



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MECANISMO DE EFICIÊNCIA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Sylvia Bitencourt Valle Marques, Isaura Alberton De Lima, Hilda Alberton De Carvalho

[ARTIGO] GT 3 Gestão de Organizações Públicas

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MECANISMO DE EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GT 3 Gestão de Organizações Públicas

O presente estudo pretende verificar se a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pode ser um mecanismo para tornar a administração pública mais eficiente na gestão de seus recursos humanos no tocante ao seu dever de apurar irregularidades cometidas por servidor público. Em 2017 tornou-se possível ao gestor público a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no âmbito do Poder Executivo Federal, para os casos de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo, em detrimento da instauração de processos apuratórios disciplinares. No referencial teórico são tratados os temas relativos aos processos apuratórios, o termo de ajustamento de conduta e o princípio da eficiência. Quanto à metodologia, a pesquisa é aplicada, qualitativa, descritiva e exploratória, bibliográfica, documental e indutiva. Os resultados da pesquisa apontam que a celebração de TAC, como instrumento inovador, resulta em economia de recursos humanos, levando a gestão a se tornar mais eficiente.

Palavras-chave: Processos apuratórios. Termo de Ajustamento de Conduta. Eficiência.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública possui, dentre suas atribuições, a de exercer o poder disciplinar em relação a seus subordinados, nos casos em que houver infração funcional. Ressalte-se que o poder disciplinar é, antes de tudo, um dever ao qual o gestor público não pode se eximir. As apurações de infração funcional se dão por meio de processo de sindicância ou de processo administrativo disciplinar.

O processamento destes instrumentos investigativos geram custos à gestão pública em termos de recursos humanos. Em maio de 2017 (BRASIL, 2017) adveio a possibilidade de celebração de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) que, em determinados casos, pode substituir a apuração por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Esse instituto, o TAC, pode ser aplicado no caso de infrações disciplinares com menor potencial ofensivo, isto é, para os casos em que cabe a pena de advertência ou suspensão de até 30 dias, devendo o agente público que deu causa à irregularidade assumir a responsabilidade mediante celebração do TAC com a autoridade competente para a instauração do procedimento disciplinar.

Quanto à eficiência, tem-se que é um dos princípios constitucionais que regem a Gestão Pública. Para Di Pietro (2014) a eficiência apresenta-se como princípio por dois aspectos; em relação ao desempenho de agente público e em relação à organização da gestão pública. Gasparini (2012) ensina que o princípio da eficiência é “conhecido entre

os italianos como dever de boa administração” (GASPARINI, 2012, p.21). 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.

O objeto deste estudo é a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, quando cabível, como um instrumento inovador que pode resultar em economia de recursos humanos, de forma a beneficiar o princípio constitucional de eficiência na atuação do gestor público em seu poder-dever disciplinar.

Este artigo traz um recorte da tese “O Termo de ajustamento de conduta (TAC) como instrumento para a boa governança pública” (MARQUES, 2022) que teve como objetivo principal analisar como a celebração de TAC pode ser um mecanismo para alcançar a boa governança pública e tornar a gestão administrativa mais eficiente quanto aos seus recursos, nos processos apuratórios disciplinares, em detrimento da instauração de processo de sindicância ou administrativo disciplinar, tendo em vista a perspectiva organizacional e o sistema de governança. Neste recorte, o objetivo da pesquisa é analisar se a celebração de TAC pode ser um mecanismo para tornar a administração pública mais eficiente na gestão de seus recursos humanos.

A metodologia descreve a pesquisa como aplicada quanto à sua natureza, qualitativa quanto à abordagem, descritiva e exploratória quanto aos objetivos, bibliográfica e documental quanto aos procedimentos, secundária quanto à fonte de pesquisa e indutiva quanto ao método. A pesquisa limita-se aos processos apuratórios disciplinares instituídos e concluídos na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), no período de 31 de maio de 2017 a 31 de maio de 2021.

O presente artigo estrutura-se em cinco capítulos, quais sejam: introdução, referencial teórico, metodologia, resultados e discussões e conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo aborda os processos apuratórios, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e o princípio constitucional da eficiência, que rege a Administração Pública.

2.1 OS PROCESSOS APURATÓRIOS

Direito Administrativo Disciplinar é um ramo do Direito Administrativo que trata da apuração das irregularidades com conseqüente punição de servidores que descumprem seus deveres funcionais ou infringem as proibições a que estão submetidos. Balinski (2018, p. 9) estabelece que em seu objetivo, 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”.

No caso dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, o regulamento autônomo que os rege é a Lei n.º 8112/1990, também chamada de Regime Jurídico Único (RJU), a qual possui um título especial para tratar do regime disciplinar. Citada lei, 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). No mesmo compasso, a lição de Balinski (2018, p.16) afirmando que “ao tomar conhecimento de alguma irregularidade no serviço público, a Administração Pública deve promover sua apuração”.

Para além da constatação de dever da autoridade sabedora de irregularidade, Meirelles (1989, p.104) assegura que “a aplicação da pena disciplinar tem para o superior hierárquico o caráter de um *poder-dever*, uma vez que a condescendência na punição é considerada crime contra a Administração Pública”. Neste compasso Alves (2004, p. 21): “este poder não pode ser entendido como mera faculdade. Trata-se de um poder-dever, que a autoridade é obrigada a exercitar.” Perceba-se aqui a advertência de que o caráter de obrigatoriedade de apurar irregularidades pode levar o administrador a sofrer conseqüências por omissão no seu dever de agir.

A CGU (BRASIL, 2021) conceitua os procedimentos correccionais investigativos e acusatórios. Para o estudo em tela interessam apenas a sindicância acusatória e o processo administrativedisciplinar (PAD), 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, 2021), 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 o contraditório e a 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, 2021). Neste estudo, sempre que se mencionar sindicância, deve-se entender que se trata da sindicância punitiva/acusatória.

Da lição de Mello (2014) depreende-se que da sindicância deve ocorrer arquivamento, aplicação de penalidade (restrita ao máximo de 30 dias de suspensão) ou abertura de processo administrativo disciplinar. Para que não haja nulidade dos atos da Sindicância que resultar em penalidade, importa levar em consideração a necessidade de respeito ao contraditório e à ampla defesa. Neste sentido, Neves (2008) afirma:

Processos em sentido estrito são aqueles com *litigantes* ou *acusados em geral*, onde, obviamente, será necessária uma instrução ou uma tomada de decisão por parte do agente público, que deve ser feita à luz do princípio da imparcialidade, por conter em si mesmo, como já dito, os princípios da ampla defesa, do contraditório e o da impessoalidade (NEVES, 2008).

O processo administrativo disciplinar, em sentido amplo, isto é, abrangendo o processo administrativo disciplinar e a sindicância punitiva, é um instrumento que visa apurar a responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício de suas atribuições. O conceito de processo administrativo disciplinar, conforme Gasparini, (2012, p.1081) é o de “procedimento formal instaurado pela Administração Pública para apuração das infrações e aplicação das penas correspondentes aos servidores.” No que se refere ao processo administrativo disciplinar (PAD) em sentido estrito, Mello (2014, p.331) ressalta sobre ele ser “instrumento de compostura mais complexa”.

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). O processo administrativo disciplinar de rito sumário pode ter sua comissão formada por apenas dois servidores estáveis.

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. Para o processo sumário, de trinta dias, prorrogáveis por mais quinze.

Compete aqui abrir parênteses para acrescentar que são abertos Processos Administrativos Disciplinares Discentes (PADD), quando a autoridade competente fica

ciente de que o aluno, no âmbito da instituição de ensino, praticou irregularidade. Em tais casos, “as regras relacionadas ao processo administrativo disciplinar discente estão dispostas no Regulamento Disciplinar do Corpo Discente das Instituições Federais de Ensino Superior”. (BOCCHINO *et al.*, 2016, p.113). Faz-se esta ressalva porque os PADDs abertos e concluídos na UTFPR no limite temporal da pesquisa também foram analisados.

Considerando que o Termo de Ajustamento de Conduta pode substituir apenas penalidades de natureza leve, necessário se faz aclarar acerca das penalidades aplicáveis aos servidores públicos. O artigo 127, da Lei n.º 8112, de 1990 — Regime Jurídico Único, elenca como penalidades passíveis de serem aplicadas ao servidor público federal: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada.

Costa (2008) classifica as penalidades em leves, graves e gravíssimas:

Faltas leves são as que causam um mínimo de prejuízo ao serviço público. Com a repetição (reincidência), poderão, todavia, ser elevadas à categoria das faltas graves. As ilicitudes funcionais graves são as que comprometem intensamente o prestígio e a disciplina do órgão, provocando essenciais danos à administração. Já as gravíssimas são aquelas que produzem os males mais elevados à administração pública. Por isso podem elas ensejar a pena capital, ou seja, a demissão (COSTA, 2008, p.137).

De se observar, porém, que a Instrução Normativa n.º 02/2017, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, que possibilitou ao gestor a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, considerava assim aqueles cuja conduta pudesse ser punível com advertência, nos termos do art. 129 da Lei n.º 8.112/1990. Esta Instrução Normativa vigorou de 31 de maio de 2017 a 26 de janeiro de 2020.

A partir desta data passou a vigorar a Instrução Normativa Nº 17/2019, de 27 de janeiro de 2020 a 01 de março de 2020; após veio a Instrução Normativa Nº 4/2020, que vigora desde 02 de março de 2020, ambas da Controladoria-Geral da União, que consideram infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 dias, nos termos do artigo 129 da Lei n.º 8.112/1990.

Importam a este estudo a advertência e a suspensão por até 30 dias, aplicáveis nas consideradas infrações de menor potencial ofensivo pelas Instruções Normativas que disciplinam o instituto do Termo de Ajustamento de Conduta.

2.2 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Termo de Ajustamento de Conduta, objeto desta pesquisa, no entendimento da CGU (Brasil, 2021, p. 77) é “uma apuração simplificada para os casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, a cargo da autoridade competente para a instauração do respectivo processo disciplinar”.

A CGU justifica o TAC como “observância aos princípios da eficiência e do interesse público por meio da racionalização dos procedimentos administrativos, bem como em consideração à necessidade de desburocratização da Administração Pública por meio da simplificação de procedimentos” (BRASIL, 2021, p.77).

Foi a CGU, na qualidade de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, que 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. Atualmente o assunto é regulamentado pela Instrução Normativa nº 04, de 21 de fevereiro de 2020, da Corregedoria-Geral da União.

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.

Neste instituto, o servidor público interessado assume a responsabilidade pela irregularidade que cometeu e se compromete a ajustar sua conduta, bem como observar os deveres e proibições previstos em lei.

O TAC é um procedimento administrativo que visa a resolução consensual de conflitos (BRASIL, 2021). Palma (2010, p. 96) entende que o desempenho do Direito Administrativo “cada vez mais corresponde à prestação eficaz das competências administrativas por meio de instrumentos jurídicos adequados e com resultados concretos satisfatórios ao desenvolvimento econômico-social”.

Para a autora, porquanto as funções do poder público são passíveis de serem atendidas por de maneira “menos incisiva ao administrado, com menores custos e resultados mais efetivos, a administração por acordos passa a ser compreendida como legítima na Administração Pública” (PALMA, 2010, p.84).

Moreira Neto (2003) dá amparo ao uso do Termo de Ajustamento de Conduta

(TAC) como instrumento de cooperação e de administração consensual, capaz de conduzir à Administração Pública ao encontro de maior eficiência e economia.

Assim, utilizar o TAC na Administração Pública Federal converge com a tendência de adotar “a possibilidade de resolução de conflito disciplinar guiada pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ao ponderar o grau ofensivo das infrações funcionais cometidas por seus agentes.” (RAMIDOFF, SANTOS; SANTOS, 2020, p.9).

No entanto, o TAC não pode ser firmado em qualquer situação. A Instrução Normativa n.º 04/2020 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 ou suspensão de até 30 dias (previstas no art. 129 da Lei n.º 8.112/1990), ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

Para que o TAC seja firmado, o agente público interessado deve 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. 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 dez 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. No caso de descumprimento do TAC, será instaurado procedimento disciplinar contra o agente público.

2.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A gestão pública está adstrita à observância de princípios legais, mormente aqueles previstos na Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu art. 37. Moraes (2002, p.786) assinala que a Emenda Constitucional 19 (EC/19) apregoa que a administração pública “deverá obedecer, além dos tradicionais princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também ao princípio da eficiência.”

Moreira (2010, p.187) também indica que foi a EC/19, de 1998, que introduziu de forma explícita, na Constituição Federal, o princípio da eficiência e que de acordo com as normas da hermenêutica, “o conteúdo jurídico do princípio da eficiência pode encerrar norma que garanta e amplie os direitos sociais. Daí porque a possibilidade de atingir o máximo de benefícios concretos ao cidadão”. De acordo com o autor:

O princípio da eficiência configura parâmetro de definição da atuação administrativa e visa garantir os direitos dos particulares. A Administração não pode nem praticar atos que sejam ineficientes, nem se abster inercialmente da prática de atos eficientes (abrangendo toda e qualquer conduta administrativa do Estado) (MOREIRA, 2010, p.205).

Observe-se que o princípio da eficiência não pode ser descumprido, seja por ação, seja por omissão. Daí advém a importância de a Administração Pública buscar novas maneiras de agir a fim de alcançar o pleno cumprimento do princípio constitucional. Neste sentido, a conclusão de Moreira (2010, p. 206), de que a “eficiência exige postura *ativa* da Administração no sentido de sempre procurar aprimorar o cumprimento dos demais princípios constitucionais.”

Gasparini (2012, p.76) ensina que o princípio da eficiência “impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”. Neste compasso também Bocchino *et al.* (2016, p.25), que dizem que “considerando este princípio, a administração deve caminhar legalmente e oferecer serviços úteis ao cidadão, com a rapidez que dele se espera e do modo menos oneroso ao Estado”.

Para Medauar (2013), o termo eficiência 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.

Carvalho Filho (2014) aborda um importante aspecto do princípio da eficiência, quando ressalta que a eficiência não atinge tão somente os serviços públicos proporcionados à sociedade, mas deve ser observado inclusive dentro dos órgãos, de forma que a Administração deve se valer de novas tecnologias e métodos para desempenhar suas atribuições com competência. Bem observado por Mattos (2010, p.142), “na esfera do direito administrativo disciplinar, a eficiência estará interligada à mesma apuração célere e com pouco dispêndio”.

A importância do advento do TAC é que pode ser útil como ferramenta para atingir o princípio da eficiência no sentido de economizar recursos humanos na Administração Pública. Isto porque a eficiência pode se realizar de diversas formas. Não apenas com cortes 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, p. 71-72), “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”. 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.”

3 METODOLOGIA

No tocante à metodologia científica, a presente pesquisa é aplicada quanto a sua natureza, qualitativa quanto à abordagem, descritiva e exploratória quanto aos seus objetivos, bibliográfica e documental quanto aos procedimentos, secundária quanto à fonte de pesquisa e indutiva quanto ao método.

A pesquisa aplicada tem finalidade prática e de acordo com Vergara (2003, p.47) “é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos, ou não”. Neste sentido, Perovano (2016, p.39), para quem a pesquisa aplicada “comumente adotada para fins institucionais e tecnológicos, apresenta o viés prático de investigação”.

A natureza da pesquisa é qualitativa. Para Gerhardt e Silveira (2009, p.31), “a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o

aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização”. Perovano (2016, p.45) ressalta que a maioria dos dados para a pesquisa de com este tipo de abordagem “é baseada em textos, como notas de campo, transcrições, descrições e interpretações vinculadas à análise de questões sociais, educacionais, organizacionais e outros que são centrais para a pesquisa qualitativa”.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é descritiva e exploratória. Exploratória porque visa agregar conhecimentos sobre os Termos de Ajustamento de Conduta nos processos administrativos disciplinares no âmbito da Administração Pública Federal, tema ainda recente. Nas palavras de Vergara (2003, p.47), a pesquisa exploratória “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”. É o que também ensina Perovano (2016, p.153), que indica tal pesquisa ao serem “analisados fenômenos ainda não conhecidos ou pouco investigados”.

Caracteriza-se também como descritiva. Para Beuren (2003, p.81), “descrever significa identificar, relatar, comparar, entre outros aspectos”. Gerhardt e Silveira (2009, p.32) ensinam que a pesquisa descritiva “exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade”. Gil (2019) afirma que a maioria das pesquisas de cunho profissional se configuram como descritiva.

No que tange aos procedimentos, a pesquisa é bibliográfica e documental.

Cervo, Bervian e da Silva (2007, p. 60) consideram que pela pesquisa bibliográfica busca-se a propriedade sobre o estado da arte do assunto do estudo e que tal procedimento “procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses” e pode ser feita como parte de uma pesquisa descritiva. Oliveira (2001, p.119) ensina que “a pesquisa bibliográfica tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizam sobre determinado assunto ou fenômeno”.

De acordo com Gil (2019), a maior parte das pesquisas em determinadas áreas do conhecimento, como Direito, Filosofia, Literatura, se valem de material obtido em fontes bibliográficas. O autor vê como vantagem desse tipo de pesquisa, “o fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2019, p.28).

Sobre a pesquisa documental, Beuren (2003) alerta que pode se confundir com bibliográfica, em face de suas características, sendo que a principal diferença entre elas é a natureza das fontes de pesquisa. Senão vejamos:

A pesquisa bibliográfica utiliza-se principalmente das contribuições de vários autores sobre determinada temática de estudo, já a pesquisa documental baseia-se em matérias que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (BEUREN, 2003, p.89).

Para Perovano (2016, p.187), “a pesquisa documental consiste em um desenho qualitativo que difere da modalidade bibliográfica pelas características das fontes, uma vez que se utiliza de artefatos documentais considerados passados ou históricos”.

Importante ressaltar que Perovano (2016) entende possível usar a análise de conteúdo indicada por Bardin (2016) para a organização e a interpretação dos dados obtidos na pesquisa documental.

A fonte de pesquisa é secundária, pois foi realizada em processos disciplinares concluídos e já arquivados. Booth, Colomb e Williams (2005, p.92) conceituam fontes secundárias: “são os livros e artigos através dos quais outros pesquisadores informam os resultados de pesquisas baseados em dados primários ou fontes. Você os cita ou menciona como um suporte para sua própria pesquisa.”

O método da pesquisa é o indutivo. Nas palavras de Oliveira (2001, p.60), “o método indutivo possibilita o desenvolvimento de enunciados gerais sobre observações acumuladas de casos específicos ou proposições que possam ter validades universais.” No entender de Cervo, Bervian e da Silva (2007, p.44), “na indução, a conclusão está para as premissas como o todo está para as partes. De verdades particulares concluímos verdades gerais.”

A análise dos dados se deu mediante a análise de conteúdo, que conforme Beuren (2003), é método que se presta tanto para pesquisas quantitativas, quanto para as qualitativas, mas que privilegia esta última.

A pesquisa foi realizada na UTFPR, que possui 13 *campi* no Paraná e todos eles estarão abrangidos na pesquisa. O recorte temporal da pesquisa será sobre os processos disciplinares instituídos e concluídos na citada instituição no período de 31 de maio de 2017 a 31 de maio de 2021. Note-se que foram considerados para o estudo apenas os processos já concluídos em 31 de maio de 2021, condição em que tais processos

se tornam públicos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após a análise documental, chegou-se à lista definitiva da pesquisa, com 300 processos dentro do limite temporal do estudo. A fim de resguardar os dados dos processos, em que pese os mesmos já serem documentos públicos, foi criada uma única tabela, arrolando os processos em ordem numérica crescente, ano após ano (2017, 2018, 2019, 2020 e 2021) e dada uma numeração sequencial a cada um deles. Assim que o primeiro processo de 2017 recebeu o número 1, enquanto o último de 2021 recebeu o número 300. Os resultados, discussões e conclusões da pesquisa se referem a cada processo pelo número a ele designado.

Estes são os 300 processos dentro do limite temporal do estudo, assim distribuídos por ano:

TABELA 1 - NÚMERO DE PROCESSOS POR ANO
-2017-2021

ANO	NÚMERO DE PROCESSOS
2017	43
2018	95
2019	103
2020	58
2021	1

FONTE: A autora (2022).

Cabe observar que deste total de processos, nem todos poderiam ser substituídos por Termo de Ajustamento de Conduta TAC. Apenas aqueles em que a infração cometida fosse de menor potencial ofensivo. De acordo com a Instrução Normativa n.º 02/2017, que vigorou de 31 de maio de 2017 a 26 de janeiro de 2020, infração disciplinar de menor potencial ofensivo é aquela conduta punível com advertência. O total de processos que compõem o conjunto objeto de estudo, neste período é de 241.

A partir de 27 de janeiro de 2020 até a presente data, as Instruções Normativas N.º 17/2019 e posteriormente a n.º 4/2020, consideram infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 dias. O total de processos que compõem o conjunto objeto de estudo neste período é de 59. Cada processo foi analisado para verificar se na época de seu estabelecimento poderia ter sido firmado o Termo de Ajustamento de Conduta, levando em consideração qual instrução

normativa estava em vigor na data da Portaria instauradora.

O conjunto de processos objeto de pesquisa se subdivide nas seguintes modalidades: Sindicância, Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e Processo Administrativo Disciplinar Discente (PADD).

Foram excluídos do conjunto de processos que poderiam ter sido substituídos por TAC as sindicâncias investigativas (porque servem para a coleta de provas sobre a autoria ou materialidade do fato, antecedendo o processo administrativo disciplinar); os processos arquivados; os processos em que a penalidade aplicável ultrapassou aquela considerada de menor potencial ofensivo (de acordo com a norma vigente à época de tramitação do processo); e os processos não concluídos tempestivamente (uma vez que nova comissão processante foi designada para conclusão dos trabalhos).

A pesquisa mostrou que, dos 300 processos apuratórios analisados, em 66 deles seria possível a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, em detrimento da instauração de sindicância acusatória, processo administrativo disciplinar ou processo administrativo disciplinar discente. São casos em que a penalidade aplicada foi a advertência (nos abertos entre 31 de maio de 2017 a 26 de janeiro de 2020) ou advertência a suspensão de até 30 dias (nos abertos a partir de 27 de janeiro de 2020).

Considerando os 300 processos iniciais da pesquisa, estes 66 citados representam 22% do total. Se excluídas as 76 sindicâncias investigativas e considerados apenas os 224 processos de sindicâncias acusatórias, processos administrativos disciplinares e processos administrativos disciplinares discentes, 66 casos representam o percentual de 29,46% do todo.

Vale dizer que 20% a 30% de todos os processos instaurados no período que limita a pesquisa poderiam ser dispensados, ante a celebração de ajuste entre a gestão e o servidor ou aluno que cometeu a irregularidade.

Cada um dos 66 processos foi analisado para estabelecer quantos dias de trabalho foram gastos pelas Comissões, bem como quanto a gestão pública poderia ter economizado de seus recursos humanos se para estes casos tivesse sido adotado o TAC.

Para esta etapa da pesquisa, considerou-se como marco inicial do processo a data da Portaria instauradora da Comissão. Como o prazo final optou-se por considerar o prazo legal dado para o desenvolvimento dos trabalhos, verificando no caso concreto se houve pedido de prorrogação de vigência. Assim, para as sindicâncias sem pedido de prorrogação de prazo, considerou-se 30 dias; para as com pedido de prorrogação,

considerou-se 60 dias. Para os processos administrativos disciplinares e processos administrativos disciplinares discentes sem pedido de prorrogação da vigência, 60 dias; para os com pedido de prorrogação, 120 dias.

Ao somarmos os dias de trabalho de Comissões de todas as modalidades nestes 66 processos, temos o seguinte resultado.

TABELA 2 - NÚMERO DE DIAS TRABALHADOS EM COMISSÕES QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDAS POR TAC

MODALIDADE	NÚMERO DE DIAS TRABALHADOS
Sindicância	810
PAD	3.990
PADD	1.140
TOTAL	5.940

FONTE: A autora (2022).

É necessário lembrar que cada Comissão é composta por 3 membros, de forma que para considerar o número total de dias usados por comissões apuratórias deve-se multiplicar o resultado total da tabela 2 (que é 5940) por 3. O resultado é 17820 dias trabalhados. Significa dizer que o total de dias que poderiam ter sido dispensados de trabalhos em comissões processantes, caso o TAC tivesse sido adotado como instrumento de restabelecimento da ordem administrativa é 17820 dias por 1 servidor público. Ou 594 meses. Ou ainda, 48,8 anos.

5 CONCLUSÕES

O presente estudo pretendeu verificar se a celebração de TAC pode ser um mecanismo para tornar a administração pública mais eficiente na gestão de seus recursos humanos, objetivo cumprido na pesquisa.

Isto, considerando que a governança pública se utiliza de mecanismos para atingir seus objetivos e detectar casos em que é possível trazer melhorias para a função realizadora exercida pela gestão administrativa, sendo o TAC um instrumento para tal, considerando seu caráter de inovação organizacional.

Os resultados da pesquisa apontaram principalmente que 66 dos 300 processos

pesquisados poderiam ter sido substituídos por Termo de Ajustamento de Conduta, que representam 29,46% de processos pesquisados; que nestes 66 processos foi gasto tempo equivalente a 48,8 anos de trabalho, ficando evidente, pelos números indicados na pesquisa, que o custo com recursos humanos na tramitação de processos disciplinares é elevado.

Porém, deve-se considerar que esta quantidade de dias não foi usada exclusivamente nas Comissões, pois ao menos nos casos estudados nesta pesquisa, os membros designados para as comissões processantes continuaram a exercer suas atividades rotineiras concomitantemente aos dos processos apuratórios. De qualquer forma, ficaram parcialmente afastados de suas tarefas cotidianas para se dedicar aos afazeres da comissão.

Vale lembrar que este resultado não está considerando os dias de trabalhos de comissões que não lograram concluir seus trabalhos no prazo estipulado por lei. Tão pouco se considerou as horas trabalhadas por servidor que pode ter sido designado como secretário da comissão ou que tenha sido nomeado como defensor dativo do investigado.

A substituição, à época, dos 66 processos analisados por Termo de Ajustamento de Conduta, geraria considerável economia em termos de recursos humanos, visto o resultado de dias gastos em trabalhos de comissão processante.

A pesquisa foi realizada em Universidade Pública Federal e é de conhecimento geral que as Universidades Públicas contam com um contingente de servidores restrito, devido à insuficiência de concursos públicos para suprir seus quadros, de forma que aproveitar seus recursos humanos para a finalidade mor das universidades, que é o ensino, faz-se primordial. Neste ponto, pode-se afirmar que o uso do TAC como substituto dos processos apuratórios, sempre que possível, pode trazer significativa economia à gestão pública, em termos de recursos humanos.

Pelo exposto, conclui-se que a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta resulta em economia em termos de recursos humanos, pois configura-se como mecanismo organizacional inovador que pode ser usado como ferramenta de apoio para uma maior eficiência da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. **Processo disciplinar passo a passo**. 2.ed. Brasília: BrasíliaJurídica, 2004.

BALINSKI, Ricardo. **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. Acesso em: jun. 2020.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEUREN, I. M.; LONGARAY, A. A.; RAUPP, F. M.; SOUSA, M. A. B.; COLAUTO, R. D.; PORTON, R. A. B. (orgs.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

BOCCHINO, Leslie de Oliveira, *et al.* **Processos apuratórios relativos à conduta de servidor público federal**. Curitiba: Editora UTFPR, 2016.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, GREGORY G.; WILLIAMS, Joseph M. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fonte, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. 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.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Instrução Normativa CGU, n.17**, 20 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-17-de-20-de-dezembro-de-2019-235339948>. Acesso em: jun. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Instrução Normativa n. 04, de 21 de fevereiro de 2020. **Diário oficial da União**. Brasília, DF, 26 fev. 2020. Seção 01, p. 155. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>. Acesso em: jun. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília: Corregedoria-Geral da União, 2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64869>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Lei n.º 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 18 de abril de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: abr. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27.ed.rev. ampl. atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COSTA, José Armando da. **Direito disciplinar** – temas substantivos e processuais. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27.ed. São Paulo:Atlas, 2014.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos De Pesquisa**. Porto Alegre: Editorada UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6.ed. São Paulo:Atlas, 2019.

MARQUES, Sylvia Bitencourt Valle. **O termo de ajustamento de conduta (TAC) como instrumento para a boa governança pública**. 2022. Tese (Doutorado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2022.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010. Minha Biblioteca, Grupo GEN.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17.ed. rev., atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

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

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas Tendências da Democracia: consenso e Direito Público na virada do século — o caso brasileiro. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v.57, p.106-126, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei n.º 9.784/1999**. 4.ed. atual. rev. aum. São Paulo: Malheiros, 2010.

NEVES, Marcelo. Princípio da imparcialidade. Regime de impedimento e de suspensão. Análise do inciso I do art. 18 da Lei n.º 9.784/99. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n.1.728, 25 mar. 2008. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/>

revista/texto/11088/principio-da-imparcialidade-regime-de-impedimento-e-de-suspeicao. Acesso em: 03 set. 2021.

NÓBREGA, Antonio Carlos V. **A eficiência econômica nos termos de ajustamento de conduta em procedimentos disciplinares**. 2015. 88 f. Dissertação (Direito, Instituições e Desenvolvimento) — Universidade Federal de Brasília (UnB), Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acesso em: abr. 2019.

OLIVEIRA, Silvio L. de. **Tratado de metodologia científica**. Projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira, 2001.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PEROVANO, Dalton Gean. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Curitiba: InterSaberes, 2016.

RAMIDOFF, M. L.; SANTOS, T. S.; SANTOS, M. T. R. Termo de ajuste de conduta: medida disciplinar alternativa no âmbito das Corregedorias de Justiça navisão de um processo democrático. **Revista Jurídica**, v.4, n.61, p.1-29, 2020.

SANTOS, Joienita da Silva Carvalho. O termo de ajustamento de conduta no âmbito do poder executivo federal. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 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.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2003.