

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

CLÁUDIO EVERALDO FERREIRA DE LIMA

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR: Análise da eficiência na Controladoria-Geral da União.**

RECIFE

2021

CLÁUDIO EVERALDO FERREIRA DE LIMA

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR: Análise da eficiência na Controladoria-Geral da União.**

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Renata Cristina Othon Lacerda de Andrade.

RECIFE

2021

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

Lima, Cláudio Everaldo Ferreira de.

L732t O termo de ajustamento de conduta no âmbito administrativo disciplinar: análise da eficiência na Controladoria-Geral da União / Cláudio Everaldo Ferreira de Lima. - Recife, 2021.
43 f. : il.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Renata Cristina Othon Lacerda de Andrade.
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Direito) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2021
Inclui bibliografia.

1. Termo de ajustamento de conduta. 2. Processo administrativo disciplinar. 3. Eficiência. I. Andrade, Renata Cristina Othon Lacerda de. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título

340 CDU (22. ed.)

FADIC (2021.1-001)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO
CURSO DE DIREITO

CLÁUDIO EVERALDO FERREIRA DE LIMA

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR: análise da eficiência na Controladoria-Geral da União.

Defesa Pública em Recife, _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente:

Examinador(a)

DEDICATÓRIA

A Benjamin.

AGRADECIMENTOS

Vivemos tempos difíceis em termos de saúde mental e física, pois o mundo é assolado pela Covid; mas devemos ser sempre gratos e pedir amparo ao nosso bom Deus. Que cada um em sua crença agradeça pela própria vida e rogue por dias melhores.

A quem dediquei o trabalho, vai também o meu primeiro agradecimento: Benjamin. Meu amado filho, você traz e me faz sempre reconhecer o divino, a natureza, a alegria e a saúde para minha vida.

Esposa, família, amigos, professores/faculdade e equipe de trabalho/órgão formam uma seleção sem a qual essa jornada não seria possível, sem a qual não haveria tanto contentamento ao se cruzar a linha de chegada.

Silvana (Tona), você é mais que esposa, mais que parceira, mais que amiga, mais que companheira. Você sempre vibrou com cada passo dado, sempre me inspirou a ter e cultivar o pensamento prospectivo. Você fez isso muitas vezes abrindo mão de seu próprio descanso e lazer. Eu amo você!

Não foram poucas as vezes em que você abdicou de momentos em família, de momentos de casal, para que eu pudesse cumprir minhas obrigações acadêmicas. Sou muito grato e reconheço cada mínimo gesto seu para ver esse momento chegar: agora, pode relaxar, pois deu tudo certo!

Agradeço à minha família: minha avó, Nise, que providenciou inúmeros momentos de *comfort food* em sua casa, permitindo que os manjares servidos aquietassem o coração e acalentassem a alma, mas, principalmente, sempre trouxe a importância da disciplina em minha vida. Minha mãe, Nadja, para quem olho e tento ao máximo absorver o princípio da humildade aplicada. Essa simplicidade de ver e viver é aprendido, o qual procuro assimilar e transmitir para Benjamin. Minha irmã, Maria do Carmo, uma guerreira/mãe/esposa incansável e profissional exemplar. Você é uma das pessoas que chegam mais perto do conceito de altruísmo, sempre disposta a ajudar e sempre está lá para dar uma mão ao próximo tendo como recompensa o próprio ato de ajudar. Meus sobrinhos, Kleber e Paulinha, é lindo ver o desenvolvimento de vocês e sua inserção no mundo acadêmico. Meus tios, Natson/Solange e Nelma/Christian (abraço em Julinha), saudades de todos e agradeço cada carinho e oração enviada.

Meus cunhados, Flaviano (estendo o agradecimento à Renata) e Paulo, são dois homens que admiro bastante, pessoas que moram em meu coração, as quais tenho orgulho de poder chamar de amigos. Maluenda, um padrao que sempre disseminou a importância do esforço

próprio e da educação. Minha sogra, Marília, uma grande inspiração e grande incentivadora de minhas jornadas profissionais, acadêmicas e de concursos, muito obrigado. Meu sogro (vovô tutu), Laerton (erudição viva), vovó Aninha e (estrela) Vanda, agradeço por cada minuto na presença de vocês, por cada conversa instrutiva, alegre e fraterna que tivemos. Marisa, Pedrinho (eterno), Tarsilinha e Caê, vocês estão sempre em meus pensamentos e coração. Flavinho e Mamá, sobrinhos queridos que tanto amo, e Cyntia, a quem rendo homenagem pela parceria de sempre.

Agradeço aos honrados membros do grupo dos Sérios, pois amizade, celebração e lealdade é coisa muito séria! Obrigado: Arlen, Carlos, Luiz e Kiúri.

Tive a sorte de poder compartilhar essa vivência acadêmica com muitas pessoas e isso deixou tudo muito mais especial e colorido para mim. Começando com o grupo dos “maduros” tendo como porta-estandarte Camila desde a sua formação original e hoje composto por Ângelo, Jeferson, Evandro, Homero, Well, Érika e Tiago. Encontrei, também, tantas outras pessoas especiais com quem tive tantos diálogos interessantes e importantes, como, Mateus (grupo Cogito), Víctor (agora por Portugal), Fenício, Josimário, Lucas, Cesare, Felipe, Pedro, Kátia, Nanda, Angélica, Amanda, Jade, Léo (prefeito), Carol, Henrique, Nelson, Rafael, Gleice, Augusto, Alzira, Carrollina, Amanda (obrigado por compartilhar o seu inspirador TCC), Brizza, Ana Cecília, Ana Alice, Yasmine, passando pelos amigos do grupo de estudos: Danilo, Derek, Leoroy, Moury, Patrick e Tarcízio, chegando nos dias atuais com a atual turma do 10º período, turma que me acolheu, sempre fazendo com que eu me sentisse tão bem e confortável para dialogarmos, trocarmos, divergirmos e crescermos juntos: Cris, Eloíza, Maju, Monique, Karlinha, Zé Roberto, Mateus (O Penalista), Vanessa (Ser Ela), Pedro, Júlia etc . Agradecimento ao grupo extra-classe: Diogo, Leoroy, Marrocan, Wu e Washis. Um especial agradecimento para um grupo, Nosso Grupo: Dani, Gabi, Ju, Let e Maria. Sinto convicção de que somos e estamos unidos pra toda uma vida.

Nada nessa jornada seria possível sem o suporte e a qualidade marcante da Faculdade Damas, uma instituição que faz jus ao destaque que recebe, seja em termos de MEC, seja em termos de recomendação da OAB. Sua incrível seleção de docentes, a atual e a pretérita, faz a diferença: os baluartes João Maurício Adeodato e Cláudio Brandão; George Brownie, Eduardo Neves (filosofia pura), Aerton, Alessandra, Graziela, Cris, Henrique (eternamente grato pela disponibilidade de sempre, pelas indicações de leitura, v.g, Jessé Souza e Arendt) , Renata, Dani Spencer, Glauco, Clarissa, Dom Rafael, Ricardo de Brito, Leonardo, André, Alexandre, Maíra, Rosalina, Andréa, Bruna, Teodomiro, Francisco, Fábio (um professor/amigo), Rômulo, Celeste, Ingrid, Daniela Queiroz, Simone, Emerson, Renato, Antônio e tantos outros.

Não poderia jamais deixar de agradecer aos amigos da biblioteca: Ricardo, Hericka e Alexandra. Quantas e quantas tardes/noites não passei na salinha de estudos tendo os queridos como companhia. Como também sou muito grato ao time da cantina: Wilton, Janaína, Mônica, Nanda e todas as demais. Quantas boas conversas e comidas deliciosas não tornaram a caminhada mais saborosa e divertida!

Comecei o curso no tempo em que eu trabalhava no Laboratório de Sementes do Ministério da Agricultura. Tive uma responsável técnica ímpar, que muito me ajudou nessa jornada, Sayonara. Ela e toda a equipe do LASO formaram um bloco de suporte único nesses anos: Carla, Davi, Danilo, Eliane, Ezequiel, Henrique, Suelington, Ana e Vítor.

Por coincidência, eu migrei desse setor para a Corregedoria do MAPA, momento em que surgiu o tema deste trabalho. Tive, nesse novo setor, contato com muitas mentes brilhantes do mundo do direito administrativo e do direito disciplinar. O Corregedor-Geral do MAPA, Nélio Macabu, um oráculo em termos correccionais e um gestor de equipes admirável. Ladeado por Márcia, Karla, Ludmila, Nádia, Luiz, Vanessa, Átila, Filipe, Adriana, Aline, Marcos, Dinah, Scleide, Cleverson, Joaquim e tantos outros. Eu seria injusto se não fizesse um agradecimento especial e específico para minha equipe de processos correccionais, o trio da reunião diária das 14h: Giovana e Luiz!!!

Conquanto esteja há pouco tempo no TJPE, agradeço aos colegas da Diretoria Cível da Capital. Deixo uma saudação aos parceiros das Varas de Execuções de Títulos Extrajudiciais.

Agradeço ao autor da dissertação sobre PAD e TAC, o ex-Corregedor-Geral da União, Antônio Nóbrega, pela gentileza e disposição em tecer sugestões para este trabalho e por compartilhar um pouco do método e do *zeitgeist* de seu envolvimento com o TAC Administrativo.

Agradeço ao professor Ricardo Silva pela disponibilidade, capacidade de compartilhamento de conhecimento e *feedbacks* cirúrgicos para a realização deste trabalho.

Por fim, mas, em hipótese alguma, menos importante: meu agradecimento à minha orientadora: Renata Andrade. É preciso muito tempo dedicado à pesquisa, muita paixão, capacidade de síntese de ideias, pragmatismo e paciência para fazer-parecer-fácil o processo de orientação e construção de conhecimento científico, pois basta aventurar-se no universo de pesquisa acadêmica para sabermos que a tarefa em si é gratificante, mas muito árdua. Cada momento de encontro, cada email e mensagem foram fundamentais para que pudéssemos cumprir nossa missão. Obrigado.

“(...)compatibilizar uma postura ética construtiva com esse ceticismo, (...) na busca de evitar que as dúvidas quanto ao conhecimento verdadeiro levem a uma indiferença ética ou a posturas negativistas (...)”

(João Maurício Adeodato)

RESUMO

A aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta nos servidores civis da administração pública federal vem trazendo importantes debates nos órgãos de controle, pois sabe-se que o TAC Administrativo surge do interesse por mecanismos mais eficazes e efetivos ao enfrentamento das infrações, uma vez que o mecanismo clássico, o processo administrativo disciplinar, é considerado pela doutrina custoso e moroso. Existem discussões sobre o tema, mas há pouca informação bibliográfica acerca do referido instituto, havendo, por outro lado, um aumento expressivo de sua aplicação. Por exemplo, existe divergência entre suas características próprias e as características do TAC celebrado pelo Ministério Público no âmbito da Ação Civil Pública. O presente estudo se concentrou nas infrações funcionais de menor potencial ofensivo, pois são as suscetíveis de celebração do TAC Administrativo. O problema deste trabalho foi: O TAC Administrativo celebrado na Controladoria-Geral da União (CGU) está gerando aumento da eficiência temporal e econômica? A hipótese aventada foi de que existem ganhos efetivos em termos de custos e tempo quando se celebra o TAC em detrimento de se instaurar um PAD. O estudo teve como objetivo geral analisar a eficiência sob o prisma de tempo e custo do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado pela CGU. Para consecução dos objetivos do trabalho foi utilizado o seguinte repertório metodológico: pesquisa bibliográfica; descritiva; dados coletados de origem qualitativa; inserta no método hipotético-dedutivo; tendo como técnica a pesquisa análise documental. Por fim, pode-se inferir que, considerando os termos em que o estudo foi realizado, as ponderações feitas nos capítulos teóricos e o recorte temporal dos dados, o gestor precisará correlacionar os dados temporais e de custos de sua realidade local para saber se haverá ou não redução de custos e tempo, mas que, no caso da CGU, pode-se falar em ganho de eficiência.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta. Processo Administrativo Disciplinar.
Eficiência

ABSTRACT

The application of the Conduct Adjustment Term in the civil servants of the federal public administration has brought important debates in the control bodies, since it is known that the Administrative TAC arises from the interest in more efficient and effective mechanisms to face infractions, since the classic mechanism, the disciplinary administrative process, is considered by the doctrine to be costly and time-consuming. There are discussions on the subject, but there is little bibliographic information about the institute, and, on the other hand, there has been a significant increase in its application. For example, there is a divergence between its own characteristics and the characteristics of the TAC signed by the Public Ministry in the context of Public Civil Action. The present study focused on functional infractions with less offensive potential, as they are susceptible to the execution of the Administrative TAC. The problem with this work was: Is the Administrative TAC celebrated at the Office of the Comptroller General of the Union (CGU) generating an increase in temporal and economic efficiency? The hypothesis suggested was that there are effective gains in terms of costs and time when the TAC is celebrated at the expense of establishing a PAD. The general objective of the study was to analyze the efficiency in terms of time and cost of the Conduct Adjustment Term signed by CGU. To achieve the objectives of the work, the following methodological repertoire was used: bibliographic research; descriptive; collected data of qualitative origin; inserts in the hypothetical-deductive method; using the technique of documentary analysis research. Finally, it can be inferred that considering the terms in which the study was carried out, the weightings made in the theoretical chapters and the temporal cut of the data, the manager will need to correlate the temporal and cost data of his local reality to know if there will be or no reduction in costs and time, but that, in the case of CGU, one can speak of efficiency gains.

Keywords: Conduct adjustment Agreement. Administrative Procedure. Efficiency

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Quantidade de TACs celebrados/ciência, em 2019 e 2020.....	28
Tabela 2 – Datas de celebração dos TACs, em 2019 e 2020.....	28
Tabela 3 – Dados PAD/CGU	29
Tabela 4 – Força de trabalho CGU	30
Tabela 5 - Tempo x Custo	39

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REGIME DISCIPLINAR DO SERVIDOR E O TAC ADMINISTRATIVO	14
2.1	O servidor público, o poder hierárquico e os tipos de responsabilização	14
2.2	Regime disciplinar e o PAD.....	17
2.3	O Termo de Ajustamento de Conduta.....	21
3	APRESENTAÇÃO DOS DADOS COLETADOS ACERCA DO BINÔMIO: CUSTO X TEMPO.....	26
3.1	Apresentação dos dados coletados sobre TAC e PAD.....	27
3.1.1	Dados coletados sobre o TAC.....	27
3.1.2	Dados coletados sobre o PAD.....	29
3.1.3	Dados coletados sobre os vencimentos	30
4	ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS JUNTO À CGU	32
4.1	Cálculo do tempo médio utilizado no TAC e no PAD.....	33
4.2	Cálculo do custo médio dos TACs e PADs	34
4.2.1	Cálculo do custo médio do PAD	34
4.2.2	Cálculo do custo médio do TAC.....	37
5	CONCLUSÃO	40
	<u>REFERÊNCIAS</u>	42

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como área de pesquisa o ramo do direito administrativo, visto que se propõe a investigar a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nos servidores civis da administração pública federal. Para fins didáticos, o TAC aplicado aos servidores civis da administração pública federal é tratado neste trabalho como “TAC Administrativo”. Da mesma forma, a referência aos servidores civis da administração pública federal é feita usando o termo “servidor(es)”.

O contexto fica evidenciado quando, para além dessa necessidade de explicação do instituto, sabe-se que o TAC Administrativo surge do interesse por mecanismos mais eficazes e efetivos ao enfrentamento das infrações, uma vez que o mecanismo clássico é o processo administrativo disciplinar (PAD), considerado pela doutrina custoso e moroso. Assim, parte do remédio para essa ineficiência tem ocorrido por meio de institutos criados no âmbito infralegal. O TAC Administrativo é um deles.

A relevância investigativa do problema surge da pouca informação bibliográfica acerca do referido instituto, havendo, por outro lado, um aumento expressivo de sua aplicação. Por exemplo, existe divergência entre suas características próprias e as características do TAC celebrado pelo Ministério Público no âmbito da Ação Civil Pública.

A justificativa do estudo em comento surge da realidade administrativa, pois se constata a ineficiência administrativa em vários âmbitos, não sendo diferente, portanto, na área correcional. Entretanto, o presente estudo se concentra nas infrações funcionais de menor potencial ofensivo, pois são as suscetíveis de celebração do TAC Administrativo. Dessarte, o trabalho tem como área de concentração o ramo do Direito Administrativo, mais notadamente, o Direito Disciplinar.

Nesse diapasão, este trabalho possui como problema para o seu desenvolvimento: O TAC Administrativo celebrado na Controladoria-Geral da União (CGU) está gerando aumento da eficiência temporal e econômica?

A hipótese consiste na suposição de que, em virtude da celebração dos referidos acordos, a CGU tem aumentado sua eficiência sob o aspecto temporal e econômico.

O objetivo geral deste presente estudo consiste em analisar a eficiência sob o prisma de tempo e custo do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado pela CGU. Por sua vez, os objetivos específicos são: a) explanar o regime disciplinar do servidor e o TAC Administrativo; b) apresentar os dados do PAD e do TAC Administrativo na CGU; e c) analisar criticamente os dados do TAC administrativo à luz da eficiência temporal e econômica.

Metodologicamente temos: o tipo de pesquisa é bibliográfica; quanto ao objetivo é descritiva; a natureza dos dados coletados é de origem qualitativa; insere no método hipotético-dedutivo; tendo como técnica a pesquisa análise documental. Ressaltamos que a técnica de pesquisa consiste na aquisição de dados, sendo obtidos, majoritariamente, por meio da pesquisa realizada junto ao órgão, da bibliografia selecionada, dos normativos legais e infralegais que versam sobre o tema, não nos eximindo de análise e interpretação para que sejam encontrados os fatores-chave e as inter-relações que envolvem o objeto de estudo.

Para que ocorra o devido desenvolvimento do presente estudo, a estruturação é feita na forma de três capítulos. Dessa forma, a sequência lógica do estudo proposto resta clarividente.

O primeiro capítulo teórico se concentra em explicar o regime disciplinar do servidor. Há um introito sobre servidor público, poder hierárquico e os tipos de responsabilização do servidor. Na sequência, é descrita a responsabilidade administrativa do servidor, seu regime disciplinar e o PAD. Por fim, é explicada a gênese, ou seja, as primeiras ideias acerca do TAC Administrativo; com o seu respectivo desenvolvimento no campo do direito disciplinar; a sua positivação, isto é, o momento em que efetivamente passou a ser utilizado.

Por seu turno, no segundo capítulo teórico se pretende apresentar os dados do PAD e do TAC Administrativo – produzidos pela CGU -, que representam a mensuração do tempo e os recursos financeiros utilizados pela Administração Pública Federal em cada um.

Por conseguinte, ultimando o trabalho, compete ao terceiro capítulo teórico analisar criticamente os dados do TAC administrativo à luz da eficiência temporal e econômica. Nesse momento são analisados os dados coletados no segundo capítulo teórico.

2 REGIME DISCIPLINAR DO SERVIDOR E O TAC ADMINISTRATIVO

Neste capítulo, será explanado o regime disciplinar do servidor. Há um introito sobre servidor público, poder hierárquico e os tipos de responsabilização do servidor. Ato contínuo, é descrita a responsabilidade administrativa do servidor, seu regime disciplinar e o PAD. Finaliza-se o capítulo, explicando a gênese, momento em que se mostram as primeiras ideias acerca do TAC Administrativo. Seu respectivo desenvolvimento no campo do direito disciplinar. Sua absorção pelo direito, que ocorre nos momentos em que efetivamente passou a ser utilizado.

2.1 O servidor público, o poder hierárquico e os tipos de responsabilização

Dentre a ampla classe de elementos formadores do gênero “agente público”, os servidores públicos são a espécie em comento neste trabalho, ou seja, tratamos de servidor em sentido estrito. Servidores públicos consubstanciam aqueles que prestam serviços ao Estado em caráter permanente, possuidores de vínculo profissional com a Administração Pública, os quais adentraram no serviço público mediante processo seletivo específico, denominado concurso público de provas ou de provas e títulos.¹

Essa inserção no serviço público ocorre por previsão legal. Conforme o II, art. 37 da Constituição Federal (CF)², a investidura dependerá de aprovação em concurso, na prova prevista em lei, ressalvados os cargos em comissão previstos em lei de livre nomeação e exoneração.

Dessarte, de acordo com a previsão constitucional contida no art. 39 da CF, a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios instituirão regime jurídico único, ao qual, para o presente estudo, os servidores da administração Pública Direta.

O poder hierárquico encima a pirâmide que representa a relação verticalizada entre o servidor e a Administração Pública. Assim, no dizer de Carvalho Filho: “Hierarquia é o escalonamento em plano vertical dos órgãos e agentes da Administração que tem como objetivo a organização da função administrativa”.³

¹ CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância**: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública. 6. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 nov. 2020

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

A hierarquia envolve o poder de direção, o poder de superintendência e o poder disciplinar. É contraproducente pensar num superior hierárquico poder dar ordens se, uma vez desobedecidas estas pelo subalterno, esse superior não tivesse o poder para extirpar ou de substituir os atos contrariadores dessas normas, mais ainda, se não tivesse o poder de punição e expulsão do serviço dos agentes que ignorem tais regras.⁴

Percebe-se então a relação entre o poder hierárquico e o direito administrativo disciplinar. E, por seu turno, cabe-nos aclarar que o direito administrativo disciplinar se concretiza de forma preponderante por meio do regime jurídico único do servidor. Por sua vez, é a partir do regime jurídico que aparecem os tipos de responsabilização a que o servidor público pode ser submetido.

Conforme interpretação literal da Lei Regulatória do Estatuto Jurídico dos Servidores, a responsabilização do servidor perante a Administração Pública pode se dar no âmbito civil, penal e administrativo. De acordo com o artigo 121 da lei 8.112/1990⁵, temos que poderá haver responsabilização nessas três esferas mencionadas. Cumpre ressaltar que a responsabilidade se origina de uma conduta ilícita ou da ocorrência de uma conduta que se amolde àquilo descrito na lei e se caracteriza pela natureza do campo jurídico em que se consuma. Desse modo, como dito, a responsabilização do servidor pode ocorrer, de forma independente, no âmbito civil, penal e administrativo. *v.g.*: pode haver responsabilidade civil sem que a mesma conduta enseje responsabilidade penal ou administrativa.

Da mesma forma, pode ocorrer uma situação fática ensejadora de responsabilidade administrativa sem que a mesma circunstância demande a responsabilidade penal ou civil. Por seu turno e por amparo legal, nada impede que o fato gerador de certo tipo de responsabilidade seja simultaneamente gerador de outro tipo. Logo, uma circunstância fática pode naturalmente ser idônea a criar, concomitantemente, as responsabilidades civil, penal e administrativa.⁶

Em análise sintética, discorreremos que a responsabilidade civil se dá em âmbito patrimonial decorrente do artigo 186 do Código Civil, que consagra a regra, aceita universalmente, segundo a qual todo aquele que causa dano a outrem é obrigado a repará-lo.

Quando o servidor – frise-se: em sentido estrito - causa dano ao Estado (direta ou indiretamente), a sua responsabilidade deverá ser apurada pela Administração à qual está

⁴ AMARAL, 2005 apud CARVALHO, 2019, p. 102.

⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.112/90 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 17 dez. 2020.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

vinculado. Isso se dará por meio do processo administrativo, logicamente, cercado de todas as garantias de defesa, o que se aduz do artigo 5º, inciso LV, da CF. Por sua vez, as leis estatutárias em geral estabelecem procedimentos autoexecutórios, que, como sabido, não dependem de autorização judicial para se materializarem. Dessa forma, a Administração pode descontar dos vencimentos do servidor a importância necessária ao ressarcimento dos prejuízos por ele comprovadamente causados, respeitado sempre o limite mensal fixado em lei, para que não haja prejuízo das necessidades básicas desse servidor, pois seu estipêndio possui caráter alimentar.⁷

No tocante à responsabilidade penal, enfatizando sinteticamente os pontos mais importantes para esta pesquisa, cumpre destacar que a matéria da responsabilidade penal é cuidada pelo direito penal (material e processual) de competência e solução final a ser definida pelo Poder Judiciário. A responsabilidade nessa seara só pode ser atribuída se a conduta for dolosa ou culposa, estando, por conseguinte, descartada a responsabilidade objetiva. Ressalte-se que os crimes contra a Administração estão em sua maioria previstos nos arts. 312 a 326 do Código Penal, no tópico: crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública. Ademais, também temos legislação especial prevendo outras condutas típicas, acarretando também a responsabilidade penal do servidor.⁸

Trataremos agora do tipo de responsabilidade que gravita em torno do assunto deste trabalho, não é outro senão a responsabilidade administrativa. Salientamos que haverá todo um aprofundamento sobre o tema ao passo que caminhamos na direção do mérito do presente estudo.

As responsabilidades administrativa e penal dão substância ao exercício do *juspuniendi* estatal sobre a pessoa do servidor. Importa saber que, no caso administrativo, são as penas disciplinares que pressupõem um vínculo com a Administração ao tempo do cometimento da infração. Infração essa que importará numa sindicância punitiva ou de um processo administrativo disciplinar, processado e julgado pela própria Administração.⁹

A lei federal 8.112/90 informa, em seu artigo 124, que a responsabilidade civil-administrativa é decorrente de atos omissivos ou comissivos praticados no desempenho do cargo ou função. É imperioso, entretanto, a comprovação do elemento subjetivo doloso ou culposos, pois, ainda que se possa buscar objetificação da culpabilidade em alguns casos, é

⁷ PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p 870.

⁹ CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública**. 6. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

necessário verificar a condição subjetiva do agente, relacionando, ainda, a sanção de forma proporcional à gravidade da ocorrência.¹⁰

Dessa arte, quando o servidor público comete uma infração disciplinar, quando ele desvirtua os mandamentos previstos em seu regime disciplinar, surgirá, então, a responsabilidade administrativa, que é o seu dever de suportar a imposição das sanções elencadas pela Administração.¹¹

2.2 Regime disciplinar e o PAD

Para que esses poderes e responsabilidades dantes explicados e essa organização tanto se materialize quanto flua na direção dos anseios sociais e mandamentos constitucionais, é necessária a existência de uma lei. Dito de outra forma, o bom andamento da coisa pública também se dá por meio da possibilidade de responsabilização do servidor público, e a principal, não a única, norma norteadora desse conjunto não é outra senão a lei 8.112 de 1990, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Outrossim, o regime disciplinar é parte integrante do regime jurídico do servidor.

Nessa toada, a norma estabelecadora do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, a Lei n. 8.112/90, determina, em seu artigo 143, que é competência da Administração Pública apurar o fato gerador de infração administrativa quando tiver conhecimento, aplicando, por conseguinte, a penalidade cabível. Vejamos a redação dada pelo legislador ao artigo em comento: “Art. 143. 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.”

Apresentamos o método clássico de apuração quando da ciência de ocorrência de infração administrativa, chegamos ao tão falado processo administrativo disciplinar, ou, como já dito alhures, PAD.

Os servidores possuem a garantia constitucional do processo administrativo disciplinar asseguradas a ampla defesa e o contraditório, conforme disposto no Inciso II, do art 41 da CF; o art 153 e 156 da lei 8.112/90.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibid., p.174.

Para que ocorra a apuração de uma infração disciplinar, a Administração deve instaurar um processo administrativo. Se acontecer de a infração possuir, em tese, uma penalidade de advertência ou suspensão por até 30 dias, pode ser utilizada a sindicância acusatória/punitiva. De outro giro, se a punição vislumbrada à luz da infração cometida ensejar sanção de: suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou a destituição de cargo em comissão, a lei determina em seu art. 146 que seja instaurado um PAD.¹²

O PAD, em seu sentido estrito, é a ferramenta pertencente à Administração para apurar a responsabilidade do servidor pela infração praticada, seja no exercício de suas atribuições, seja numa situação que tenha relação com as atribuições do cargo que ocupa. O artigo 148 da lei 8.112 dispõe que: “O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.”

Logo, os transgressores do código de conduta funcional poderão receber as penalidades pertinentes dispostas no seu regime disciplinar, mais especificamente, no artigo 127 da lei 8.112/90, quais sejam: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão; e destituição de função comissionada.

A Lei n. 8.112/90, em seu artigo 151, estabelece que o processo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases: “I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; III - julgamento.”

Quando ocorre a instauração do PAD, surge a definição dos membros que irão compor a comissão e a publicação da portaria da autoridade instauradora que dá início aos trabalhos. A autoridade instauradora cuidará do julgamento do caso, se for competente, bem como cuidará de eventuais incidentes processuais, como, por exemplo, solicitação de defensor dativo em caso de revelia. O PAD ordinário é conduzido por um trio processante formado por servidores estáveis (art. 149 da Lei nº 8.112), essa trinca é responsável pela condução dos trabalhos desde seu primeiro ato até a elaboração do relatório final, momento em que a comissão se dissolve.¹³

¹² BALINSKI, Ricardo. O Termo de Ajustamento de Conduta no processo Administrativo Disciplinar.

Repositório de Conhecimento da CGU, Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/27801>. Acesso em: 14 nov. 2020.

¹³ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares**. 2015. 87 f. Dissertação (Programa Strictu Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330>. Acesso em: 14 nov. 2020.

Como será visto, essa exigência legal impactará no custo médio do processo, nos termos do que será discutido no capítulo seguinte. Outros requisitos devem ser observados para que um servidor componha uma comissão, por exemplo, que o cargo ocupado ou o grau de escolaridade do presidente do colegiado seja igual ou superior ao do acusado. É na instauração do PAD que esses requisitos são avaliados. A partir do momento em que o PAD é iniciado, os membros do colegiado devem passar a se dedicar, integralmente ou não, à apuração da irregularidade funcional em debate, dado que impõe um custo para a Administração, em virtude de haver deslocamento de força de trabalho para a consecução do objetivo, qual seja, a apuração do cometimento da infração.¹⁴

Na fase do inquérito, a comissão de processo administrativo realizará a apuração dos fatos utilizando os meios de prova admitidos pelo ordenamento jurídico. Essa fase possui, como dito, três subfases: instrução, defesa e relatório. Como será visto no capítulo seguinte, assim como a exigência legal que impõe requisitos para formação da comissão impacta no custo do processo, essas fases e subfases distintas e por vezes alongadas impactam no tempo do processo.

É na subfase instrução do processo que será realizado o conjunto probatório, os quais subsidiarão as conclusões da comissão. Podem ser realizadas perícias, oitivas de testemunhas, interrogatório, bem como diligências para que se busque saber se de fato há materialidade e a autoria da irregularidade debatida nos autos.

A complexidade de certos ilícitos funcionais e a presença de diversos acusados em um mesmo processo muitas vezes podem gerar uma excessiva demora para a conclusão dessa fase processual, o que resulta em maior gasto por conta também do maior tempo necessário, causando onerosidade à máquina pública com a remuneração de servidores.¹⁵

Ao fim da fase de instrução, a comissão apresenta um termo de indicição dos envolvidos (art. 161 da Lei nº 8.112/90), a indicição medeia a instrução e o relatório final do trio processante. Dessa forma, “a indicição representa uma avaliação madura (...), à luz de todas as provas e fatos reunidos nos autos, depois de devidamente esclarecido o quadro fático, após a realização dos atos processuais instrutórios pertinentes.”¹⁶

¹⁴ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares**. 2015. 87 f. Dissertação (Programa Strictu Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330>. Acesso em: 14 nov. 2020.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública**. 6. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 964.

Conforme artigo 161 da lei 8.112, depois de realizada a tipificação da infração, a comissão produz a indicição. Ainda de acordo com o primeiro parágrafo do mesmo artigo, o indiciado será citado e deverá apresentar a sua defesa.

Depois de apreciar a defesa, a comissão confeccionará um minucioso relatório e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção. Esse é o mandamento descrito no artigo 165 da lei 8.112. Importa salientar que o relatório, por definição legal, deve ser conclusivo quanto à inocência ou responsabilidade do servidor indiciado.

O relatório final será encaminhado para julgamento, a ser prolatado pela autoridade competente, a depender do tipo de penalidade prevista ao caso. Havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento ocorre pela autoridade competente para aplicação da sanção mais gravosa, conforme parágrafo terceiro, do artigo 167, da lei 8.112.

Tendo tratado o instituto do PAD em linhas gerais, e retornando ao debate acerca da natureza da função disciplinar do Estado e com o intuito de subsidiar o próximo subcapítulo, importa consignar que essa função não se circunscreve à responsabilização funcional de servidores infratores, já que deve a Administração Pública buscar inibir e prevenir futuras irregularidades.

O sentido pedagógico na aplicação de uma sanção ao agente infrator não deve ficar em segundo plano. Pelo contrário, o interesse do Estado-Administração é justamente criar um ambiente de observância às normas e regulamentos que regem o funcionamento da máquina pública.¹⁷

Nessa linha, podemos, ainda, traçar mais argumentos perfazedores dessa ponte entre a tratativa clássica das circunstâncias ensejadoras do poder disciplinar da Administração Pública e esse novo olhar trazido com o TAC Administrativo. No dizer de Antônio Carlos Alencar Carvalho:

Pode ocorrer, todavia, de a relação custo/benefício da persecução disciplinar desaconselhar, manifestamente, a apuração do fato de menor gravidade (...) assim como poderá haver fatos mais graves que devam ser apurados (...). Em suma, os fatores econômicos e de outra ordem presentes devem influenciar a apreciação da autoridade administrativa, por força do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, cabendo o manejo de institutos alternativos como o **termo de ajustamento de conduta** (...).¹⁸

¹⁷ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares**. 2015. 87 f. Dissertação (Programa Strictu Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330>. Acesso em: 14 nov. 2020. p. 25.

¹⁸ CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública**. 6. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 606-607, grifo nosso.

Assim, quando a Administração realiza um Termo de Ajustamento de Conduta com o servidor, percebe-se claramente que, por questões de política pública, está buscando implementar um certo modelo com mais horizontalização e menos verticalização. Tal sistema objetiva, entre outros, economia de tempo e recursos.¹⁹

2.3 O Termo de Ajustamento de Conduta

O Termo de Ajuste de Conduta, ou Compromisso de Ajustamento de Conduta, ou ainda Termo de Compromisso perfazem um instrumento jurídico-administrativo para resolução extrajudicial de conflitos.²⁰

No dizer de Nery, tal instituto foi positivado em 1990²¹, momento em que foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a saber: Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, mais precisamente em seu art. 211, o qual informa que: “Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

Ainda em 1990, foi aprovado o Código de Defesa do Consumidor (CDC) contendo dois dispositivos legais versando sobre o referido tema. O CDC alterou a Lei de Ação Civil Pública, acrescentando o parágrafo 6º ao artigo quinto da Lei 7.347/85, permitindo aos órgãos públicos legitimados pela lei que tomem do interessado termo escrito de adequação de conduta às exigências da lei.

Com a, cada vez mais ampla, utilização desse expediente e com os bons resultados colhidos pelo Ministério Público, cogitou-se, então, utilizá-lo como controle da disciplina do serviço público.

Foi em janeiro de 2006, durante o Encontro Nacional de Corregedores, que o assunto foi apresentado e foi realizada a ponte para que esse instituto pudesse ser aplicado para controle da disciplina dos servidores públicos, defendendo-se a possibilidade jurídica do emprego do ajustamento de conduta para controle de conduta do servidor.²²

¹⁹PEREIRA, M.F.P.C. **Contratualização das Sanções Administrativas**. 2019.

²⁰BALINSKI, Ricardo. O Termo de Ajustamento de Conduta no processo Administrativo Disciplinar. **Repositório de Conhecimento da CGU**, Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/27801>. Acesso em: 14 nov. 2020.

²¹NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

²²ALVES, Léo da Silva. **Ajustamento de Conduta e Poder Disciplinar**. Brasília: Editora Rede, 2018

Outrossim, coube à Corregedoria de Educação do Estado do Pará o título de pioneira no país a introduzir o modelo por normas internas. Por seu turno, o estado de Tocantins, encabeçado pela corregedora da Secretaria de Administração, Doutora Adelmy Casses Bicca, foi o primeiro estado a implantar a medida por lei. Nesse diapasão, o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso é referido como sendo a primeira estrutura do Poder Judiciário a regulamentar o ajustamento de conduta no âmbito disciplinar de seus servidores. No âmbito da Administração Indireta, a inauguração do instituto coube ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais.²³

Houve, também, um importante exemplo desse novo parâmetro de resolução de conflitos na capital mineira. Em âmbito municipal, foi implementada a suspensão do processo para casos de menor potencial ofensivo, claramente uma ação inspirada no aqui falado TAC Administrativo.²⁴

O professor Léo da Silva Alves defende que esse aparato seja utilizado e massificado pela Administração Pública. Informa que o direito disciplinar é ramo científico e deve primar pela correção e justiça. Ademais, para que a justiça seja feita, deve ocorrer ação correcional com tempo de custos em equilíbrio. Assevera o autor que:

O custo de um processo disciplinar é altíssimo. A complexidade é enorme, com formalidades que tanto exigem conhecimento especializado quanto demandam tempo e recursos. Para aplicação de mera pena de advertência, é preciso desencadear um aparato processante, com gasto para o erário e enorme desgaste para as pessoas. E, ao fim, para tudo resultar na mera satisfação da burocracia. A finalidade – de melhorar o servidor e de melhorar o serviço – raramente é alcançada.²⁵

No âmbito federal, o TAC Administrativo surgiu a partir da Instrução Normativa (IN) CGU nº02, de 2017; sendo depois revogada pela Instrução Normativa CGU nº 17, de 2019. Hoje, o diploma normativo vigente para celebração do referido instituto é a IN CGU nº04, de 2020²⁶.

²³ ALVES, Léo da Silva. **Ajustamento de Conduta e Poder Disciplinar**. Brasília: Editora Rede, 2018

²⁴ MOTA JUNIOR, João Francisco da. **A Transação Administrativa e a SUSPAD mineira – Medidas Alternativas e o Sistema Punitivo Disciplinar**. Disponível em <https://silo.tips/download/a-transacao-administrativa-e-a-suspad-mineira-medidas-alternativas-e-o-sistema-pu>. Acesso em 17 dez. 2020.

²⁵ ALVES, Léo da Silva. **Ajustamento de conduta e poder disciplinar: Controle da disciplina sem sindicância e sem processo**. Coleção Léo da Silva Alves, v.2. Brasília, Cebrad, 2008. Disponível em: <https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2010/09/control-da-disciplina-sem-sindicancia-e-sem-processo.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

²⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Instrução Normativa n. 4, de 21 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43531>. Acesso em: 17 dez. 2020.

De acordo com a IN 04/2020, o instituto consiste num procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos, aplicável aos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo.

A IN informa que se considera uma infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 dias, de acordo com o artigo 129 da Lei nº 8.112/90, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

O artigo 129 da lei 8.112/90 informa os casos passíveis de advertência. Remetemo-nos também ao artigo 130, pois é o dispositivo que informa os casos em que se aplica a sanção de suspensão. Ressalvamos que a suspensão pode ser de até 90 dias, mas a IN só admite TAC Administrativo para casos de suspensão de até 30 dias. Cumpre-nos informar que não existe na lei 8.112/90 casos que se amoldem diretamente nesse tipo de penalidade, o que existe é um regramento acerca da competência para aplicação da sanção de suspensão de até 30 dias. A competência é do chefe da repartição ou outra autoridade definida em regimento ou regulamento. É o que se se extrai do artigo 141, da lei 8.112/90.

O artigo 129, da lei 8.112/90, faz menção aos incisos do artigo 117, mais especificamente aos incisos I a VIII e XIX. A título exemplificativo, podemos perceber que efetivamente são situações indesejadas, mas que à luz de tratamento proporcional ao tipo de lesão perpetrada pode merecer tratamento mais célere e diferenciado, como se vê, por exemplo: é proibido ausentar-se sem prévia autorização da chefia; é proibido retirar documento sem autorização; não se deve negar fé a documentos públicos etc.

O artigo primeiro da IN CGU nº 04/2020 dispõe que são legitimados ativos para celebração do TAC Administrativo: os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

Logo, como delimitação do presente trabalho, reforçamos que os dados informacionais tratados no segundo capítulo teórico envolvem os coletados junto ao órgão da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União.

Por seu turno, os legitimados passivos, ou seja, aqueles agentes que podem ser beneficiados com o TAC Administrativo, estão elencados no parágrafo terceiro, do artigo primeiro da IN CGU 04/2020: servidor público efetivo, servidor público não efetivo e empregado público. Há uma ressalva com relação aos não efetivos e aos empregados públicos,

pois, nesse caso, só será permitido TAC nas infrações puníveis com a penalidade de advertência.

Percebe-se, portanto, que a regulação infralegal permite que, a priori, se perceba a eficiência administrativa, mais notadamente, a velocidade administrativa, o que desemboca, em tese, em menor custo operacional.

O artigo segundo informa condicionantes obrigatórias para celebração do TAC: que o servidor não tenha registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais; que não tenha firmado TAC nos últimos dois anos, contados desde a publicação do instrumento; e que tenha ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública.

Por sua vez, o artigo 3º dispõe que o agente deverá se comprometer a ajustar sua conduta, bem como a observar os deveres e proibições previstos em lei. Dessa forma, caso o agente não se comprometa, caso não celebre o termo, poderá vir a responder um PAD pela infração praticada, acarretando mais consumo de tempo e recursos.

Os artigos 4º e 5º da citada IN informam que a autoridade competente para abertura do PAD é também para a celebração do TAC e que essa proposta poderá ocorrer de ofício, ser sugerida pela comissão processante no âmbito do PAD ou ser apresentada pelo agente público interessado. Nos casos em que o interessado busque a celebração do TAC, ele terá o prazo de 10 dias após o recebimento da notificação de que se encontra na condição de acusado.

É digno de nota o artigo 6º, no qual encontramos itens obrigatórios que devem ser insertos no TAC: qualificação do agente; fundamentos de fato e de direito para sua celebração; descrição das obrigações assumidas; e a forma de fiscalização dessas obrigações. Ademais, caso haja celebração do TAC, o acordo será publicado em veículo oficial contendo número do processo, nome do servidor celebrante e a descrição genérica do fato.

Cumprido informar que, conquanto haja um normativo federal para o TAC Administrativo, qual seja a IN CGU 04/2020, os órgãos da Administração Pública podem instituir seus próprios regimentos internos. O Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), por exemplo, regulamentou internamente o instrumento. Falamos da Portaria MAPA nº 1.506, de 11 de setembro de 2018, substituída pela Portaria nº80, de 30 de abril de 2019. Não obstante, continua sendo a IN 04/2020, a norma-guia para os assuntos de TAC no âmbito do MAPA, por tratar do mesmo tema e ser a norma mais recente.

O presente trabalho vislumbra analisar os dados do MAPA, mas que, em decorrência de ter conseguido primeiramente os dados da CGU, o estudo ocorreu com este último órgão.

Registramos que, conquanto a IN seja, por óbvio, uma regulação infralegal da situação em comento, o parágrafo terceiro, do artigo 8º dispõe que a celebração do TAC suspende a prescrição, nos termos do artigo 199, inciso I, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

As considerações realizadas e os artigos citados objetivam demonstrar, em linhas gerais, como se dá o funcionamento do TAC proposto ao servidor público federal

Demonstrados então todos os requisitos legais para a celebração do acordo, além da citação de alguns contornos jurídicos a serem enfrentados, passa-se, no próximo capítulo teórico, à apresentação dos dados coletados de casos concretos, comparando-se, no âmbito da CGU, os tempos e custos dispendidos quando se é realizado um TAC ou quando se deflagra um PAD.

3 APRESENTAÇÃO DOS DADOS COLETADOS ACERCA DO BINÔMIO: CUSTO X TEMPO

O presente capítulo possui como escopo apresentar os dados coletados acerca do binômio custo x tempo utilizados para se iniciar e concluir os TACs e os PADs tramitados no âmbito da Controladoria-Geral da União entre os anos de 2019 e 2020.

Oportunamente, consignamos que os dados obtidos para o presente estudo são públicos, pois não possuem informações pessoais e nem são cobertos por sigilo legal. Os dados foram obtidos via Sistema CGU-PAD, sistema informatizado administrado pela Controladoria-Geral da União, que armazena informações acerca da atividade disciplinar realizada no âmbito do Poder Executivo Federal. Além disso, houve também solicitação complementar de dados via Lei de Acesso à Informação (LAI), qual seja, a lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.²⁷

Reforçamos que não há formalmente um normativo legal ou infralegal devidamente aprovado e valendo para todo o Poder Executivo Federal para celebração dos TACs. Assim a CGU vem editando suas Instruções Normativas e realizando atualizações em velocidade maior do que ocorreria num processo legislativo ordinário.

Também informamos que não é a proposta deste estudo o estabelecimento de destaque qualitativo-pedagógico do instituto no intuito de se apontar pontos favoráveis ou desfavoráveis para os agentes públicos, tampouco trata-se de um estudo de eficiência econômica alicerçado na direção de uma tomada de decisão pelo gestor. Dito de outra forma, não se pretende estabelecer uma regra rígida nem uma fórmula matemática que se traduza num “barômetro” para que o gestor tome a decisão de celebrar ou não o acordo. O que se propõe aqui é analisar a eficiência do TAC - em linhas gerais – como possível instituto para solucionar problemas disciplinares de menor potencial ofensivo.

Depois de introduzirmos o tema desta pesquisa e realizarmos as especificações de como e quando se deflagra um Processo Administrativo Disciplinar, bem como de quais circunstâncias permitem que haja a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta, adentraremos na seara dos dados reais propriamente ditos. Essa etapa é de suma importância, pois pode permitir que nos aproximemos da repercussão financeira x temporal causada pelo PAD e TAC neste importante órgão da Administração Federal.

Por meio da LAI, solicitamos no portal “falabr” dados acerca dos institutos: Termo de Ajustamento de Conduta e do Processo Administrativos Disciplinar. Tal solicitação foi

²⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 31 mar. 2021

registrada enquanto Manifestação de número 00106.006364/2021-58 cadastrada no dia 25/03/2021, tendo sido satisfatoriamente respondida no dia 08/04/2021.

Como este trabalho não é específico à área financeira/econômica propriamente dita, busca-se apenas apresentar um balizamento, não para um processo decisório definitivo. Dito isso, buscamos na dissertação do autor Antônio Carlos Vasconcellos Nobrega²⁸, ex-Corregedor Geral da União, parâmetros que nos apontem um caminho que torne possível e verificável o cálculo do custo para utilização do TAC Administrativo, bem como do PAD. Consignamos que não seguimos o rito desenhado pelo autor como um passo a passo, mas sim utilizamos princípios argumentativos que demonstram os principais pontos a serem levados em consideração nessa empreitada.

3.1 Apresentação dos dados coletados sobre TAC e PAD

De posse das informações obtidas pela Controladoria-Geral da União, via Lei de Acesso à Informação, podemos, neste momento, transmitir aos leitores os dados coletados. Para fins didáticos, apresentamos os dados em forma de resposta aos questionamentos feitos pela pesquisa, na ordem em que os questionamentos foram feitos, bem como as informações coletadas no sítio do órgão. Cumpre destacar que os anos-base do estudo foram 2019 e 2020.

Apesar de o próprio órgão ter enviado as respostas em forma de tabela, foi feito tabelamento próprio para este trabalho, pois isso facilitará a apresentação exclusiva dos dados que serão analisados.

Como o trabalho envolve o binômio custo x tempo, os questionamentos enviados à CGU tinham como objetivo a obtenção dos prazos desses processos/acordos e também as remunerações dos servidores insertos neste órgão.

3.1.1 Dados coletados sobre o TAC

Questionamento: Quantidades de TACs celebrados em 2019 e 2020 pela CGU e a data da ciência da infração?

²⁸ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares**. 2015. 87 f. Dissertação (Programa Strictu Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330>. Acesso em: 09 mar. 2020.

A CGU celebrou 88 (oitenta e oito) TACs em 2019 e 2020, os quais tiveram a data de conhecimento da infração conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Quantidade de TACs celebrados/ciência, em 2019 e 2020

Quantidade	Data da Ciência da infração
2	02/04/2019
1	05/11/2019
1	06/11/2019
1	11/02/2020
1	01/04/2020
2	05/05/2020
73	10/06/2020
7	03/08/2020
Total 88	

Fonte: Autor, 2021

Questionamento: Quais foram as datas das celebrações dos referidos TACs?

Tabela 2 – Datas de celebração dos TACs, em 2019 e 2020

Quantidade	Data
1	2019
1	21/02/2020
1	21/05/2020
1	10/06/2020
2	18/08/2020
1	25/08/2020
7	26/08/2020
7	27/08/2020
8	28/08/2020
10	31/08/2020
3	01/09/2020

7	02/09/2020
2	03/09/2020
3	08/09/2020
8	10/09/2020
4	11/09/2020
2	15/09/2020
2	16/09/2020
2	18/09/2020
2	29/09/2020
5	01/10/2020
1	05/10/2020
1	09/10/2020
7	20/11/2020
Total 88	

Fonte: Autor, 2021

3.1.2 Dados coletados sobre o PAD

Questionamento: Quantidade de PADs julgados em 2019 e 2020 pela CGU que culminaram em advertência ou suspensão.

Na resposta apresentada pelo órgão, cumpre destacar a observação feita, pois a CGU informa que contabiliza processos tanto de atuação como órgão central do Sistema de Correição, isto é, quando a CGU julga um caso de outro órgão, como em seus casos internos, quando seus próprios servidores são os possíveis cometedores de desvio de conduta.

O órgão segue informando que julgou 16 processos, nos anos de 2019 e 2020, nos quais resultaram a aplicação de penas sejam de advertência, a 3 acusados, sejam de suspensão, a 19 acusados.

Tabela 3 – Dados PAD/CGU

Tipo do processo	Data de instauração	Data do último julgamento	Advertências aplicadas	Suspensões aplicadas
Procedimento disciplinar - EP/SEM	06/05/2014	07/11/2019	0	1
PAD	25/10/2010	24/12/2019	0	1
PAD	23/04/2019	21/02/2020	0	1

PAD	30/05/2019	21/11/2019	0	1
Sindicância Acusatória	10/08/2020	03/11/2020	0	1
PAD	26/08/2019	16/10/2020	0	1
PAD	03/09/2018	19/06/2020	0	1
PAD	02/10/2018	17/12/2020	0	5
PAD	12/12/2019	10/02/2020	0	1
PAD	10/11/2017	02/09/2019	0	2
Sindicância Acusatória	05/11/2018	06/09/2019	0	1
PAD	06/12/2018	04/11/2019	0	1
PAD	12/07/2018	20/09/2019	0	1
PAD	20/02/2019	27/05/2020	0	1
PAD	23/04/2019	21/02/2020	1	0
PAD	19/07/2019	22/01/2020	2	0

Fonte: Autor, 2021

3.1.3 Dados coletados sobre os vencimentos

Foram solicitadas e recebidas as médias de valores dos subsídios dos cargos de Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC) e de Técnico Federal de Finanças e Controle (TFFC), referentes aos anos de 2019 e de 2020. Também foi verificado no sítio do órgão a quantidade de servidores ocupantes de cada cargo.

Tabela 4 – Força de trabalho CGU

2019	VALOR	2020	VALOR
AFFC (1.462)	R\$ 25.329,40	AFFC (1.442)	R\$ 25.143,40
TFFC (263)	R\$ 11.777,88	TFFC (249)	R\$ 10.872,27

Fonte: Autor, 2021

Por tratar-se de valores reais gastos com o funcionalismo, é normal que haja diferença de valores de um ano para outro, pois pode ocorrer, por exemplo, de num ano haver ingresso de novos servidores (nível mais baixo e menor gasto), como pode acontecer de haver ano com número maior de aposentadorias etc.

Conforme dados do sítio do órgão, no ano de 2019, havia 1.462 AFFC; ao passo que havia 263 TFFC. Por seu turno, em 2020, havia 1.442 AFFC; ao passo que havia 249 TFFC.

No próximo capítulo teórico, os dados aqui apresentados serão analisados e ponderados no intuito de obtermos uma visão mais aclarada acerca dos institutos Processo Administrativo Disciplinar e Termo de Ajustamento de Conduta, que ocorreram nos anos de 2019 e 2020 sob a tutela da Corregedoria-Geral da União.

4 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS JUNTO À CGU

Como dito alhures, este capítulo tem como objetivo analisar os custos que a Administração Pública tem com a condução de um PAD e de um TAC, bem como analisar os tempos para início e fim de tais procedimentos tendo como parâmetro os anos de 2019 e 2020.

Nessa demonstração temporal/financeira, pretende-se tratar de forma objetiva os referidos institutos, mostrando custos evitados e realizados de forma que seja possível vislumbrarmos de forma mais concreta quanto o erário suporta com a atividade correccional.

Consignamos que, conforme dito, buscamos na dissertação do autor Antônio Carlos Vasconcellos Nobrega²⁹, ex-Corregedor Geral da União, um roteiro a ser percorrido de forma que tenhamos um caminho lógico e verificável do cálculo dos custos para utilização do TAC Administrativo, bem como do PAD.

Percebendo que houve menção ao nome sindicância acusatória na tabela que trouxe informações sobre os PADs, cumpre registrar que sindicância acusatória é um instituto que pode, pelas provas constituídas, desaguar em: arquivamento, penalidade de advertência e suspensão de até 30 dias e numa abertura de PAD. A sindicância possui prazo de finalização de 30 dias, prorrogáveis por igual período, e o PAD tem o prazo de sessenta dias, prorrogável por mais sessenta.

Conforme visto nas tabelas apresentadas, em grande proporção, os prazos de conclusão dos procedimentos realizados ultrapassam o limite legal. Apesar disso é pacífico na doutrina e jurisprudência que se trata de prazo não ensejador de nulidade³⁰. Isso é mais uma forma de comprovar que as diferenças legais entre os ritos procedimentais têm poucas consequências no plano prático.

Não obstante ter havido envio de questionamento com diferentes perguntas, pode-se pensar que estaria em curso uma análise também apartada do custo e do tempo. Na metodologia empregada neste estudo, isso não é possível, pois, por exemplo, para se chegar o valor do custo médio de um dos institutos aqui estudados é inarredável que saibamos o tempo que se dispense para finalização. Dito de outra forma, não se sabe o custo sem se saber o tempo

²⁹ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares**. 2015. 87 f. Dissertação (Programa Strictu Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330>. Acesso em: 09 mar. 2020.

³⁰ CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública**. 6. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

utilizado pela Administração até sua celebração/julgamento final. Dessarte, calcularemos o tempo de cada instituto para, em seguida, calcularmos o custo médio do TAC e do PAD.

4.1 Cálculo do tempo médio utilizado no TAC e no PAD

Como já salientado, um importante fator que interfere e deve ser observado no cálculo do instituto é o tempo consumido do seu início (ciência da autoridade) até a sua finalização (julgamento ou celebração de acordo). Tal dedução é de fácil constatação, pois, quanto mais tempo os servidores atuarem em determinado processo, mais custo estará sendo empregado pela Administração neste determinado processo. A depender do órgão que se avalie, isso pode ter ainda impacto na sua atividade-fim em virtude de os servidores estarem parcial ou totalmente afastados de suas atividades-fim durante o curso do processo disciplinar ou análise de TAC. Ainda que se considere a própria CGU, essa possui área de competência dentro de 14 assuntos, conforme Portaria/CGU 3.553, de 12 de novembro de 2019³¹.

Para o TAC, os dados enviados pela CGU dão conta de que houve nos anos de 2019 e 2020 ciência de infração e celebração de 88 TACs. Não foi possível verificar a correlação direta entre as datas de ciência das infrações que ensejaram o TAC e a sua respectiva data de celebração. Assim, para calcular o tempo gasto, consideraremos que as datas de ciência mais antigas se referem às datas de celebração mais antigas e assim poderemos extrair o tempo gasto no procedimento. Também foi excluída da contagem a primeira celebração de TAC de 2019 em virtude de ter sido informado apenas o ano de 2019, e isso não nos permite calcular a quantidade de dias, o que é a intenção deste tópico. Logo, temos (consideraremos) 87 TACs cuja ciência da infração e celebração ocorreram em 2019 e 2020, e o tempo total, correspondente a soma de todos os dias, de todos os processos aponta o valor de 8.516 dias. Por conseguinte, temos que o tempo médio de um TAC, considerando os anos de 2019 e 2020, os 87 processos, o lapso entre a ciência da infração e a respectiva celebração foi de 98 dias.

Por seu turno, precisamos saber, também, o tempo dispendido durante um PAD. Atendo-nos aos limites do que é proposto, ou seja, analisar o PAD ensejador de advertência e suspensão. Escolheu-se esse recorte em virtude de ser o tipo de PAD que, em tese, poderia ser abarcado pelo TAC. Diz-se tese porque o TAC só pode ser celebrado para infrações que recebem suspensão de até 30 dias, mas o PAD permite que haja suspensão de até 90 dias. Isso,

³¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Portaria n. 3.553, de 12 novembro de 2019**. Regimento Interno da CGU. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/39523>. Acesso em: 30 abr. 2021.

no entanto, só será visto à luz do caso concreto e, no caso do PAD, vimos que existe margem mais alargada de sanção para suspensão.

Ainda cumpre informar que o PAD, em linhas gerais, possui 03 marcos temporais: data da ciência, data da sua instauração e data do julgamento final. Para a análise que se propõe, o comparativo se dará em termos de tempo do PAD, para sabermos qual o lapso temporal entre a sua instauração e o julgamento final pela Administração.

Para o PAD, os dados enviados pela CGU comprovam que houve, nos anos de 2019 e 2020, ciência de infração e julgamento com sanção de advertência e suspensão um total de 16 PADs.

Logo, temos 16 PADs cuja ciência da infração e julgamento ocorreram em 2019 e 2020, e o tempo total, traz a soma de todos os dias, de todos os processos aponta um valor de 10.548 dias. Por conseguinte, temos que o tempo médio de um PAD considerando os anos de 2019 e 2020, para os 16 processos, e, considerando o lapso entre a instauração do processo e o respectivo julgamento foi de 659 dias.

Pelo fato de não termos a informação acerca do prazo entre a entrega do relatório final e o julgamento, optamos por utilizar o valor apontado na dissertação-base, a qual extraiu o tempo de 120 dias³².

Assim, considerando as ressalvas feitas, o tempo médio que a comissão processante passa com o Processo Administrativo Disciplinar, nos casos de suspensão e advertência, nos anos de 2019 e 2020 foi de 539 dias.

4.2 Cálculo do custo médio dos TACs e PADs

Nesta etapa, por conta da quantidade de variáveis contidas na análise do custo do PAD, por fins didáticos, optou-se por criar mais subitens, os quais estarão nos subtópicos 4.2.1 e 4.2.2. Ainda que não haja na parte de TAC muitas variáveis a serem analisadas, para que a leitura de suas explicações não se “perca” no tópico do PAD, preferiu-se separar para facilitar.

4.2.1 Cálculo do custo médio do PAD

³² NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares**. 2015. 87 f. Dissertação (Programa Strictu Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330>. Acesso em: 09 mar. 2020.

Vamos, agora, calcular o gasto médio que a Administração suporta considerando a remuneração média dos servidores da CGU. De acordo com o artigo 149 da lei 8.112, qualquer servidor estável pode compor o colegiado devendo, para isso, ser indicado pela autoridade competente.

De acordo com informações enviadas pela CGU via LAI e informações disponíveis no Portal do Órgão, podemos saber os valores médios gastos com remuneração de pessoal nos anos de 2019 e 2020, bem como a quantidade de servidores ocupantes de cada cargo.

No ano de 2019, havia 1.462 AFFC recebendo mensalmente R\$ 25.329,40; ao passo que havia 263 TFFC recebendo R\$ 11.777,88 mensais. Logo, pode-se afirmar que o custo médio mensal com servidores efetivos na CGU no ano de 2019 foi de R\$ 23.263,28.

Por seu turno, em 2020, havia 1.442 AFFC recebendo mensalmente em média R\$ 25.143,40; ao passo que havia 249 TFFC recebendo R\$ 10.872,27 mensais em média. Logo, pode-se afirmar que o custo médio mensal com servidores efetivos na CGU no ano de 2020 foi de R\$ 23.041,97.

Podemos, então, informar que, com relação à remuneração, as despesas suportadas pela Administração para o PAD são de R\$ 413.987,39 por servidor, pois o custo médio é de R\$23.041,91, multiplicado por 17,97 meses de remuneração, que é o tempo que o servidor passa dedicado ao processo.

O valor deve ser multiplicado por 3, que é o número de integrantes por comissão e, dessa forma, alcançamos o valor de um milhão e duzentos e quarenta e um mil e novecentos e sessenta e dois reais e dezoito centavos.

É sabido que os servidores designados para essas funções atuam em mais de um processo simultaneamente. Essa opção, usada dentro dos limites do bom senso e capacidade das equipes, não gera prejuízo ao andamento dos trabalhos, pois, por exemplo, a marcha processual possui diferentes momentos e entre eles há lacunas temporais, v.g., prazo para apresentação de defesa, prazo para realização de interrogatório etc. Essas lacunas permitem que o colegiado atue de forma concomitante em outros processos.

Utilizaremos os dados coletados por Nóbrega³³ para calcular o custo médio por processo considerando em quantos processos um servidor pode atuar de forma simultânea. O

³³ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares**. 2015. 87 f. Dissertação (Programa Strictu Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330>. Acesso em: 09 mar. 2020.

valor indicado na dissertação foi de 8,44 processos por servidor. Dessa forma, temos que R\$ 1.241.962,18 dividido por 8,44 processos nos dá um valor de R\$ 147.151,92.

Depois que o trio processante entrega o Relatório Final, a comissão está automaticamente desfeita e é dado início à fase de julgamento do processo. Nesse momento, a autoridade instauradora receberá o processo e, caso competente, emitirá seu julgamento, devendo, no caso de incompetência, remetê-lo para quem a detenha.

Temos, então, mais um componente do custo de um PAD, e esse dado é a fase de julgamento. Como pode se perceber ao longo do trabalho, para sabermos o principal custo de uma etapa, precisamos saber quanto tempo e quantos servidores ficam debruçados nela. Seguindo os princípios apontados por Nóbrega, no intuito de diminuir variáveis analíticas, visando à simplificação do cálculo, estamos desconsiderando a hipótese de um mesmo servidor analisar mais de um processo de forma concomitante, e os casos em que não há análise jurídica anterior ao julgamento (situações que diminuem o gasto). De outro giro, será desconsiderado o gasto específico do tempo que a autoridade julgadora fica com o processo para emitir sua decisão (situação que acresce custo).

Como visto, a remuneração média dos servidores da CGU é de R\$ 23.041,97, o que, considerando o tempo de julgamento de 4 meses, resultaria num valor de R\$ 92.167,90, como ocorre com a comissão processante, por certo um servidor pode analisar mais de um processo por vez. Assim, faz-se necessário algum embasamento lógico-legal que permita saber o tempo que um servidor ficaria dedicado a um processo. Seguimos o indicado por Nóbrega e nos acudiremos do artigo 42 da Lei 9.784/99³⁴, o qual dispõe que a elaboração do parecer nos processos administrativos terá prazo máximo de 15 dias.

Percebemos, então, que o custo para que o servidor emita parecer em um processo administrativo corresponde à metade do seu salário mensal. Logo, temos que, nos moldes aqui propostos, o valor seria de R\$ 11.520,99.

Para além dos gastos mencionados, poderiam ocorrer outras despesas tais como: o afastamento do servidor acusado, com a remuneração de servidor no caso em que haja necessidade de defensor dativo, com perícias e com diárias e passagens relativas a diligências fora do local onde a comissão encontra-se instalada.

Tais desconsiderações ocorrem pela fragmentariedade dos dados; pela incidência apenas episódica desses eventos, *v.g.*, afastamento só ocorre em situações específicas em que há

³⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

causa fundada, possui prazo e apenas ocorre se houver provocação à autoridade instauradora; defensor dativo é um servidor que apenas apresentará defesa em caso de revelia, não participou do processo e deverá entregar a peça de defesa em 10 dias, quando será liberado da incumbência; bem como pela inovação trazida pela CGU com a publicação da IN 12, de 1 de novembro de 2011³⁵, que regulamentou a adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Assim, reunindo esses dados, podemos apontar que o custo dos PADs na CGU, que culminaram em advertência ou suspensão, nos anos de 2019 e 2020, foi de R\$ 158.672,9. Tal cifra é composta pelos R\$ 147.151,9 da fase de instrução acrescidos dos R\$ 11.520,99, da fase de julgamento.

4.2.2 Cálculo do custo médio do TAC

Como introito deste subtópico, cumpre reforçar que os dados aqui apresentados são todos públicos e advieram do próprio sítio da CGU, como também foram fornecidos via Lei de Acesso à Informação. Reforçamos, com isso, que se trata de dados disponíveis a qualquer cidadão que os solicite.

Repassando algumas informações acerca do TAC, o instituto possui, na CGU, regulamento feito pela IN CGU nº 04/2020.

Os artigos 4º e 5º da IN informam que a autoridade competente para abertura do PAD é também para a celebração do TAC e que essa proposta poderá ocorrer de ofício, ser sugerida pela comissão processante no âmbito do PAD ou ser apresentada pelo agente público interessado.

Percebe-se, então, que a IN não descreve, como faz a lei 8.112, o rito processual do TAC, quantos servidores ficarão dedicados, suas fases internas, subfases etc. Sabemos que a proposta pode ser feita nos casos de conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 dias e que o prazo de cumprimento não pode ser superior a dois anos.

Como é impossível à Administração ter, no momento da ciência da infração – a qual pode ocorrer via denúncia anônima, por exemplo -, certeza de cometimento da infração

³⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Instrução Normativa n. 12, de 01 de novembro de 2011.** Regulamenta a adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33690>. Acesso em: 04 maio 2021.

(autoria) e provas (materialidade), sua análise mais criteriosa enseja custos importantes no juízo de admissibilidade.

O TAC possui regras próprias que devem ser seguidas para que sua celebração seja permitida e conforme parágrafo único do artigo 10 da IN: a autoridade que o conceder fora do balizamento legal poderá ser responsabilizada. Isso, com certeza, aumenta a cautela e o trabalho da equipe envolvida na análise de viabilidade-permissibilidade de celebração do acordo.

Registre-se também que há caráter subjetivo na IN, o que gera maior necessidade de se debruçar casuisticamente e com mais rigor. Citamos como exemplo o fato de o acordo ter como limite infracional máximo os casos de suspensão de até 30 dias conforme a lei 8.112, ocorre que a lei não possui rol de infrações que ensejem esse quantum específico, logo será papel do juízo de admissibilidade estudar o caso para saber se os requisitos estão preenchidos. Essa distinção do início do TAC de uma deflagração de um PAD faz-se importante, pois, no PAD, nessa fase inicial, vige o princípio do *in dubio pro societate* e, com indícios mínimos de autoria e materialidade, a autoridade pode determinar sua instauração.

Assim, considerando a acurácia necessária já no momento em que a autoridade toma ciência da infração, tomaremos como marco inicial essa data e pela comprovada necessidade de trabalho mais rigoroso nesse momento, podemos trazer parametrização feita para o PAD, a qual nos ajudará no cálculo aqui proposto.

Por certo que a autoridade competente para celebração do TAC precisa ser assessorada por servidores com perfil jurídico, com conhecimento técnico na área correcional e, dessa forma, corroboramos com Nóbrega³⁶ quando assume que tal momento se confunde com a fase de julgamento do PAD, pois a autoridade julgadora precisará de suporte técnico prévio para prolatar sua decisão.

Entretanto, como o presente trabalho lida com dados reais, já são sabidas as informações de quantos TACs foram celebrados, bem como as datas de ciência da infração e a celebração do instituto, o que não ocorreu com o aludido autor, que trabalhou ainda com a proposta de regulamentação.

Logo, achamos por oportuno considerar que o trabalho desenvolvido no TAC pode ser comparado com a fase final de julgamento, porém, o cálculo considerará a quantidade de

³⁶ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. **A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares**. 2015. 87 f. Dissertação (Programa Strictu Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330>. Acesso em: 09 mar. 2020.

dias extraído dos dados enviados pela CGU. Outrossim, manteremos o mesmo dado outrora utilizado que extraiu de dados públicos uma média de atuação em 8,44 processos por servidor.

Essas considerações nos permitem informar que, com relação à remuneração, as despesas suportadas pela Administração para o TAC são de R\$ 75.270,44 por servidor/assessor, pois o custo médio é de R\$23.041,91, multiplicado por 3,27 meses (98 dias) de remuneração, que é o tempo que o servidor passa dedicado ao processo.

Porém, como esse servidor/assessor atua em 8,44 processos por vez, chegamos ao cálculo final, que é R\$ 75.270,44 dividido por 8,44, o que representa R\$ 8.918,30. Podemos apontar, então, que o custo médio de celebração dos TACs na CGU nos anos de 2019 e 2020 foi de R\$ 8.918,30.

Serão colocados, em forma de tabela, os dados obtidos ao longo desta pesquisa. Tal apresentação final tem o intuito de facilitar a comparação para fins de assimilação do que se quer dizer.

Tabela 5 - Tempo x Custo

Instituto	Tempo (dias)	Instituto	Custo (R\$)
PAD	554	PAD	158.672,9
TAC	98	TAC	8.918,3

Fonte: Autor, 2021

Como frequentemente repisado nesta pesquisa, não se trata de uma comparação mecânica e, por isso, há de se observar as considerações feitas ao longo do trabalho para melhor entendimento do que se expõe.

5 CONCLUSÃO

A proposta do presente estudo foi oferecer à comunidade científica uma discussão sobre o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito administrativo disciplinar, mais especificamente, analisar a eficiência desse instituto no âmbito da Controladoria-Geral da União.

O TAC Administrativo advém da necessidade de a Administração Pública utilizar meios mais eficazes e efetivos ao enfrentamento das infrações cometidas por seus servidores, uma vez que o mecanismo tradicional é o processo administrativo disciplinar, o qual é considerado pela doutrina custoso e moroso. Dessa forma, optou-se por ter os tempos e os custos do PAD como parâmetros de mensuração de eficiência dos tempos e custos do TAC.

Para a realização deste trabalho foi preciso realizar uma pesquisa bibliográfica, obtendo, nas publicações acerca do tema, material que subsidiasse as análises a serem feitas. Apesar de não haver doutrina específica sobre o tema, por conta da ambiguidade entre o instituto utilizado pelos servidores públicos e o TAC celebrado pelo Ministério Público, fato é que as leis, Instruções normativas, os artigos científicos, as monografias e, em especial, a dissertação sobre o tema permitiram que, em conjunto com os dados obtidos diretamente do órgão em estudo – via LAI -, a análise fosse feita e as respostas surgissem naturalmente.

O percurso deste trabalho teve, como etapa inicial, uma explanação sobre o regime disciplinar do servidor. Caracterizando-o, destacando sua sujeição a um regime disciplinar específico, demonstrando que a aplicação de sanção possui como substrato legal o poder hierárquico da Administração. Também se realizou a apresentação do que vem a ser o TAC Administrativo e em que momento ocorreu a sua positivação.

Depois da leitura da bibliografia específica, definida a metodologia do trabalho, de posse dos modos de cálculo do tempo e custos dos institutos pesquisados (TAC e PAD), foi possível elaborar perguntas específicas ao órgão pesquisado, o qual prontamente respondeu. De posse das respostas, foram elaboradas tabelas que permitissem a extração específica de dados e que também facilitasse o entendimento do que se quer explicar. Logo, foram apresentados os dados de forma que: tanto o pesquisador pudesse realizar, no terceiro capítulo teórico, os cálculos e a interpretação, quanto o leitor pudesse acompanhar e auditar cada passo dado e cálculo realizado.

Por conseguinte, foi possível analisar criticamente os dados do TAC administrativo à luz da eficiência temporal e econômica. Coube ao terceiro capítulo teórico o efetivo cálculo e comparação de dados. Conforme visto, a hipótese inicial do trabalho se comprovou, pois com

o advento do TAC Administrativo, tanto o tempo, quanto o custo são reduzidos de forma significativa – nos termos da pesquisa, sempre lembrando as ponderações feitas, utilizando como estudo o órgão CGU e o espaço amostral de 2019 a 2020.

Dessarte, pode-se trazer como considerações sobre o TAC que há uma questão de legalidade envolvendo-o, pois o regime dos servidores públicos federais é instituído por lei e o TAC é uma regulação infralegal. Entretanto, como dito, não foi objeto do trabalho.

Também apontamos que, como o estudo teve como órgão de pesquisa a CGU, é facilmente percebido que possui remunerações maiores que outros órgãos federais, logo, a comparação do instituto em outros órgãos deve possuir sua própria base de cálculo.

Por sua vez, cada órgão federal tem liberdade de instituir o TAC à sua maneira. A CGU utiliza o regramento próprio e, com isso, pode haver diferença de tempos entre cada órgão, como também foi percebido que a CGU avoca processos de outros órgãos e isso pode tornar seu tempo de processamento maior, acarretando maior custo. Por certo que avocando ou não processos, o custo está posto, já que o tempo é informado pelo próprio órgão e efetivamente houve direcionamento de recursos para a finalização do procedimento.

Um ponto de atenção com relação à regulação infralegal é a permissão de certa velocidade, inclusive para revogações e novas publicações. Por exemplo, antes, as INs condicionavam a assunção de culpa pelo agente, mas a IN atual não possui mais essa obrigatoriedade. Trazendo de certa forma mais segurança jurídica a quem for celebrar o pacto.

A dissertação-base para metodologia de cálculo o fez para PAD e tratou de uma minuta (projeto) de TAC. Neste estudo foram utilizados dados atuais e concretos do TAC, pois o termo já se encontra vigente na CGU.

Por fim, fica demonstrada a importância do tema para toda comunidade científica, para os órgãos que possuam regulação dessa natureza ou almejem inserir tal disciplinamento de conduta de servidores.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. **Ajustamento de Conduta e Poder Disciplinar**. Brasília: Editora Rede, 2018

ALVES, Léo da Silva. **Ajustamento de conduta e poder disciplinar: Controle da disciplina sem sindicância e sem processo**. Coleção Léo da Silva Alves, v.2. Brasília, Cebrad, 2008. Disponível em: <https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2010/09/controle-da-disciplina-sem-sindicancia-e-sem-processo.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BALINSKI, Ricardo. O Termo de Ajustamento de Conduta no processo Administrativo Disciplinar. **Repositório de Conhecimento da CGU**, Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/27801>. Acesso em: 14 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 nov. 2020

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.112/90 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Instrução Normativa n. 4, de 21 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43531>. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 31 mar. 2021

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Portaria n. 3.553, de 12 novembro de 2019**. Regimento Interno da CGU. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/39523>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 30 abr. 2021

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Instrução Normativa n. 12, de 01 de novembro de 2011**. Regulamenta a adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33690>. Acesso em: 04 maio 2021.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública**. 6. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018

MOTA JUNIOR, João Francisco da. **A Transação Administrativa e a SUSPAD mineira – Medidas Alternativas e o Sistema Punitivo Disciplinar**. Disponível em <https://silo.tips/download/a-transacao-administrativa-e-a-suspad-mineira-medidas-alternativas-e-o-sistema-pu>. Acesso em 17 dez. 2020.

NERY, Ana Luiza. **Teoria Geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares. 2015. 87 f. Dissertação (Programa Strictu Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330>. Acesso em: 14 nov. 2020.

PEREIRA, M.F.P.C. **Contratualização das Sanções Administrativas**. 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.