

# O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MECANISMO DE EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

## THE CONDUCT ADJUSTMENT TERM AS EFFICIENCY MECHANISM IN PUBLIC MANAGEMENT

Sylvia Bitencourt Valle Marques<sup>1</sup>  
Isaura Alberton de Lima<sup>2</sup>

**RESUMO:** O artigo objetiva analisar o Termo de Ajustamento de conduta como mecanismo de eficiência da gestão pública em um de seus deveres, qual seja o de apurar irregularidades cometidas por servidores públicos, nos casos permitidos pela legislação. O poder disciplinar é uma das competências do gestor público, que também se configura como um dever, na medida em que há a obrigação de apurar irregularidades cometidas por servidor público. A sindicância e o processo administrativo disciplinar são os instrumentos elencados pelo Regime Jurídico Único para tal averiguação. A tramitação destes processos acarreta diversos custos à gestão pública, financeiramente e em termos de recursos humanos. Em 2017 foi publicada a Instrução Normativa n. 02, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, que possibilitou ao gestor a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no âmbito do Poder Executivo Federal, em substituição aos processos apuratórios, nos casos de infrações leves, puníveis com advertência. Esta opção pode ser uma ferramenta para que o gestor público atue em consonância com o princípio constitucional da eficiência, tema atual e relevante à gestão pública moderna. A metodologia usada é a pesquisa bibliográfica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Pública; Eficiência; Termo de Ajustamento de Conduta.

**ABSTRACT:** The article aims to analyze the Conduct Adjustment Term as a mechanism for the efficiency of public management in one of its duties, which is to investigate irregularities committed by public servants, in the cases permitted by law. Disciplinary power is one of the competences of the public manager, which also configures as a duty, insofar as there is an obligation to investigate irregularities committed by a public servant. The inquiry and the disciplinary administrative process are the instruments listed by the Single Legal Regime for such investigation. The processing of these processes entails several costs for public management, financially and in terms of human resources. In 2017, the Normative Instruction no. 02, of the Ministry of Transparency, Inspection and Controllershship-General of the Union was published, which made it possible for the manager to sign a Conduct Adjustment Term (TAC), within the scope of the Federal Executive Branch, in substitution of the investigative processes, in cases of minor infractions, punishable by warning. This option can be a tool for the public manager to act in accordance with the constitutional principle of efficiency, a current theme, relevant for modern public management. The methodology used is bibliographic research.

**KEYWORDS:** Public Management; Efficiency; Conduct Adjustment Term.

---

<sup>1</sup> Atualmente é assistente em administração da Universidade Tecnológica Federal do Paraná/UTFPR. Doutoranda e Mestre em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR, graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (1992) e especialização em Direito Tributário (IBEJ).

<sup>2</sup> Professora Titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública e Administração Pública, e dos cursos do Departamento de Gestão e economia, presencial e EAD, Possui graduação em Administração pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (1987), Mestrado em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (1999) e Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2004).

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão administrativa envolve, dentre outros, o poder disciplinar, o qual objetiva a apuração de irregularidades cometidas por servidor público e a aplicação de penalidade cabível (MEDAUAR, 2013). Tais apurações, segundo previsão legal, se dão por meio de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar. O processamento destes instrumentos investigativos gera custos à gestão pública, não apenas financeiros, como também em termos de recursos humanos.

Em 2017 foi publicada a Instrução Normativa n. 02, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, que possibilitou ao gestor a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no âmbito do Poder Executivo Federal, em detrimento de Sindicâncias ou Processos Administrativos Disciplinares. Com a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, dispensa-se a abertura de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar, nos casos de infrações disciplinares com menor potencial ofensivo, isto é, para os casos em que cabe a pena de advertência. Para tanto, o agente público que deu causa à irregularidade deve assumir sua responsabilidade e celebrar o TAC com a autoridade competente para a instauração do procedimento disciplinar.

O presente artigo objetiva analisar o Termo de Ajustamento de conduta como mecanismo de eficiência da gestão pública em um de seus deveres, qual seja o de apurar irregularidades cometidas por servidores públicos, nos casos permitidos pela legislação.

De acordo com a CGU (2018), “O Termo permite uma resposta mais célere, além de otimizar a utilização dos recursos humanos e gerar economia de recursos financeiros”. Em fevereiro de 2018 a Controladoria-Geral da União – CGU (2018) noticiou a economia de 7 milhões aos cofres públicos em decorrência de ter firmado 140 ajustes de conduta com servidores públicos que cometeram infrações leves, quais sejam, aquelas puníveis com advertência.

Por outro lado, tem-se que a eficiência é um dos princípios constitucionais que regem a Gestão Pública. Para Di Pietro (2014) a eficiência apresenta-se como princípio por dois aspectos:

Pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2014, p. 84-85).

Gasparini (2012) ensina que entre os italianos o princípio da eficiência é apontado como ‘dever de boa administração’, afirmando que não lhes falta razão, uma vez que por meio dele busca-se a satisfação do bem comum da forma mais satisfatória e econômica e a melhoria do desempenho dos gestores públicos para que alcancem o melhor resultado. Neste sentido, a relevância da aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta, sempre que cabível, pois seu uso pode favorecer a eficiência da Gestão na Administração Pública Federal, seja ela melhorando a utilização de recursos humanos, seja ela provocando economia de recursos financeiros.

## **2 METODOLOGIA**

No tocante à metodologia, será feita pesquisa bibliográfica, que de acordo com Gil (2002, p. 44), “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.”

Ainda Oliveira (1997, p. 119), para quem “a pesquisa bibliográfica tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizam sobre determinado assunto ou fenômeno”.

Na lição de Silva (2001, p. 37), “por meio da análise da literatura publicada você irá traçar um quadro teórico e fará a estruturação conceitual que dará sustentação ao desenvolvimento da pesquisa.”

Assim, será feita revisão da literatura em obras de autores de base sobre os assuntos pesquisados, que por sua relevância são citados em quase todos os estudos importantes sobre os temas de direito administrativo disciplinar, obrigação da Administração Pública de apurar as faltas cometidas pelos servidores públicos, processos apuratórios e suas modalidades, Termo de Ajustamento de Conduta e princípio constitucional da eficiência.

## **3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, NORMATIVA E CONCEITUAL**

Para adentrar no tema do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como mecanismo de eficiência na gestão pública, primeiramente há que se discorrer a respeito do direito administrativo disciplinar e a obrigação da Administração Pública de apurar as faltas cometidas pelos servidores públicos regidos pela Lei 8112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União), bem como sobre os processos apuratórios e suas

modalidades.

No que tange especificamente ao TAC, há que se falar sobre o histórico deste mecanismo e sua previsão legal para celebração no âmbito do Poder Público Federal.

Por fim, articular a propósito do princípio da eficiência, o qual pode ser ampliado com o uso dos Termos de Ajustamento de Conduta pela gestão pública.

### 3.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Direito Administrativo Disciplinar é um ramo do Direito Administrativo que permite a punição de servidores que descumprem seus deveres funcionais ou infringem as proibições a que estão submetidos. Não se confunde com o poder punitivo do Estado, tendo inclusive fundamentos diversos deste (MEIRELLES, 1989). Senão vejamos:

O poder disciplinar é exercido como faculdade punitiva interna da Administração, e, por isso mesmo, só abrange as infrações relacionadas com o serviço; a punição criminal é aplicada com finalidade social, visando a repressão de crimes e contravenções definidas nas leis penais e por este motivo é realizada fora da Administração ativa, pelo Poder Judiciário. (MEIRELLES, 1989, p. 103).

No que tange ao objetivo do direito administrativo disciplinar, Balinski (2018) bem determina seus contornos:

O Direito Administrativo Disciplinar assegura os meios hábeis a garantir a regularidade e o bom funcionamento do serviço público, a disciplina de seus subordinados e a adesão às leis e regras dele decorrentes, abrangendo até mesmo a aplicação de penalidades administrativas para o caso de infrações disciplinares. (BALINSKI, 2018, p. 9)

Acrescenta ainda a Controladoria-Geral da União, em seu o Manual de Direito Administrativo Disciplinar:

Para bem executar as atividades que lhe são incumbidas, a Administração precisa de meios para organizar, controlar e corrigir suas ações. Surge, portanto, a necessidade de meios hábeis a garantir a regularidade e o bom funcionamento do serviço público, a disciplina de seus subordinados e a adesão às leis e regras dele decorrentes, o que, no conjunto, denomina-se Direito Administrativo Disciplinar. (BRASIL, 2019, p.15)

Assim, o direito administrativo disciplinar é a faculdade que permite ao gestor público responsabilizar seus servidores por faltas cometidas. (MEIRELLES, 1989)

#### 3.1.1 O dever de apurar

A Lei n. 8112, de 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Em seu

art. 143 estabelece 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” (BRASIL, 1990). Em decorrência deste artigo, afirma a CGU em seu Manual de Direito Administrativo Disciplinar:

Por conseguinte, ao não desempenhar correta e satisfatoriamente suas atividades, praticando ou concorrendo para a prática, no exercício de suas funções, de alguma falta prevista na Lei nº 8.112/90, ficará o servidor faltoso sujeito às sanções disciplinares ali colimadas, surgindo o que usualmente se denomina “Dever de Apurar”. Esta obrigação é justamente aquele dever inculcado no art. 143 do Estatuto (Lei nº 8.112/90), o qual obriga a autoridade pública a promover a apuração imediata dos atos e fatos supostamente irregulares que cheguem ao seu conhecimento. (BRASIL, 2019, p.38)

Neste sentido, afirma Balinski (2018, p. 16) que “ao tomar conhecimento de alguma irregularidade no serviço público, a Administração Pública deve promover sua apuração.” Assim também Borba:

Não subsiste dúvida, portanto, a respeito do poder-dever atribuído à Administração Pública para apurar a responsabilidade administrativa de agente público, independentemente de a infração administrativa caracterizar-se como de menor ou maior potencial ofensivo. (BORBA, 2017, p. 5)

Desta forma, note-se que o dever de apurar não se configura como mera discricionariedade do gestor público, mas, antes de tudo, um dever. Cabe ressaltar quanto ao dever de apurar que “a Administração Pública tem o poder-dever de exercê-los de forma efetiva, eficiente e em benefício da coletividade.” (BRASIL, 2019)

### **3.1.2 Os processos apuratórios**

De acordo com Meirelles (1989, p. 581), processo pode ser definido como “o conjunto de atos coordenados para obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo”. Na seara do processo administrativo uma das partes interessadas, necessariamente, será a Administração Pública, que poderá envolver seus servidores (processo disciplinar) ou bens materiais (processos licitatórios).

Dentre os poderes do gestor público, há o disciplinar. Santos (2016, p.19) traça a finalidade deste poder, com o qual o “Estado conserva a normalidade da atividade funcional dos órgãos públicos, legalizado pelo conjunto de princípios e normas vinculados ao Direito Disciplinar.”

Como já dito, o Regime Jurídico Único estabelece que a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover sua imediata apuração. Assim, o poder disciplinar do gestor constitui-se também num dever. Neste sentido, Souza:

O dever-poder disciplinar da Administração Pública não configura mera faculdade do administrador público, mas sim uma regra impositiva, de modo que diante de notícia do cometimento de irregularidade funcional, deve a Administração atuar para esclarecimento da existência (ou não) de indício de autoria/materialidade que sejam idôneos a subsidiar a aplicação de penalidade ao agente faltoso no bojo de processo administrativo regrado pelo devido processo legal. (SOUZA, 2018)

Na administração do seu poder/dever disciplinar, o gestor público se vale de um tipo de processo que é destinado à apuração de faltas disciplinares, o qual deverá observar normas, princípios e procedimentos próprios, objetivando o deslinde da questão, quer pelo arquivamento dos autos, quer pela sustentação à legítima lavratura do correspondente ato punitivo. Acrescenta Di Pietro (2014) que o processo administrativo disciplinar é indispensável para a aplicação de penas que comportem perda de cargo de servidor público estável.

### **3.1.3 Modalidades de processos apuratórios**

A CGU (BRASIL, 2019) conceitua os procedimentos correccionais investigativos e acusatórios. Como investigativos elenca a investigação preliminar, a sindicância investigativa e a sindicância patrimonial. Com acusatórios, a sindicância acusatória, o processo administrativo disciplinar, o processo administrativo disciplinar sumário, a sindicância disciplinar para servidores temporários regidos pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, o procedimento disciplinar para empregados públicos regidos pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, o processo administrativo sancionador relativo aos empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista e o processo administrativo de responsabilização. Para o estudo em tela interessa a sindicância acusatória e o processo administrativo disciplinar (PAD), neste último incluindo o de rito sumário.

Sobre a sindicância, importa ressaltar que existem duas modalidades: a sindicância investigativa e a sindicância punitiva. A sindicância investigativa, destinada à colheita de provas sobre os fatos e a autoria, para a CGU (BRASIL, 2019) configura-se como processo preparatório anterior à instauração de processo administrativo disciplinar ou sindicância acusatória, motivo pelo qual prescinde de autoria e materialidade definidas, bem como não precisa estar adstrita aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Já a

sindicância punitiva, também chamada de sindicância acusatória, pode resultar em aplicação de sanções, de forma que deve respeitar os princípios do contraditório e da ampla defesa. De se observar que as penalidades passíveis de aplicação neste tipo de processo, vão de advertência a suspensão de no máximo trinta dias (BRASIL, 2019). A partir deste momento do artigo, sempre que se mencionar sindicância, deve-se entender que se trata da sindicância punitiva/acusatória. Com esta observação em vista, para Justen Filho (2014) a sindicância é um processo administrativo que tem um procedimento de forma simplificada, já que o conteúdo a ser apurado é de gravidade reduzida.

O processo administrativo disciplinar, em sentido amplo, é um instrumento que visa apurar a responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício de suas atribuições. Medauar (2013) ressalta a característica de sucessão ordenada de atos do processo administrativo disciplinar, com o objetivo de apurar, de fato, a falta cometida pelo servidor público, avaliar em que circunstâncias elas concorreram e aplicar as sanções cabíveis. O conceito de processo administrativo disciplinar, segundo Gasparini (2012, p. 1081) é o de “um conjunto de atos ordenados, cronologicamente praticados e necessários a produzir uma decisão sobre certa controvérsia de natureza administrativa”.

Os processos de sindicância ou de processo administrativo disciplinar (PAD) se iniciam com a designação de Comissão, por Portaria, para a qual o dirigente da Instituição nomeará Comissão de no mínimo 03 (três) membros, os quais deverão possuir estabilidade (BOCCHINO *et al*, 2016). Para a conclusão da sindicância a legislação prevê o prazo de trinta dias, prorrogáveis por mais trinta. Para o PAD o prazo é de sessenta dias, cabendo também prorrogação, por mais sessenta dias. Tanto a Sindicância, quanto o PAD, possuem fases que são determinadas por lei. São elas a instauração do processo, a fase do inquérito (que abrange a instrução, a defesa e o relatório) e o julgamento.

O processo administrativo disciplinar de rito sumário pode ter sua comissão formada por apenas dois servidores estáveis e tem prazo de conclusão de trinta dias, prorrogáveis por mais quinze. O PAD neste rito só é cabível para apurar o abandono de cargo, a inassiduidade habitual e a acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas (BOCCHINO *et al*, 2016). A CGU explica o motivo do prazo reduzido no rito sumário:

São infrações que, pela facilidade de comprovação em razão da materialidade pré-constituída – ou seja, já há um lastro probatório robusto da irregularidade –, demandam um procedimento instrutório mais simples, tornando-se mais célere e menos complexa a sua apuração. (BRASIL, 2019, p. 321)

No entanto, ressalta a AGU (Brasil, 2019), que nos casos em que a apuração deva ser

aprofundada, ao exemplo da ocorrência de falsificação de documento, deve ser instalado o rito ordinário.

Em todas as modalidades citadas, destaca-se, a fase do julgamento cabe à autoridade que designou a comissão processante e não se inclui no prazo de conclusão do processo.

### 3.2 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é, segundo a CGU (Brasil, 2019, p. 79), “um instrumento alternativo à instauração de procedimentos disciplinares e tem por base os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência”. Ainda de acordo com a CGU, o TAC se dá nos termos do art. 37 da Constituição Federal, que assim prevê: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (Brasil, 1988).

Complementa ainda a CGU (BRASIL, 2019) que o TAC tem como bases legais o art. 14 do Decreto-Lei nº 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências e o art. 2º da Lei nº 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O art. 14 do Decreto-Lei nº 200/67 estabelece que “o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco” (BRASIL, 1967). Já o art. 2º da Lei nº 9.784/99, que:

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. (BRASIL, 1999)

Diante desta gama de princípios legais, assim a CGU justifica o TAC:

O TAC representa um importante passo no aprimoramento da gestão disciplinar no âmbito da Administração Pública Federal, pois, além de acarretar um ganho significativo de eficiência, permite a racionalização de esforços na apuração de faltas cuja baixa ofensividade aponte para a desnecessidade de deflagração de procedimentos punitivos burocráticos, cujos custos de implementação são manifestamente desproporcionais em relação ao benefício esperado. (BRASIL, 2019, p. 79)

Por fim, ressalte-se que a CGU, na qualidade de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, instituiu o TAC por meio da Instrução Normativa nº 02, de 30 de



maio de 2017, para o âmbito de todo o Poder Executivo federal. (BRASIL, 2019)

### 3.2.1 Termo de Ajustamento de Conduta – histórico

Esclarece Santos (2017), que o Termo de Ajustamento de Conduta surge na década de 80, período em que “houve grande evolução na seara jurídica, inclusive a edição do Código de Defesa do Consumidor. Neste período, a celeridade e instrumentalidade se destacam na análise processual.” A autora entende que o Termo de Ajustamento de Conduta se valida perante o contido no art. 840 do Código Civil, que prevê que “é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.” (SANTOS, 2017).

Santos (2017) cita normas brasileiras que preveem o TAC, tais como o art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), o art. 113 do Código de Defesa do Consumidor, que inclui o parágrafo 6º, no artigo 5º, da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), os parágrafos 1º ao 4º, da Lei nº 8.884/94, aplicável à ordem econômica, os parágrafos 1º ao 8º, do artigo 79, da Lei nº 9.605/98, que trata das infrações contra o meio ambiente, e o art. 5º, da Lei nº 7.347/85 (que 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).

No caso da inclusão do parágrafo 6º, no artigo 5º, da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) segundo o qual “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (SANTOS, 2017), entende a autora que os ajustamentos de conduta passam a ser aplicáveis a quaisquer interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Assim também Costa:

O instrumento jurídico do Compromisso de Ajustamento de Conduta, também conhecido como Termo de Ajuste de Conduta (TAC), foi primeiramente criado pelo art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei n. 8.069/90) e, depois, pelo art. 113 do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei n. 8.078/90), que acrescentou o § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85). (COSTA, 2014, p. 2)

No mesmo caminho, Souza (2018) elenca os precedentes do Termo de Ajustamento de Conduta ora objeto de estudo:

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) foi previsto no artigo 211 do Estatuto da criança e do adolescente (Lei 8.069/90): “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”.

O TAC passou a ser regulamentado também no artigo 113 do Código de Defesa do Consumidor, que introduziu o parágrafo 6º, no artigo 5º, da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), passando a ser aplicável a quaisquer interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Também há expressa previsão do TAC nos parágrafos 1º ao 4º, da Lei 8.884/94, aplicável à ordem econômica e nos parágrafos 1º ao 8º, do artigo 79, da Lei 9.605/98, que trata das infrações contra o meio ambiente. (SOUZA, 2018)

Souza (2018) ensina que tais normas inicialmente se incorporaram no campo do microsistema de proteção de direitos transindividuais, mas por atenderem aos princípios que regem a administração pública, como o da oportunidade, o da economicidade, e o da razoabilidade/proporcionalidade da reação e da eficiência, os termos de ajustamento de conduta começaram a ser usados “também na esfera do Direito Sancionatório Disciplinar como meio de se alcançar o fim que melhor atenda ao interesse público.” (SOUZA, 2018).

Neste mesmo sentido, Santos (2017) cita os princípios da oportunidade, da eficiência e da razoabilidade, para que atualmente “muitos órgão públicos já estão regulamentando este instrumento para utilizá-lo como ferramenta para solucionar pequenos incidentes, evitando assim a instauração de sindicâncias e/ou processos administrativos disciplinares.” (SANTOS, 2017). Esta observação de Santos é anterior à Instrução Normativa nº 02, de 30 de maio de 2017, da CGU, que instituiu o TAC, e demonstra como a criação da norma já se fazia necessária.

### 3.2.2 Termo de Ajustamento de Conduta - previsão legal

Com o advento da possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, em maio de 2017, abriu-se à gestão pública uma alternativa para o cumprimento do seu dever disciplinar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, ou seja, aquelas puníveis com advertência. De acordo com Costa (201-?), termo de Ajustamento de Conduta é “meio alternativo de solução extrajudicial de conflitos”. Assim que:

Uma vez proposto, espera-se que o compromitente vá cumprir as exigências estabelecidas pelo legitimado-compromissário; do contrário, o movimento extrajudicial não se esgota, não se finda, tendo em vista a possibilidade de ingressar em juízo visando sua execução. (COSTA, 201-?)

Para Souza (2018), tal instrumento pode ser “adotado como medida alternativa em substituição a uma penalidade, de natureza leve, desde que o servidor infrator atenda a determinados requisitos.” Ainda segundo esse autor, “o TAC é um instrumento que brota do encontro da vontade do agente com o interesse da administração.” (SOUZA, 2018).

Neste instrumento, o servidor público interessado assume a responsabilidade pela irregularidade que cometeu e compromete-se a ajustar sua conduta, bem como observar os deveres e proibições previstos em lei. Segundo Souza (2018):

O TAC celebrado tem como efeito principal compelir o agente público envolvido ao seu cumprimento no período estabelecido, e, tem por objeto, a realização ou abstenção de determinados atos, voltados, preferencialmente, à reeducação e ao ajustamento da conduta praticada. (SOUZA, 2018)

Para Costa (201-?), no TAC “verifica-se a presença onipotente de um órgão público frente a um indivíduo ou entidade que lesa um direito difuso, coletivo ou individual homogêneo”. A mesma autora complementa que o “TAC compreende uma via transacional em que, mesmo assim, a parte compromissária goza de sensível hierarquia sobre o compromitente, de modo a alcançar sua submissão”.

No entanto, o TAC não pode ser firmado em qualquer situação. A Instrução Normativa nº 02/2017 define os parâmetros em que o ajustamento pode ser firmado. Tal norma prescreve que o TAC se aplica aos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, a saber as condutas puníveis com advertência (prevista no art. 129 da Lei nº 8.112/1990), ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno. Se houver prejuízo ao erário, este deve ser de valor igual ou inferior a oito mil reais, desde que promovido o ressarcimento pelo agente responsável.

Para que o TAC seja firmado, o agente público interessado deve assumir a responsabilidade pela irregularidade a que deu causa e comprometer-se a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente. À autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar compete celebrar o TAC, o qual deve ser homologado pela autoridade competente para aplicação da penalidade de advertência. A norma ainda estabelece que não poderá ser firmado TAC com o agente público que, nos últimos dois anos, tenha gozado de tal benefício ou possua registro válido de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais.

A proposta para celebração de TAC poderá ser feita de ofício ou a pedido do interessado (no caso de procedimento disciplinar já em curso, o pedido de TAC poderá ser feito pelo interessado à autoridade instauradora até cinco dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado).

O TAC deve 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 para o cumprimento das obrigações; e a forma de fiscalização das obrigações assumidas. O

prazo de cumprimento do TAC não poderá ser superior a dois anos e cabe à chefia imediata do agente público o acompanhamento do seu efetivo cumprimento. Após o decurso de dois anos a partir da data estabelecida para o término da vigência do TAC, seu registro será cancelado. No caso de descumprimento do TAC, será instaurado procedimento disciplinar contra o agente público.

### 3.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A gestão pública está adstrita à observância de princípios legais, mormente aqueles previstos na Constituição Federal, em seu art. 37. São eles: moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Medauar (2013) ensina que a atuação da Administração Pública é orientada pelo princípio da eficiência. Para a autora, o termo relaciona-se à ideia de ação, de produção de resultado, de agir rapidamente com o fito de produzir resultados que supram as necessidades da população, de forma que a antítese da eficiência é a omissão, o descaso, a negligência. No passo deste entendimento, Bocchino et al (2016, p. 24), para quem “todo ato ou processo administrativo deve ter uma finalidade que gere benefícios a toda a coletividade. Significa justificar o porquê daquele ato. Há necessidade de surtir efeitos em benefício público, com presteza e dedicação.”

A importância do advento do TAC é que pode ser útil como ferramenta para que a gestão pública atinja o princípio da eficiência. No mesmo sentido, diz Souza (2018):

É consabido que a Administração Pública é jungida pelo dever de obediência aos princípios da eficiência e do interesse público, devendo, em razão disso, promover a racionalização dos procedimentos administrativos e responder às demandas disciplinares com presteza, economicidade e segurança jurídica. Nesse sentido, o compromisso de ajustamento de conduta pode configurar interessante ferramenta para tratamento pela Administração das situações configuradoras de irregularidades consideradas de pequeno potencial lesivo. (SOUZA, 2018)

Gonçalves (2012) explica a função do princípio da eficiência como regente dos atos do gestor público:

A inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal objetivou a transformar o modelo de gestão pública, que até então era essencialmente baseada em uma administração burocrática, onde o administrador público ficava atrelado aos procedimentos a serem empregados para atingir os fins, passando a configurar-se em uma administração gerencial com adoção de métodos modernos de gestão permitindo a oferta de melhores serviços, com mais qualidade, menores custos e maior agilidade em sua prestação. Uma gestão mais aproximada da utilizada pela iniciativa privada onde a competitividade leva o gestor a aprimorar cada vez mais os meios empregados para produção de resultados eficientes. (GONÇALVES, 2012)

Isto, porque “nas últimas décadas o modelo de gestão pública vem evoluindo visando a alcançar resultados mais eficazes com custos mais racionais” (GONÇALVES, 2012). Vale dizer que eficiência pode se realizar por diversas formas. Não apenas com corte de gastos ou aporte de investimentos, mas também pela utilização de novos mecanismos que mudam a forma de atuar, trazendo os resultados esperados por meio de ações que racionalizem os recursos disponíveis.

Neste aspecto, para Nóbrega (2015), o Termo de Ajustamento de Conduta pode ser um aliado do gestor em prol da eficiência:

Não há dúvida de que o Termo de Ajustamento de Conduta é relevante e inovador instrumento jurídico, com vocação para simplificar a atuação da Administração Pública no exercício de sua função disciplinar. A possibilidade de dispensar a movimentação do aparato estatal para a apuração de irregularidades de menor potencial ofensivo e, ainda assim, obter o comprometimento do servidor infrator de que não incorrerá novamente na mesma prática ilícita, permite, sem dúvida, a otimização dos escassos recursos, humanos e financeiros, disponíveis para a atuação da máquina pública. (NÓBREGA, 2015, P. 71-72)

Observe-se que os servidores designados para compor a Comissão de processo administrativo disciplinar ou sindicância, dependendo da gravidade dos fatos a serem apurados, podem até deixar suas tarefas cotidianas suspensas para dedicação exclusiva à Comissão. Lembre-se que uma Sindicância tem prazo de trinta dias, prorrogáveis por mais trinta para terminar e os processos administrativos disciplinares sessenta, prorrogáveis por mais sessenta. Alerta Nóbrega (2015, p. 39) que aqueles servidores designados para atuarem nos processos apuratórios “ficam integral ou parcialmente envolvidos com essa atividade, afastando-se de outras tarefas rotineiras, [...] deve-se calcular qual o gasto médio suportado pela Administração Federal com tais afastamentos.” Também que:

[...] há outras despesas suportadas pela Administração com processos correccionais que também poderiam ser consideradas. Nesta linha, podemos mencionar as despesas com 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. (NÓBREGA, 2015, p. 46).

Note-se que em uma instituição multi-*campi* não é incomum possíveis gastos tais como estes indicados por Nóbrega (2015), como diárias e passagens, quando necessário o deslocamento dos membros da Comissão a fim de realizarem a tarefa para a qual foram designados. Souza (2018) alerta sobre a questão do custo financeiro em relação à eficiência na gestão pública:

No entanto, diante do impacto do custo financeiro, entre outras razões de ordem pragmática, a instauração de processo administrativo disciplinar para apuração e

eventual aplicação de penalidade a servidor que cometeu irregularidade funcional de menor potencial ofensivo, pode representar medida violadora do princípio da eficiência administrativa. (SOUZA, 2018)

Também para Santos (2016) o Termo de Ajustamento de Conduta atende ao princípio da eficiência. No mesmo passo, para Santos (2017):

O Processo Administrativo Disciplinar e a Sindicância são utilizados como instrumentos de apuração de ilícitos administrativos. Contudo, demandam tempo e recurso público para a investigação que em alguns casos são desproporcionais a pena aplicada.

Diante desse cenário, os meios alternativos estão deixando de ser unicamente alternativos para ser utilizados como solução preferencial tendo em vista a celeridade e justiça atribuída a eles. (SANTOS, 2017)

Para Santos (2017), “o Termo de Ajustamento é uma ferramenta nova, disponível para que o gestor público controle de forma racional e célere os conflitos administrativos de menor gravidade.” Segundo o Betha Blog (2017, p. 2), “fazer economia não é simplesmente cortar os gastos [...] Economizar muitas vezes diz respeito a reorganizar as coisas, fazer de uma maneira diferente a fim de que se chegue ao resultado mais rápido [...]”. Para Souza (2018):

O compromisso de ajustamento de conduta se mostra como eficiente alternativa ao processo disciplinar, representando medida mais eficiente e menos gravosa para atingir finalidades almejadas com a atividade sancionatória, v.g., a dissuasão do transgressor, a prevenção da reincidência e o ajustamento da conduta do servidor público. (SOUZA, 2018)

Souza (2018) complementa que o TAC “permite uma resposta mais célere, além de otimizar a utilização dos recursos humanos e gerar economia de recursos financeiros”. E ainda que o mesmo “consiste em alternativa adequada para substituir o moroso e dispendioso processo administrativo disciplinar, devendo, portanto, ser incentivada a sua celebração nas hipóteses cabíveis.”

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a analisar o Termo de Ajustamento de Conduta como mecanismo de eficiência da gestão pública em um de seus deveres, qual seja o de apurar irregularidades cometidas por servidores públicos, nos casos permitidos pela legislação.

Para tanto discorreu a respeito do direito administrativo disciplinar e do dever de apurar; também sobre os processos apuratórios e suas modalidades; sobre o Termo de Ajustamento de Conduta e sobre o princípio da eficiência.

Evidencia-se que, de acordo com as normas do Direito Administrativo, o gestor público, sempre que tiver ciência de irregularidade no serviço público, tem o dever de

promover sua imediata apuração.

Tal apuração se dá, nos casos abrangidos por este estudo, por comissão processante, composta por três servidores estáveis (dois, nos casos de processo administrativo disciplinar do rito sumário). Os processos apuratórios podem perdurar por até sessenta dias e envolver gastos com diárias e passagens. Há também a possibilidade dos membros da comissão processante se afastarem de suas demais atribuições para se dedicarem exclusivamente às atividades apuratórias.

Destarte, verifica-se que a tramitação dos processos apuratórios tem um custo para a gestão pública, o qual não se configura apenas como financeiro, mas também em termos de recursos humanos.

Por outro lado, o gestor público está obrigado aos princípios contidos do artigo 37 da Constituição Federal, entre eles o da eficiência. Por este princípio constitucional, o gestor deve alcançar os melhores resultados possíveis, com os recursos que dispõe.

Cortar gastos não é a única forma de promover a eficiência; o uso de novos mecanismos de atuação pode também ser uma forma do gestor atingir a eficiência.

Com a entrada em vigor da Instrução Normativa n. 02, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, ficou disponível ao gestor um desses mecanismos, qual seja a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no âmbito do Poder Executivo Federal, em detrimento de Sindicâncias ou Processos Administrativos Disciplinares, nos casos de menor gravidade, o que vale dizer, nos casos em que a irregularidade for punível com advertência.

Uma vez que o poder apuratório do gestor público é também um dever, do qual não pode prescindir, o uso do Termo de Ajustamento de Conduta configura-se como um meio de maior eficiência no cumprimento desse seu dever.

Assim que o TAC deve ser utilizado, sempre que a legislação permitir, por ser uma ferramenta célere e capaz de racionalizar os recursos financeiros e humanos de uma instituição, na apuração de irregularidades.

Conclui-se, assim, que foi atingido o objetivo do estudo proposto e que o mesmo pode impactar o desempenho dos gestores públicos em seu dever de apurar, na medida em que o uso do Termo de Ajustamento de Conduta, sempre que cabível, favorece a eficiência na gestão pública. Pela relevância do tema, este estudo não deve esgotar o assunto, que faz jus a maiores aprofundamentos.



## REFERÊNCIAS

BALINSKI, R. **O termo de ajustamento de conduta no processo administrativo disciplinar**. 2018. 81 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <[https://corregedorias.gov.br/assuntos/responsabilizacao-agentes-publicos/documentos/tcc\\_tac\\_no\\_pad.pdf](https://corregedorias.gov.br/assuntos/responsabilizacao-agentes-publicos/documentos/tcc_tac_no_pad.pdf)>. Acesso em: jun.2020.

BETHA Blog. **Economia na administração pública, essencial para a eficiência da gestão**. 2017. Disponível em: <<http://www.betha.com.br/blog/economia-na-administracao-publica-essencial-para-a-eficiencia-da-gestao/>>. Acesso em: abr.2019.

BOCCHINO, L. O. et al. **Processos Apuratórios relativos à conduta de servidor público federal**. Curitiba: Editora UTFPR, 2016.

BORBA, J. P. S. A celebração de termo de ajustamento de conduta nos casos de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5182, 8 set. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/60345>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: Corregedoria-Geral da União, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42052>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **CGU**. Instrução Normativa CGU n. 02, de 30 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/atividade-disciplinar/normas-e-pareceres-do-orgao-central-do-siscor/arquivos/in-2-30-de-maio-de-2017.pdf/view>>. Acesso em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: Acesso em: 20 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7347, 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 e dá outras providências. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)>. Acesso em 20.jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 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. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>. Acesso em: abr.



2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CGU (Controladoria-Geral da União). **Governo firma 140 ajustes de conduta com servidores que cometeram infrações leves**. 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/02/governo-firma-140-ajustes-de-conduta-com-servidores-que-cometeram-infracoes-leves>>. Acesso em: abr.2019.

COSTA, F. P. Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. In: **Lex Editora**. Doutrina. 201-?. Disponível em: <[http://lex.com.br/doutrina\\_26089822\\_TERMO\\_DE\\_AJUSTAMENTO\\_DE\\_CONDUTA\\_\\_TAC.aspx](http://lex.com.br/doutrina_26089822_TERMO_DE_AJUSTAMENTO_DE_CONDUTA__TAC.aspx)>. Acesso em: abr.2019.

COSTA, L. Termo de ajustamento de conduta (TAC) e algumas observações sobre o seus limites. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4140, 1 nov. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30469>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em <[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C1\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa\\_-\\_antonio\\_carlos\\_gil.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf)> Acesso em: jun. 2020

GONÇALVES, M. D. A. P. A Gestão Pública sob o novo paradigma da eficiência. In: **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/28577/a-gestao-publica-sob-o-novo-paradigma-da-eficiencia>>. Acesso em: abr. 2019.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. ver. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 17 ed. rev., atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 14 ed. Atual., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

NÓBREGA, A. C. V. **A eficiência econômica nos Termos de Ajustamento de Conduta em procedimentos disciplinares**. 2015. 88 f. Dissertação – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>>. Acesso em: abr.2019.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de metodologia científica**. Projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/Edinho/Downloads/Oliveira,%20Silvio%20L%20de%20-%20Tratado%20de%20metodologia%20cientifica.pdf >. Acesso em: jul. 2020

SANTOS, J. S. C. **Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da Universidade Federal no Tocantins**. 2016. 63 f. Dissertação – Universidade federal do Tocantins, Palmas, 2016. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/238/1/Joienita%20da%20Silva%20Carvalho%20Santos%20-%20Dissertac%CC%A7a%CC%83o.pdf>. Acesso em: abr.2019.

\_\_\_\_\_. O Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Poder Executivo Federal. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 157, fev 2017. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/index.php/materias.asp?n\_link=revista\_artigos\_leitura&artigo\_id=18485&revista\_caderno=4>. Acesso em: abr.2019.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. Disponível em: <http://cursos.unipampa.edu.br/cursos/ppgcb/files/2011/03/Metodologia-da-Pesquisa-3a-edicao.pdf> Acesso em: jul. 2020

SOUZA, A. A. O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo. In: **Jus.com.br**, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71089/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo>. Acesso em: abr.2019.