB E A INTRODUÇÃO DEFINITIVA DO CONSEQUENCIALISMO E PRAGMATISMO JURÍDICO

É importante pontuar, de início, que a grande inovação introduzida pela Lei n.º 13.655/18 foi positivar na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro posições doutrinárias e jurisprudenciais há muito tempo já defendidas no sentido de que a aplicação de normas jurídicas de direito público deve perseguir a segurança jurídica. Nesse sentido, o art. 20 da LINDB dispõe que:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento) Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)⁶⁰

A norma impõe o dever de que a autoridade competente ao tomar a decisão deve motivar expressamente as consequências práticas e jurídicas da decisão, no sentido de não decidir apenas em valores jurídicos abstratos (leia-se, princípios), sem

⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. [S. l.], 24 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 31 mar. 2023.

⁵⁹ BRASIL. **Lei nº 14230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. [S. l.], 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 29 mar. 2023.

⁶⁰ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [S. l.], 9 jun. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

demonstrar a forma pela qual esse princípio irá se concretizar no caso concreto. Em outras palavras, a autoridade responsável pela decisão deverá “preencher”, em uma atividade interpretativa, o conceito jurídico abstrato com as circunstâncias do caso concreto visando conferir tangibilidade à decisão.

Nesse contexto, o objetivo do artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) consiste em promover maior racionalidade e diminuir a margem de discricionariedade das autoridades dos tribunais e de outras instâncias ao lidar com conceitos que não são precisamente definidos. A introdução do novo paradigma decisório estabelecido pelo artigo 20 da LINDB tem implicações práticas, pois busca aumentar a coerência e reduzir a discricionariedade das autoridades ao tratar de conceitos indeterminados, levando em consideração as consequências sistêmicas das decisões proferidas. Esse enfoque pode resultar em maior previsibilidade e consistência nas decisões tanto judiciais quanto administrativas..⁶¹

Ademais, conforme preleciona o parágrafo único, a autoridade deve sempre optar pela alternativa menos gravosa (a não invalidação do ato), devendo considerar na motivação do ato de revisão as alternativas possíveis menos gravosas e a razão de sua inaplicabilidade. Nesse sentido, Di Pietro aduz que “o dispositivo constitui aplicação dos princípios da motivação, do interesse público e da proporcionalidade”⁶².

Em complementação, o art. 21 da LINDB dispõe que:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento) Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.⁶³ (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

⁶¹ ALVES, Francisco Sérgio Maia. O novo paradigma da decisão a partir do art. 20 da LINDB: análise do dispositivo segundo as teorias de Richard Posner e Neil McCormick. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 113-144, set./dez. 2019

⁶² PIETRO, 2023.

⁶³ BRASIL, 1942.

A norma privilegia a segurança jurídica no sentido de que a autoridade competente deve considerar que a invalidação do ato, contrato ou ajuste provocará consequências práticas tanto para o agente público envolvido ou contratante, quanto para a coletividade (destinatária final dos serviços públicos). A disposição impõe o dever de que a autoridade competente ao tomar a decisão deve motivar expressamente as consequências práticas e jurídicas da decisão, no sentido de impor um dever de ponderação e proporcionalidade para o ato da autoridade competente, além de demonstrar para a coletividade que ela tinha ciência das consequências práticas da decisão para constituir sua responsabilidade.

Ao analisar os artigos 20 e 21 da LINDB, Di Pietro afirma que

O princípio da motivação, já amplamente defendido pela doutrina e jurisprudência e previsto no direito positivo, é reforçado com as normas dos artigos 20 e 21 da LINDB, ao exigirem que as decisões administrativas e as de controle, inclusive do Poder Judiciário, levem em consideração as consequências práticas, jurídicas e administrativas da decisão, especialmente quando a mesma determinar a invalidação do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa.⁶⁴

Em outras palavras, a doutrinadora defende que a alteração da LINDB visou reforçar o princípio da motivação como uma norma geral positivada para todos os ramos do direito positivo brasileiro, princípio já amplamente defendido pela doutrina e jurisprudência e previsto no direito positivo, a exemplo do art. 50 da Lei n.º 9.784/99, que disciplina o processo administrativo federal.

Ela ainda defende que “com base nesses dispositivos legais e regulamentares, a decisão deverá mencionar expressamente as consequências jurídicas e administrativas delas decorrentes”. Dessa situação, exemplifica que a invalidação de um contrato administrativo pode levar a novos contratos, inclusive emergenciais, sem a necessidade de licitação, e pode resultar no direito do contratado a indenização por danos incorridos, especialmente quando ele não é responsável pela

⁶⁴ PIETRO, 2023.

ilegalidade. Ao considerar as consequências jurídicas, a autoridade pode avaliar que a invalidação não é a solução ideal para o interesse público.⁶⁵

Para Carvalho Filho o legislador pretendeu impedir decisões irresponsáveis que desconsiderem situações constituídas. Para ele "interpreta-se de modo proporcional como a possibilidade de modulação de efeitos, ao passo que a equanimidade espelha justiça e neutralidade, sendo intrínseca a qualquer tipo de ato decisório de órgãos do Estado".⁶⁶

Segundo o PLS n.º 349/2015, o legislador aponta que os supracitados dispositivos pretendem consagrar alguns novos princípios gerais a serem observados pelas autoridades nas decisões baseadas em normas jurídicas indeterminadas.⁶⁷

Para Oliveira, a partir da Lei federal n.º. 13.655/18, o direito administrativo brasileiro incorporou oficialmente os princípios do Pragmatismo e do Consequencialismo. Segundo o autor, o Pragmatismo é uma corrente filosófica surgida no século XIX como crítica à abstração e à metafísica tradicional. Nos Estados Unidos, posteriormente, surge o movimento conhecido como realismo jurídico ou jurisprudência sociológica, cujos principais expoentes foram Roscoe Pound, Benjamin Cardozo e Oliver W. Holmes. O realismo jurídico destaca a capacidade do juiz de tomar decisões considerando as consequências resultantes dessas decisões, o que levou a um aumento do poder judicial e ao aumento de decisões invalidadas pela Suprema Corte americana.⁶⁸

Esse movimento ressurgiu no final do século XX sob o nome de pragmatismo jurídico, apresentando três características fundamentais: (i) contextualismo, (ii) consequencialismo e (iii) anti-fundacionalismo. A primeira característica implica que todas as proposições devem ser avaliadas com base nas necessidades humanas e sociais. A segunda pressupõe a análise de cada proposição por meio da antecipação dos resultados. Por fim, a terceira característica é a rejeição à metafísica, à abstração e à imutabilidade do direito.⁶⁹

O autor sintetiza que o pragmatismo jurídico "leva a uma compreensão do próprio direito sob uma perspectiva comportamental, tornando-se desapegado da

⁶⁵ PIETRO, 2023, p.105.

⁶⁶ FILHO, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

⁶⁷ SENADO FEDERAL, 2015

⁶⁸ OLIVEIRA, 2022

⁶⁹ OLIVEIRA, 2022

mera teoria ou dos simples conceitos”⁷⁰. O juiz pragmatista compara várias alternativas apontadas como soluções para lide e escolhe aquela que melhor atende as necessidades sociais e humanas.

Oliveira, ao mencionar as ideias de Posner, defende que o juiz pragmatista, partindo da lei formal, realiza uma análise da realidade social e aplica o direito interpretando-o de maneira a melhor atender às necessidades sociais e humanas. Nesse processo, são considerados aspectos econômicos, sociais e políticos. Dentro da abordagem do pragmatismo jurídico, o consequencialismo é visto como uma extensão desse movimento, embora também seja considerado um modelo teórico autônomo. O consequencialismo baseia-se na premissa de que a avaliação de uma proposição considerará os resultados práticos produzidos.⁷¹

O consequencialismo como “a teoria segundo a qual as consequências de determinada conduta (ou decisão) constituem a base para que se façam juízos a respeito”.⁷²

Nesse sentido, a Lei n.º 13.655/18 demonstra uma clara tendência consequencialista ao estabelecer que nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se deve decidir com base em princípios jurídicos abstratos sem levar em consideração as consequências práticas da decisão (art. 20, caput). Além disso, a lei estabelece que quando uma decisão nessas esferas determinar a invalidação de um ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, deve-se explicitar de forma expressa suas implicações jurídicas e administrativas (art. 20, caput). Dessa forma, fica evidente a influência do pensamento consequencialista, que coloca a consequência como um elemento central na tomada de decisão nas esferas judicial, controladora e administrativa.

Nessa perspectiva, **no âmbito correccional**, ao se verificar uma infração funcional, a autoridade competente passa a ter o dever, a partir dessa novidade normativa, de valorar a situação do ponto de vista pragmático e consequencialista, **em dois aspectos: no primeiro**, a valoração da conduta em si, se naquela ocasião era exigida ou não uma atitude diferente da praticada e as consequências práticas provenientes dela (a existência ou extensão e concretude de prejuízo para a Administração, material ou imaterial); **no segundo**, valorar se essa conduta possui o

⁷⁰ OLIVEIRA, 2022, p. 15

⁷¹ OLIVEIRA, 2022

⁷² Ibid.

potencial lesivo de ser enquadrada como maior ou menor potencial ofensivo ao bem jurídico tutelado, se é apta a um processo de responsabilização ordinário acusatório ou a uma autocomposição através da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta.

3.2 O ART. 22 DA LINDB E SEU PRAGMATISMO

Por sua vez, o art. 22 da LINDB traz disposições acerca da valoração da regularidade da conduta do agente público considerando o contexto objetivo no qual a decisão foi tomada, no seguinte sentido:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.⁷³ (Regulamento) § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.⁷⁴ (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

A norma traz o dever de que na atividade interpretativa de normas de direito público para fins de aplicabilidade a determinado caso concreto, deverão ser considerados os reais obstáculos e dificuldades do gestor, bem como as exigências de políticas públicas sob sua responsabilidade, sem prescindir dos direitos dos administrados. É de dizer: a interpretação de normas de direito público deve considerar aspectos concretos e não abstratos da realidade imposta ao gestor/agente público, considerando todas as suas nuances e reais dificuldades.

Comentando o art. 22, *caput*, Di Pietro afirma que “o dispositivo, de certa forma, está a exigir razoabilidade na interpretação das normas, de tal modo que as

⁷³ BRASIL, 1942.

⁷⁴ Ibid.

imposições ao agente público levem em consideração as dificuldades e os obstáculos que enfrenta na execução das políticas públicas”⁷⁵. A autora exemplifica as limitações orçamentárias e financeiras, bem como as exigências das normas da lei de responsabilidade fiscal (LRF) como obstáculos para a atividade do gestor na execução de políticas públicas.⁷⁶

Nesse sentido, tal norma possui aplicabilidade direta e imediata na atividade correcional, particularmente em sua primeira fase: o juízo de admissibilidade. A norma impõe que a valoração da gravidade da conduta deve considerar as circunstâncias reais do caso concreto, bem como as condições concretas de atuação do agente público naquele momento. É nesse sentido a disposição do §1º “Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”⁷⁷.

Por sua vez, o §2º traz critérios objetivos para a responsabilização do agente público, dispondo que na aplicação de sanções deverá se considerar os antecedentes funcionais, as circunstâncias agravantes e atenuantes do caso concreto e se da conduta do agente houve dano para a Administração. Essas circunstâncias, conforme já disposto no *caput* e no parágrafo precedente, já são consideradas desde a análise preliminar da suposta infração, levando a concluir que são critérios que devem ser utilizados, inclusive, na decisão da autoridade competente se é caso de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta ou de instauração de processo de responsabilização ordinário.⁷⁸

Sobre esse dispositivo Di Pietro anota ser uma exigência da aplicação dos princípios da proporcionalidade e da motivação, “*como se verifica, o dispositivo exige que a sanção seja devidamente motivada, com a indicação dos fatores que foram considerados para a escolha da penalidade cabível*”⁷⁹.

Já em relação ao §3º, pretende-se evitar o *bis in idem* na aplicação de sanções administrativas de mesma natureza pelo mesmo fato, ao dispor que sanções pelo mesmo fato deverão ser consideradas na dosimetria da pena. Segundo Di Pietro,

⁷⁵ PIETRO, 2023.

⁷⁶ PIETRO, 2023.

⁷⁷ BRASIL, 1942.

⁷⁸ BRASIL, 1942.

⁷⁹ PIETRO, 2023.

“o objetivo é impedir a cumulatividade de sanções pela prática da mesma infração”⁸⁰, diante da sobreposição de instâncias sancionadoras previstas no direito positivo. Ela exemplifica que “O mesmo fato pode ensejar punição na esfera administrativa, na esfera cível (pela lei de improbidade administrativa ou pela lei anticorrupção), na esfera de atuação do Tribunal de Contas, na esfera do CADE, entre outras”⁸¹.

3.3 O ART. 24 DA LINDB E UM PASSO A MAIS EM DIREÇÃO A SEGURANÇA JURÍDICA

Outra inovação legislativa de aplicabilidade direta no âmbito correccional são as disposições do art. 24, com o seguinte teor:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento) Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.⁸² (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

O dispositivo veda a retroação de nova orientação geral para situações plenamente constituídas sob orientação normativa pretérita, assegurando que o agente público ao decidir ou a um particular que celebre um contrato com a Administração Pública tenha a segurança de que aquela situação não será posteriormente (invalidada) considerada irregular por órgão de controle ou via judicial, desde que a decisão esteja amparada em orientação geral vigente na época.

Considerando os efeitos lesivos da aplicação retroativa de nova orientação geral e que tal revisão possui caráter sancionador, o dispositivo traz uma aplicação

⁸⁰ PIETRO, 2023.

⁸¹ PIETRO, 2023.

⁸² BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [S. l.], 9 jun. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

analógica da irretroatividade da lei penal, conforme incisos XXXIX e XL do art. 5º da Constituição Federal.

Ademais, o dispositivo reproduz norma já existente e de aplicabilidade obrigatória no inciso XIII do art. 2º, parágrafo único da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n.º 9.784/99). Sobre essa inovação legislativa, Di Pietro anota que o art. 24 da LINDB possui efeito mais amplo, (visto que está voltada para as esferas administrativa, controladora e judicial) exigindo que ao ser revisto um ato, contrato, processo ou norma administrativa, sejam respeitadas situações plenamente constituídas, desde que decorram de orientação vigente à época em que foram praticados⁸³.

A autora aduz que “são situações cujos efeitos já produzidos por ato ilícito devem ser respeitados, em nome da segurança jurídica”⁸⁴. A mesma disposição é prevista no § 1º do art. 5º do Regulamento, dispondo seu § 2º que “O disposto no § 1º não exclui a possibilidade de suspensão de efeitos futuros de relação em curso”. Ou seja, os efeitos passados dos atos já praticados sob orientação geral diversa serão respeitados em nome da segurança jurídica, no entanto, isso não assegura a manutenção desses efeitos para o futuro, visto que conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) não há direito adquirido a regime jurídico.

Para Di Pietro, o art. 24 acautela o princípio da segurança jurídica nos dois aspectos: o objetivo (no que diz respeito à estabilidade das relações jurídicas) e subjetivo (no sentido de proteger a confiança legítima do administrado quanto à validade dos atos emanados pelo poder público). O dispositivo transforma em regra jurídica o princípio já existente da segurança jurídica, já aceito e aplicado como princípio do direito administrativo⁸⁵.

No âmbito correccional, considerando o objeto de estudo do presente trabalho, esta disposição possui aplicabilidade e importância fundamental, visto que impõe à autoridade competente o dever de análise da conduta do agente público à luz das orientações vigentes na época da conduta, já no juízo de admissibilidade. Tal análise pode chegar a duas conclusões: a atipicidade da conduta, ao considerar o caráter vinculante e inequívoco da orientação geral vigente à época dos fatos; ou

⁸³ PIETRO, 2023

⁸⁴ DI PIETRO

⁸⁵ PIETRO, 2023

ainda, a conclusão pela baixa lesividade da conduta, caso haja orientação geral acerca da matéria, porém controversa.

3.4 O ART. 26 DA LINDB E A CONSOLIDAÇÃO DE UM ARCABOUÇO JURÍDICO PRÓ CONSENSUALIDADE

Por sua vez, o art. 26 da LINDB traz definitivo amparo legal ao ajustamento de conduta no âmbito do Poder Público, em clara consagração à consensualidade. A norma traz balizas legais para a celebração de compromisso com vistas a corrigir/mitigar irregularidades e buscar solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com interesses gerais (§ 1º). O dispositivo possui o seguinte teor:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento) § 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) II - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Sobre o dispositivo, Di Pietro anota que

O dispositivo está permitindo que a autoridade administrativa, ao invés de decidir unilateral e imperativamente, **entre em acordo com os interessados para corrigir a irregularidade, afastar a incerteza jurídica e pôr fim a um litígio**. Essa possibilidade é outorgada com a exigência de determinadas cautelas, como a oitiva do órgão jurídico, a realização de consulta pública

(quando prevista em lei ou for de interesse das partes) e o atendimento ao interesse geral.⁸⁶ (grifos nossos)

Da análise do dispositivo com a normativa que trata do Termo de Ajustamento de Conduta do âmbito correcional, extrai-se que ambos possuem diversas convergências: a busca pela solução consensual do litígio, proporcional, equânime e eficiente, que busca pela transparência e cooperação entre as partes, em substituição a decisões unilaterais e imperativas da administração. Nesse contexto, a doutrina ressalta que “o objetivo é o de impedir soluções isoladas, que contrariem interpretação adotada em caráter geral, para situações semelhantes, o que contrariaria o princípio da isonomia”⁸⁷.

Ademais, outra semelhança é que o compromisso não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direitos reconhecidos por orientação geral.

Para Carvalho Filho, ao passo que o ajuste “guarda consonância com a tendência moderna de promover a resolução consensual de conflitos”⁸⁸, críticas contundentes são realizadas, especialmente em relação a terminologias vagas utilizadas pelo legislador que podem resultar em interpretações perigosas ao interesse público. Nesse sentido:

Entretanto, esse acordo tem sofrido críticas contundentes, muitas delas procedentes, a nosso ver. De plano, provoca imediata suspeita pela desconfiança que, em geral, as autoridades administrativas despertam. Noutra giro, não há indicação dos limites temporais e materiais de atuação dos administradores, algo que se afigura perigoso. Como se cuida de transação, eventuais concessões recíprocas podem ofender o interesse público. E mais: é muito vaga a expressão “relevante interesse geral” contida no dispositivo e, pois, passível de evidente interpretação subjetiva. Tem-se exemplificado com a hipótese de atividade executada pelo administrado sem a obtenção da licença prévia exigível: o compromisso sanaria essa irregularidade. Mas, ainda assim, não será fácil demonstrar que esse tipo de compromisso atenda a “relevante interesse geral”. Daí, o ceticismo com que é vista essa novidade.⁸⁹

⁸⁶ PIETRO, 2023

⁸⁷ PIETRO, 2023

⁸⁸ FILHO, 2023.

⁸⁹ FILHO, 2023, p. 991

Ainda para o autor “o compromisso não pode envolver interesses indisponíveis, limitando-se aos disponíveis, principalmente os de caráter patrimonial”. Aduz ainda, como consequência lógica da sistemática constitucional, que a celebração do compromisso “não pode afastar o controle do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, função que lhes é cometida constitucionalmente”.⁹⁰

Em que pese a razoabilidade das críticas apontadas ao dispositivo, é louvável reconhecer que a norma representa um passo a mais na modernização do Direito Administrativo, no sentido de reduzir a burocracia e de buscar a solução consensual das controvérsias – isso, claro, sem prescindir do interesse público, sendo necessário razoabilidade na aplicação da norma ao considerar outros princípios constitucionais vetores da administração pública.

No que concerne ao âmbito correcional, especificamente ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o dispositivo representa um reforço ao amparo legal da PN CGU n.º 27/2022 ao estabelecer a celebração de compromisso como meio idôneo para a correção de irregularidades na LINDB que, nas palavras de Carvalho Filho, é considerada pela doutrina como “lei de sobredireito”, que configura um sistema a que se submetem as demais leis.⁹¹

4 ANÁLISE DA APLICAÇÃO E EFETIVIDADE DO TAC NO SISTEMA CORRECIONAL DA AUTARQUIA FEDERAL ESTUDADA

4.1 AS INFRAÇÕES FUNCIONAIS MAIS RECORRENTES APURADAS PELO SISTEMA CORRECIONAL DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL E APLICABILIDADE DO TAC NA AUTARQUIA FEDERAL ESTUDADA

À luz dos conceitos até aqui desenvolvidos será no presente capítulo realizada uma análise da experiência do sistema correcional do serviço público federal, a partir da experiência obtida em uma autarquia federal com a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta como meio alternativo de solução de conflitos provenientes de infrações funcionais de menor potencial ofensivo.

⁹⁰ FILHO, 2023.

⁹¹ FILHO, 2023

De início, é importante trazer um panorama do atual estágio do acervo do órgão correcional da autarquia federal estudada e a possibilidade da utilização do TAC para a redução dos casos de prescrição.

Segundo dados do RELATÓRIO POR RESULTADO DE JULGAMENTO SITUAÇÃO DO AGENTE dos últimos 10 anos extraídos do Sistema Correcional CGU-PAD (entre 05/05/2013 e 05/06/2023), foram localizados 111 casos com julgamento proferidos. Desses:

1. Foram absolvidos ou tiveram seus processos arquivados: 19 casos;
2. Foram apenados 18 casos (5 com advertência, 9 com demissão, 3 com suspensão e 1 com suspensão convertida em multa);
3. **Tiveram a penalidade de advertência prescrita: 13 casos;**
4. Tiveram a penalidade de demissão prescrita: 2 casos.
5. Foram não indiciados: 59 casos⁹²

Como se verifica, a penalidade de advertência lidera o índice de prescrição. Tal dado é reflexo do fato de que as infrações funcionais de menor potencial ofensivo são as de maior recorrência nos fatos investigados em procedimentos de responsabilização de agentes públicos na autarquia federal estudada. Segundo dados do RELATÓRIO DE PROCEDIMENTOS POR ASSUNTO dos últimos 10 anos extraídos do Sistema Correcional CGU-PAD (entre 05/05/2013 e 05/06/2023), foram registrados 420 procedimentos - Os resultados do relatório indicam o número de vezes que cada assunto aparece nos registros, cada processo pode ter mais de um assunto registrado. (PAD, Sindicância, Rito Sumário, Sindicância Acusatória, Sindicância Investigativa). Desses:

1. **Erros procedimentais ou descumprimento de normas, ou regulamentos: 100 casos;**
2. Irregularidades ou fraudes em licitações, ou contratos: 76 casos;
3. **Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos: 61 casos;**

⁹² CGU (Brasil). Controladoria-Geral da União. RELATÓRIO POR RESULTADO DE JULGAMENTO SITUAÇÃO DO AGENTE. *In*: **RELATÓRIO POR RESULTADO DE JULGAMENTO SITUAÇÃO DO AGENTE**. [S. l.], 5 de maio de 2023. Disponível em: <https://siscor.cgu.gov.br/web/index.aspx>. Acesso em: 5 maio 2023.

4. Desaparecimento ou perecimento de bens públicos: 28 casos;
- 5. Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou despreço: 24 casos;**
6. Acumulação indevida de cargos: 24 casos;
- 7. Ausência ou impontualidade ao serviço: 23 casos;**
8. Favorecimento próprio ou de terceiros: 14 casos;
9. Conflito de interesse entre a função pública e atos da vida privada: 10 casos;
10. Irregularidades ou fraudes em convênios, ou outros acordos: 8 casos;
- 11. Ausência de presteza nas atividades ou na prestação de informações: 8 casos;**
12. Descumprimento de Regime de Dedicção Exclusiva: 7 casos;
13. Descumprimento de normas relacionadas ao orçamento público: 6 casos;
14. Assédio Sexual: 6 casos;
15. Concessão irregular de benefícios, licenças ou autorizações: 5 casos;
16. Fraude em procedimento licitatório da administração pública nacional: 2 casos;
- 17. Reconhecimento de dívida: 2 casos;**
- 18. Comportamento inidôneo: 1 caso;**
- 19. Designação de atribuições a pessoa estranha à repartição: 1 caso;**
20. Desrespeito ao sigilo de informações: 1 caso;
21. Nepotismo: 1 caso;
22. Representação de interesse particular junto à administração: 1 caso.

TOTAL DE PROCEDIMENTOS: 420.⁹³

Dos dados do supracitado infere-se que dos 420 procedimentos realizados, 220 se referem, em tese, a condutas de menor potencial ofensivo. Ou seja, 52,38% dos procedimentos estariam sujeitos a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta.

⁹³ CGU (Brasil). Controladoria-Geral da União. RELATÓRIO DE PROCEDIMENTOS POR ASSUNTO. In: **RELATÓRIO DE PROCEDIMENTOS POR ASSUNTO**. [S. l.], 5 de maio de 2023. Disponível em: <https://siscor.cgu.gov.br/web/index.aspx>. Acesso em: 5 maio 2023.

Dessa maneira, ao considerar a série histórica com base nesses dados verifica-se o potencial de utilidade que o TAC pode ter como meio alternativo de solução ou mitigação de irregularidades administrativas no âmbito da autarquia federal estudada.

Nesse contexto, passaremos a realizar a análise dos casos em que esse instrumento foi utilizado no âmbito correcional dessa autarquia.

4. 2 DOS CASOS ANALISADOS

A análise foi realizada mediante levantamento de todos os processos administrativos acerca de irregularidades que tramitaram na unidade correcional da autarquia federal estudada e que resultaram em proposta de celebração de TAC, aceita ou não pelas partes envolvidas. Os casos aqui utilizados passaram por tratamento de dados, conforme o que dispõe a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), de forma anonimizar a autoria da conduta infracional, limitando-se a descrição da infração funcional cometida, as circunstâncias do caso concreto e a postura dos agentes públicos envolvidos nas tratativas: se resistentes ou não a utilização do instrumento, a iniciativa de propositura, o juízo de admissibilidade realizado pelo órgão correcional, e o resultado obtido.

Consultado o acervo da unidade correcional da autarquia federal estudada, foram localizados 3 processos administrativos que resultaram na propositura e/ou celebração de Termo de Ajustamento de Conduta. As infrações funcionais objeto dos TACs foram as seguintes: inciso II, do Art. 116 da Lei n.º 8.112/90 (Caso 1); inciso III, do Art. 116 da Lei n.º 8.112/90 (Caso 3); e Art. 116 da Lei n.º 8.112/1990, incisos I e III (Caso 2).

Dos casos serão analisados os seguintes aspectos: o conteúdo do juízo de admissibilidade; a decisão da autoridade instauradora; a decisão do agente público envolvido e o resultado obtido.

4.1.1 CASO 1

O caso em tela trata do envio do resultado de Investigação Preliminar Sumária (IPS) pela chefia de uma das diretorias da autarquia federal, alegando que um agente público teria desobedecido normas de conduta da instituição ao denunciar

para a imprensa falhas na prestação dos serviços ao público por defeitos físicos em equipamentos da instituição. No processo, foi alegado que ao tomar tal atitude o agente teria descumprido dever funcional ao depreciar a imagem da entidade. A investigação preliminar concluiu pela autoria e materialidade da conduta, sugerindo a sanção de advertência.

Concluído o relatório da investigação preliminar, encaminhou-se ao órgão de consultoria jurídica da instituição, que alegou que investigação preliminar sumária (IPS) não pode resultar em sanção – visto ser um procedimento inquisitivo, desprovido de contraditório, recomendando que fosse realizado o juízo de admissibilidade pela unidade correcional.

No Juízo de Admissibilidade, a unidade correcional concluiu pela ausência de justa causa para a instauração de sindicância punitiva:

Isto posto, não se encontra os requisitos mínimos na investigação preliminar de que o agente público em questão cometeu alguma infração disciplinar. O fato é que ele, enquanto servidor, não deixa de ser um cidadão, como qualquer outro, com o direito de exigir do serviço público a qualidade que este deve ter. Não é razoável, nem proporcional, que o agente público responda a um procedimento disciplina - sindicância punitiva, pelo simples fato de ter denunciado um problema existente no local onde trabalha, mesmo que tenha sido em canais de comunicação na internet. A denúncia, por sua vez, tem a finalidade de provocar os gestores públicos para que determinados problemas sejam solucionados, e a solução, sem dúvida, não é perseguir, por meio de processos disciplinares, servidores que querem um ambiente de trabalho seguro e saudável, sobretudo para ele servidor e os usuários envolvidos na prestação do serviço público. [...] Não se denota, assim, qualquer tom de despreço ou de depreciação na fala do agente público ao portal de notícias, existindo apenas um desabafo, uma tentativa de que a problemática envolvendo os equipamentos danificados fosse solucionada. Portanto, sugere-se a não abertura de processo administrativo disciplinar no caso em perspectiva. Isto posto, é dizer que, a menos que existam elementos plausíveis demonstrando a existência de materialidade causal e prejudicial, não deve a autoridade recorrer ao processo disciplinar, posto que, instrumentos com maior rigor formal, serão somente utilizados quando houver indícios concretos de materialidade e de prejudicialidade a coisa pública. Outrossim, a instauração do procedimento disciplinar ocorrerá quando houver uma infração praticada no exercício das atribuições do agente público, ou que tenham relação com as atribuições do cargo ou função em que se encontre investido. Essa é, aliás, a orientação do art. 148 da Lei n.º 8.112/90, seguida, em quase toda sua totalidade, por todos os estatutos disciplinares dos servidores públicos, pois não se admite a instauração de um procedimento disciplinar sem que ocorra um justo motivo. Infere-se, portanto, que tal processo não deve ter prosseguimento, pois não atende aos requisitos necessários de justa causa.

Ao analisar os autos, a autoridade máxima da instituição divergiu do posicionamento da unidade correcional, concluindo pelo não arquivamento do processo, optando pelo oferecimento de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Ato contínuo, a autoridade máxima da instituição encaminhou os autos para a unidade correcional para a notificação da interessada e oferecimento da proposta de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, fixando o prazo de 10 dias para a manifestação (art. 5º, § 3º IN n.º 04/2020 da CGU).

Considerando o teor da infração funcional, foi sugerido no termo de compromisso que pela assinatura o agente público reconheceria a inadequação de sua conduta, se comprometendo a agir, em situação similar, dentro das cautelas e formalidades exigidas pelas rotinas administrativas e disciplinares. Como obrigação de fazer, foi sugerido que o agente público participasse de um curso sobre Ética no Serviço Público.

O agente público concordou com os termos do TAC e celebrou o ajuste.

4.1.1.2 COMENTÁRIO

No caso em tela verifica-se que o procedimento de responsabilização teve três fases: Investigação Preliminar Sumária (IPS) que concluiu pela materialidade e atribuiu autoria ao agente público investigado, recomendando pena de advertência; em seguida, a sindicância foi encaminhada pela chefia imediata do agente público para a autoridade máxima da instituição e análise pelo órgão de consultoria jurídica acerca da regularidade dos trabalhos; após análise, o jurídico concluiu corretamente que a investigação preliminar pela IPS não poderia ter sugerido sanção, visto se tratar de procedimento inquisitivo e sumário, desprovido de ampla defesa e contraditório, sugerindo a realização de juízo de admissibilidade para a avaliação da necessidade de instauração de sindicância acusatória ou celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC); dito isso, os autos foram encaminhados para a unidade correcional para a realização de sua atividade institucional de juízo de admissibilidade; em sede de juízo de admissibilidade a unidade correcional concluiu pela ausência de materialidade da conduta nos termos supracitados e sugeriu a autoridade instauradora

o arquivamento dos autos por ausência de justa causa; ao analisar o juízo de admissibilidade a autoridade máxima da instituição, no exercício da discricionariedade própria do poder disciplinar, vislumbrou indícios de autoria e materialidade e decidiu seguir o parecer do órgão jurídico no que se refere à celebração de TAC, sugestão atendida pelo agente público investigado.

Nesse caso se verifica uma divergência de posicionamento entre o juízo de admissibilidade realizado pelo órgão correcional e a decisão final tomada pela autoridade instauradora. Em que pese a palavra final ser de competência da autoridade máxima da instituição esta deve sempre ser devidamente fundamentada e motivada, com base em elementos concretos presentes nos autos. O juízo discricionário de imposição de sanções disciplinares não pode ser de tal flexibilidade que permita um exercício arbitrário das próprias razões. É certo que para a imposição de uma sanção administrativa deve haver um mínimo de justa causa (mesmo que a menos gravosa como a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta), elemento que conforme assinalado pelo juízo de admissibilidade não se vislumbra para o caso em tela.

O Termo de Ajustamento de Conduta somente deverá ser oferecido quando presentes elementos mínimos de autoria e materialidade nos autos, não podendo o juízo discricionário inovar esses elementos. Nesse caso, ausente a materialidade, outra alternativa não há senão o arquivamento do processo sem instauração de procedimento disciplinar.

Desse caso se extrai a importância da importante alteração instituída pela Portaria Normativa CGU N.º 27/2022, no sentido de que o Termo de Ajustamento de Conduta deve ser celebrado preferencialmente pelo titular da unidade correcional, no lugar da sistemática anterior de ser celebrado pela autoridade máxima da instituição. A celebração pelo titular da unidade correcional é a ideal, tendo em vista ser ela a que mais conhece o dia a dia da atividade correcional, possuindo uma maior afinidade com a matéria e uma melhor capacidade técnica de valorar os elementos do caso concreto, além de ser uma autoridade mais afastada de influências negativas próprias e pouco republicanas de política institucional.

Dessa forma, sugere-se uma alteração na Portaria Normativa para que a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) seja de competência exclusiva da chefia da unidade correcional e, somente na inexistência dessa, que essa atribuição seja conferida a autoridade máxima da instituição.

Superado esse ponto controverso, realizando apenas uma análise de mérito acerca do TAC proposto, obrigação sugerida no TAC pela unidade correcional foi razoável e equânime para a gravidade da conduta realizada.

Quanto ao exercício de análise interpretativa realizado no juízo de admissibilidade consoante a LINDB verifica-se que mesmo sem fazer menção expressa ao instituto legal, o juízo de admissibilidade seguiu as diretrizes sugeridas (considerou as circunstâncias do caso concreto, atitude do agente e consequências de sua conduta).

4.1.2 CASO 2

O referido caso se trata de cancelamento indevido de empenho de serviço prestado ocasionado por desatenção dos agentes públicos responsáveis, o que implicou no pagamento dos serviços mediante reconhecimento de dívida e consequente apuração da responsabilidade do servidor que a isso deu causa, conforme exigência da Lei n.º 4.320/64.

Realizado o juízo de admissibilidade, a unidade correcional concluiu pela responsabilidade (autoria e materialidade) da infração funcional, reconhecendo o menor potencial ofensivo da conduta nos seguintes termos:

Diante dos relatos analisados nos autos, verifica-se a presença de justa causa para celebração do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, tendo em vista que se pode constatar o nexos causal entre a conduta do contador [...], e o chefe da unidade [...], os quais informaram que “os empenhos inscritos em Restos a Pagar pertinentes ao exercício do ano de [...] poderiam sim ser cancelados”. Os servidores, quando da recomendação, não se atentaram para o fato de que, entre as notas de empenho listadas no despacho supracitado, havia uma que fora executada, tendo, inclusive, o atesto de execução dos serviços.[...] Faz parte dos deveres do servidor exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo e observar as normas legais e regulamentares. O contador [...] e o chefe da unidade [...], foram negligentes ao não observar se já existia atesto para cada Nota de Empenho da lista, desrespeitando seus deveres funcionais.

Analisando o caso o órgão correcional concluiu que tal infração funcional implicaria em sanção de advertência, anotando que, segundo o Manual do Processo

Administrativo Disciplinar da CGU esclarece que “a advertência busca ‘gerar um arrependimento e uma mudança de atitude do servidor no exercício funcional’, que tende a corrigir seu comportamento após receber a censura pública oficial”.

Em seguida, anotou a orientação da Controladoria-Geral da União – CGU de que a instauração de procedimento punitivo possui caráter subsidiário e que não pode ser banalizado no âmbito da Administração Pública, devendo ser utilizado, “*apenas quando outros instrumentos não forem mais suficientes à recondução da normalidade administrativa é que deve a instância correcional ser acionada*”, tendo em vista que o direito punitivo da Administração sempre deve ser visto como área de aplicação residual, excepcional e sem excessos⁹⁴.

Dessa forma, concluiu pela aplicabilidade do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), “*procedimento destinado à resolução consensual de conflitos disciplinares de reduzida lesividade*”, sugerindo a autoridade máxima da instituição a sua celebração.

Nesse caso, a autoridade máxima da instituição concordou com o oferecimento de TAC e devolveu os autos ao órgão correcional para proposta e celebração. Considerando o teor da infração funcional, foi sugerido no termo de compromisso que pela assinatura os agentes públicos reconheceriam a inadequação de sua conduta, se comprometendo a agir, em situação similar, dentro das cautelas e formalidades exigidas pelas rotinas administrativas e disciplinares. Como obrigação de fazer, foi sugerido que os agentes participassem de um curso sobre gestão financeira e orçamento público.

Em um primeiro momento os agentes públicos foram procurados em duas ocasiões para assinatura do TAC, no entanto, recusaram e reclamaram que não tinham sido ouvidos antes de sua propositura. Em decorrência disso foi instaurado o pertinente Processo Administrativo Disciplinar. Após notificação prévia, eles buscaram se reunir com o titular do órgão correcional e com a presidência da comissão designada para conduzir a respectiva investigação, ocasião em que foi esclarecido os benefícios e consequências jurídicas e práticas da celebração do TAC. Dias após, os

⁹⁴ CGU (Brasil). Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: [s. n.], 2022. 34-42 p. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

servidores entraram em contato com a comissão processante e manifestaram interesse na celebração do TAC.

4.1.2.1 COMENTÁRIO

No caso em tela foram adotadas as diligências de praxe prescritas pela CGU, especialmente no juízo de admissibilidade (quando constatados a existência de autoria, materialidade e nexos causal). Nessa fase é dispensado o contraditório, por ser marcada pela inquisitorialidade, sendo dispensada a oitiva prévia dos agentes públicos envolvidos nas irregularidades funcionais.

No entanto, no caso em apreço, tal oitiva mostrou-se pertinente como método de convencimento sobre os benefícios da celebração de TAC, sendo mais uma ferramenta no sentido de fomentar uma cultura administrativa pró consensualidade, mostrando-se pertinente a adoção de tal diligência como elemento preparatório para a propositura de TAC.

Dessa forma, sugere-se a implementação de uma espécie de audiência prévia de conciliação na Portaria Normativa que rege o TAC, como uma etapa preliminar a propositura do Termo de Ajustamento de Conduta, visto ser uma ótima ferramenta de esclarecimento dos benefícios do ajuste, que propicia uma maior participação do agente público investigado, contribuindo pela formação de um convencimento pró consensualidade.

4.1.3 CASO 3

O referido caso se trata de agente público que ocupava função de confiança na alta administração da instituição e, mesmo após ter sido exonerado, supostamente continuou a praticar atos de ofício como se ainda estivesse no cargo, ignorando sua nova situação funcional.

Alegou-se que o agente público “assinou atos administrativos como se ainda no cargo estivesse [...] à revelia da nomeação do titular da pasta [...]”.

Em defesa prévia, o agente público alegou inexistência de lesividade nos atos praticados. Ressaltou que tais atos de ofício foram realizados pouco tempo depois da nomeação do novo ocupante do cargo, alegando que não houve

comunicação de sua destituição da função de confiança e que realizou os atos convicto de que ainda no cargo estivesse.

Visando sanar vício de competência conforme art. 55 da Lei 9.784/99 os atos foram convalidados pelo novo ocupante do cargo.

Realizado o juízo de admissibilidade, a unidade correcional concluiu pela responsabilidade (autoria e materialidade) da infração funcional, reconhecendo o menor potencial ofensivo da conduta e sugerindo a celebração de TAC, nos seguintes termos:

Diante dos relatos analisados nos autos, verifica-se a presença de justa causa para celebração do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, tendo em vista que, pode-se constatar o nexo causal entre a prática de atos fora da alçada de competência do agente público [...], especialmente no que tange ao processo que trata [...], e a violação de deveres funcionais, a saber o dever de observar as normas legais e regulamentares, e o dever de cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais, estampados nos incisos III e IV do art. 116 da Lei nº 8.112. [...]. Quanto à infração do inciso IV, que trata do dever de cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente legais, o Manual da CGU PAD esclarece que “os agentes públicos têm o dever de acatar as ordens de seus superiores, desde que sejam legais, isto é, quando pautadas nos ditames da lei e emitidas de forma legítima (emanada de autoridade competente, respeito às formalidades exigidas e com objeto lícito)”. Nesse caso, observa-se que, claramente, houve desrespeito à Portaria que designou o novo titular da pasta- ato emanado da autoridade competente máxima da instituição.

Após analisar o caso, a autoridade correcional chegou à conclusão de que a infração funcional em questão seria passível de uma sanção de advertência. Nesse sentido, o Manual do Processo Administrativo Disciplinar da CGU (2022) esclarece que a advertência visa "gerar um sentimento de arrependimento e promover uma mudança de atitude por parte do servidor em seu exercício funcional", visando corrigir seu comportamento após receber uma repreensão oficial em público⁹⁵.

Além disso, a orientação da Controladoria-Geral da União - CGU ressalta que a instauração de um processo punitivo deve ser subsidiária e não pode ser utilizada de forma banal no âmbito da Administração Pública. Segundo a CGU, esse

⁹⁵ CGU (Brasil). Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: [s. n.], 2022. 34-42 p. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

tipo de procedimento deve ser acionado apenas quando outros instrumentos não forem mais suficientes para restabelecer a normalidade administrativa, sendo que o direito punitivo da Administração deve ser considerado uma medida excepcional, aplicada de forma residual e sem excessos⁹⁶.

Diante dessas considerações, a autoridade correcional concluiu que seria adequada a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), um procedimento destinado a resolver de forma consensual conflitos disciplinares de baixo impacto. Sendo assim, foi sugerido à autoridade máxima da instituição a celebração do TAC para solucionar a questão.

Da mesma forma que no caso anterior, a autoridade máxima da instituição concordou com a oferta do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e devolveu o processo ao órgão correcional para ser elaborada e celebrada a proposta. Considerando a natureza da infração funcional em questão, o termo de compromisso sugere que, ao assiná-lo, o agente público reconhecerá a inadequação de sua conduta e se comprometerá a agir consoante as cautelas e formalidades exigidas pelas rotinas administrativas e disciplinares em situações similares. Como obrigação de fazer, o agente público se comprometeria a participar de um curso sobre Ética e Serviço Público.

Em que pese a solução proposta ter sido a menos gravosa (oferta de TAC no lugar de instauração de sindicância/procedimento ordinário), o agente público investigado recusou a celebração. Em razão disso foi determinada a abertura de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) que está em andamento.

4.1.3.1 COMENTÁRIO

Nesta situação, é evidente que tanto a autoridade máxima da instituição quanto o órgão correcional optaram por adotar medidas menos severas. Tanto o órgão correcional quanto a autoridade instauradora reconheceram o baixo potencial ofensivo da conduta, após exercerem seu poder discricionário para verificar a existência de materialidade e autoria. Como alternativa menos onerosa em comparação a uma

⁹⁶ CGU (Brasil), 2022.

sindicância acusatória ou um Processo Administrativo Disciplinar (PAD), eles decidiram oferecer o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

A obrigação sugerida no TAC foi razoável e equânime para a gravidade da conduta realizada.

Acerca da postura do agente público em não aceitar o compromisso, interessante trazer à baila as considerações de Antônio Nóbrega. Ao estudar a eficiência econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos procedimentos disciplinares, ele pondera que antes de firmar o termo proposto, o agente público realizará a análise do custo/benefício de tal acordo. Destaca que a oferta e aceitação do Termo de Ajustamento de Conduta pode acarretar certas consequências para aquele servidor, tais como a impossibilidade de se utilizar do mesmo benefício por certo período e a necessidade de imediato ressarcimento ao erário, se for o caso. O autor conclui que não é possível afirmar que a celebração de termo de ajustamento de conduta é sempre recomendada, pois cada caso deve ser analisado individualmente para avaliar se essa é a melhor opção.⁹⁷

No caso em apreço inexistem um dos pressupostos básicos para que o agente público aceite a celebração de TAC: o reconhecimento de que cometeu uma infração disciplinar. De modo diverso, o agente público alegou inocência em todas as fases da apuração preliminar, sendo preferível para ele provar a inocência durante um processo disciplinar que possibilite a ampla defesa em todas as suas fases e com todos os meios de prova em direito admitidos.

Quanto ao exercício de análise interpretativa consoante a LINDB verifica-se que mesmo sem fazer menção expressa ao instituto legal, o juízo de admissibilidade seguiu as diretrizes sugeridas pela LINDB (considerou as circunstâncias do caso concreto, atitude do agente e consequências de sua conduta), concluindo pela baixa lesividade e pela celebração de Termo de Ajustamento de Conduta.

⁹⁷ NÓBREGA, Antônio. A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares. Dissertação (Mestrado em Direito, Instituições e Desenvolvimento), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível concluir que, com as alterações legislativas introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), foi estabelecido um ambiente jurídico favorável a consensualidade. Especificamente, o artigo 26 dessa legislação, que trata da celebração de compromisso, serve como respaldo legal para a resolução de conflitos por meio da autocomposição na esfera administrativa. Além disso, a lei estabelece diretrizes claras para a interpretação do direito público, o que se mostra como uma ferramenta importante para avaliar condutas no juízo de admissibilidade da atividade correcional.

Nesse sentido, o Termo de Ajustamento de Conduta tem ganhado cada vez mais relevância e efetividade com as atualizações de sua regulamentação ao nível infralegal. Ele se tornou uma ferramenta operacional significativa para responsabilizar condutas infracionais funcionais de menor potencial ofensivo por meio da autocomposição. Isso permite que a administração pública concentre seus esforços em procedimentos correccionais formais e burocráticos para infrações administrativas que apresentam um maior impacto prejudicial ao interesse público.

Uma das principais contribuições do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para a atividade correcional e o direito administrativo de maneira geral reside na sua capacidade de representar uma perspectiva de mudança e renovação nesses campos. Essa abordagem acompanha a tendência observada em outras esferas do direito, como o direito civil e penal, por exemplo, com iniciativas como o Acordo de Não Persecução Penal e o Acordo de Não Persecução Cível. Além disso, o próprio compromisso de ajustamento de conduta previsto na Lei da Ação Civil Pública e amplamente utilizado pelo Ministério Público também ilustra essa tendência.

A partir das recentes mudanças legislativas, pode-se observar a criação de um ambiente jurídico propício para a consolidação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na atividade correcional. Esse contexto inclui o projeto-piloto estabelecido em 2017 pela Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, que ocorreu paralelamente às discussões do PLS 349/2015 no Congresso Nacional, resultando na Lei Federal nº 13.655/18. Essa lei introduziu novos elementos interpretativos das normas de direito público. A própria cronologia desses eventos reflete a intensidade do debate público sobre a questão, com duas preocupações

principais: a busca pela segurança jurídica e a modernização do arcabouço legal para estabelecer diretrizes inovadoras na aplicação do direito administrativo, especialmente no contexto da atividade correcional.

Conforme a busca por segurança jurídica continua, torna-se necessário estabelecer de forma clara as disposições sobre o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da responsabilização dos agentes públicos federais, presentes na Lei 8.112/90. É importante destacar que desde a sua promulgação em 1990, essa lei não passou por atualizações significativas em relação às disposições relacionadas à responsabilização dos agentes públicos. A inclusão de normas relativas ao Termo de Ajustamento de Conduta dessas é essencial para proporcionar maior segurança jurídica e credibilidade, permitindo que os agentes públicos tenham a confiança necessária para celebrar esse compromisso.

Na autarquia federal estudada, ao analisar a composição do acervo e as experiências relacionadas à celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), é possível observar que, embora de forma modesta e incipiente, esse instrumento tem sido utilizado de maneira efetiva, alcançando uma taxa de efetividade de 75%, uma vez que apenas uma proposta foi rejeitada. Além disso, ao considerar a série histórica que revela que cerca de 52% dos procedimentos investigatórios se referem ou se referiram a infrações funcionais de menor gravidade, há um forte indicativo de que essa ferramenta pode ser adotada de forma sistemática para otimizar a atividade correcional na instituição e no serviço público federal como um todo, prevenindo a ocorrência de prescrições. Para tanto, é necessário que seja realizado um amplo trabalho de esclarecimento dos servidores acerca da existência, utilidade e benefícios da ferramenta, de forma setorial e descentralizada.

Além disso, é preciso promover ajustes nos procedimentos relacionados à proposição do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), incluindo a oportunidade para a efetiva participação do agente público investigado nas negociações dos termos do acordo, bem como no esclarecimento dos fatos que levaram à infração funcional em questão. Isso permitiria que o órgão correcional avaliasse de forma justa a proposta da obrigação a ser assumida pelo agente público envolvido.

Por fim, como mencionado na análise de um caso específico, é fundamental que o Poder Executivo federal desenvolva uma política institucional por meio de suas Escolas de Governo, visando oferecer capacitação contínua aos

servidores sobre os institutos e técnicas de resolução adequada de conflitos no contexto da administração pública.

A implementação dessa medida é essencial, levando em conta as constantes inovações em métodos de resolução consensual de conflitos e a necessidade de aprimoramento contínuo dos servidores para lidar com as negociações do Termo de Ajustamento de Conduta. O objetivo é promover uma maior aceitação dessa prática e, como resultado, reduzir os litígios decorrentes.

REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco Sérgio Maia. O novo paradigma da decisão a partir do art. 20 da LINDB: análise do dispositivo segundo as teorias de Richard Posner e Neil MacCormick. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 113-144, set./dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9830, de 10 de julho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. [S. l.], 11 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [S. l.], 9 jun. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. [S. l.], 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. [S. l.], 24 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. [S. l.], 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. **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. [S. l.], 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **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. [S. l.], 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

CGU (Brasil). Controladoria-Geral da União. RELATÓRIO DE PROCEDIMENTOS POR ASSUNTO. *In*: **RELATÓRIO DE PROCEDIMENTOS POR ASSUNTO**. [S. l.], 5 de maio de 2023. Disponível em: <https://siscor.cgu.gov.br/web/index.aspx>. Acesso em: 5 maio 2023.

CGU (Brasil). Controladoria-Geral da União. RELATÓRIO POR RESULTADO DE JULGAMENTO SITUAÇÃO DO AGENTE. *In: RELATÓRIO POR RESULTADO DE JULGAMENTO SITUAÇÃO DO AGENTE*. [S. l.], 5 de maio de 2023. Disponível em: <https://siscor.cgu.gov.br/web/index.aspx>. Acesso em: 5 maio 2023.

CGU (Brasil). Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: [s. n.], 2022. 34-42 p. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 30 DE MAIO DE 2017**. [S. l.], 31 maio 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20247871/do1-2017-05-31-instrucao-normativa-n-2-de-30-de-maio-de-2017-20247806. Acesso em: 1 fev. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa Nº 4, de 21 de Fevereiro de 2020**. [S. l.], 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: 3 fev. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022**. [S. l.], 14 out. 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-cgu-n-27-de-11-de-outubro-de-2022-435868760>. Acesso em: 22 mar. 2023.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

NÓBREGA, Antônio. **A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares**. Dissertação (Mestrado em Direito, Instituições e Desenvolvimento), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015.

OLIVEIRA, G. J. **O hiperativismo do controle externo da gestão pública pós-lei federal nº 13.655/18**: panorama das adaptações comportamentais e normativas do TCU e do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP frente aos novos parâmetros pragmatistas e consequencialistas de Direito Público fixados pela LINDB. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7241936/mod_resource/content/1/Texto%20Gustavo%20Justino%20Nova%20LINDB.pdf . Acesso em: 17 Fev. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 20 fev. 2023.

SENADO FEDERAL (Brasil). ANTONIO ANASTASIA. **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 349 , DE 2015**. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. [S. l.], 9 jun. 2015. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 22 mar. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Contratações Públicas e Seu Controle**. 2013: Malheiros, p. 278