

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

SYLVIA BITENCOURT VALLE MARQUES

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)
COMO INSTRUMENTO PARA A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA**

TESE

CURITIBA

2022

SYLVIA BITENCOURT VALLE MARQUES

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)
COMO INSTRUMENTO PARA A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA**

**THE CONDUCT ADJUSTMENT TERM (TAC)
AS A INSTRUMENT FOR GOOD PUBLIC GOVERNANCE**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Orientadora: Prof. Dra. Isaura Alberton de Lima

Coorientadora: Prof. Dra. Hilda Alberton de Carvalho

CURITIBA

2022



Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba



SYLVIA BITENCOURT VALLE MARQUES

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) COMO INSTRUMENTO PARA A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

Trabalho de pesquisa de doutorado apresentado como requisito para obtenção do título de Doutora Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 03 de Agosto de 2022

Dra. Isaura Alberton De Lima, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dra. Leslie De Oliveira Bocchino, Doutorado - Advocacia-Geral da União - (Agu)

Dr. Paulo Nascimento Neto, Doutorado - Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Pucpr)

Dra. Sonia De Paula Nogueira, Doutorado - Instituto Politécnico de Bragança (Ipb)

Dr. Tiago Hideki Niwa, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dra. Vanessa Ishikawa Rasoto, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 03/08/2022.

À minha família,

Pelo amor e apoio incondicionais.

AGRADECIMENTOS

O Doutorado é um caminho que não percorri sozinha; ao longo de toda a jornada recebi o apoio fundamental de diversas pessoas.

Meu primeiro agradecimento é ao meu marido Edinho Marques, pelo constante incentivo e pela parceria de toda nossa vida. Sempre acreditou que eu era capaz de concluir a tese, mesmo quando eu própria tinha minhas dúvidas. Ao meu filho, Guilherme Valle Marques, agradeço pelas palavras de ânimo e pelos abraços apertados. À minha mãe, Eunice Bitencourt Valle, pelo amor, pelas orações e por todos os cafés recém passados. Meu amor por vocês não cabe em palavras.

Aos meus colegas de turma, por dividirem comigo todos os momentos acadêmicos e pela torcida recíproca pelo sucesso um do outro. Às minhas orientadoras, Isaura Alberton de Lima e Hilda Alberton de Carvalho, pelas observações certeiras, sugestões importantes e por ajustarem meu rumo. Aos membros da banca, Drs. Sonia De Paula Nogueira, Leslie de Oliveira Bocchino, Paulo Nascimento Neto, Vanessa Ishikawa Rasoto e Tiago Hideki Niwa, pelo tempo dedicado à leitura do meu trabalho e pelas reflexões e sugestões que contribuíram para o aprimoramento da pesquisa.

Minha gratidão à Universidade Tecnológica Federal do Paraná, lugar em que nos últimos trinta anos desenvolvo minha atividade profissional e onde tive a oportunidade de me aprimorar academicamente.

Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

(Alexandre de Moraes, 2002)

RESUMO

Considerando a perspectiva organizacional que pode induzir inovação na gestão, o presente estudo pretende verificar se a utilização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pode se configurar como um instrumento para a boa governança pública, tornando a gestão mais eficiente no seu dever de apurar irregularidades cometidas por servidor público. Isto porque uma das atividades meio da gestão administrativa à qual está obrigado o gestor, envolve o poder disciplinar, que objetiva a apuração de irregularidades cometidas por servidor público. Tais apurações se dão por meio de processos apuratórios que geram custos à gestão pública, não só econômicos, mas também em termos de recursos humanos. Com a publicação da Instrução Normativa n. 02/2017, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (revogada pela IN 17/2019, que por sua vez foi revogada pela vigente IN 4/2020), 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. A tese da pesquisa é a possibilidade de alcançar a boa governança pública e aumentar a eficiência da gestão pública no desempenho de seu dever de apurar, com a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, quando cabível, em detrimento da instauração de processo de sindicância ou administrativo disciplinar, e que a elaboração de um protocolo pode auxiliar o gestor público a identificar os casos em que cabe o TAC para, sempre que possível, utilizá-lo. A pesquisa se justifica porque a boa governança pública implica no uso e monitoramento de instrumentos e mecanismos que levem a aumentar a eficiência da gestão, sendo que os termos de ajustamento de conduta se configuram como um destes instrumentos. A pesquisa se limitou 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. No referencial teórico, após uma introdução ao tema e sua relação com a governança pública, são tratados os temas relativos aos processos apuratórios, o termo de ajustamento de conduta, o princípio da eficiência e a economia proporcionada pelo TAC. 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, indutiva quanto ao método e institucional quanto à unidade de análise. Os resultados da pesquisa apontam que a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta resulta em economia, tanto financeira quanto em termos de recursos humanos, levando a gestão a se aproximar da eficiência, contribuindo para a melhor aplicação dos recursos das universidades e apoiando sua função de promover a educação de qualidade e, conseqüentemente, acarretando maior desenvolvimento regional, motivos pelos quais o TAC se configura como instrumento para a prática da boa governança pública. O estudo apresenta um mecanismo de boa governança pública com a finalidade de tornar a gestão mais eficiente, com a proposição de um protocolo que oriente o gestor a identificar os casos em que é cabível Termo de Ajustamento de Conduta.

Palavras-chave: Boa governança pública. Processos apuratórios. Termo de Ajustamento de Conduta. Eficiência. Economia.

ABSTRACT

Considering an organizational perspective that can induce innovation in management, the present study intends to verify if the use of the Term of Adjustment of Conduct (TAC) can be configured as an instrument for good public governance, making management more efficient in its duty to investigate irregularities committed by public servants. This is because one of the activities of administrative management to which the manager has to comply involves disciplinary power, which aims to investigate irregularities committed by public servants. Such investigations are carried out through investigation processes that generate costs to public management, not only economic, but also in terms of human resources. With the publication of Normative Instruction 02/2017, by the Ministry of Transparency, Inspection and Comptroller General of the Union (revoked by IN 17/2019, which in turn was revoked by the current IN 4/2020), it became possible for the public manager the agreement of a Term of Conduct Adjustment - TAC, within the scope of the Federal Executive Branch, for cases of disciplinary infractions of a minor offensive potential. The research thesis is the possibility of achieving good public governance and increasing the efficiency of public management in performing its duty to investigate, with the agreement of a Term of Adjustment of Conduct, when applicable, to the detriment of the initiation of an inquiry or disciplinary administrative process, and that the elaboration of a protocol can help the public manager to identify the cases in which the TAC is in order, to use it whenever possible. The research is justified because good public governance implies the use and monitoring of instruments and mechanisms that lead to an increase in management efficiency, and the terms of conduct adjustment are configured as one of these instruments. The research was limited to the disciplinary investigation processes instituted and concluded at the Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), from May 31st, 2017 to May 31st, 2021. In the theoretical framework, after an introduction to the topic and its relationship with the public governance, topics related to the investigation processes, the term of conduct adjustment, the principle of efficiency and the savings provided by the TAC are addressed. The methodology describes the research as applied as to its nature, qualitative as to the approach, descriptive and exploratory as to the objectives, bibliographic and documentary as to the procedures, secondary as to the research source, inductive as to the method and institutional as to the unit of analysis. The research results indicate that the agreement of Conduct Adjustment Terms results in savings, both financial and in terms of human resources, leading management to approach efficiency, contributing to the better application of universities' resources and supporting their role as promoting quality education and, consequently, leading to greater regional development, which is why the TAC is an instrument for the practice of good public governance. The study presents a good public governance mechanism in order to make management more efficient, with the proposal of a protocol that guides the manager to identify the cases in which a Term of Adjustment of Conduct is appropriate.

Keywords: Good public governance. Investigation processes. Conduct Adjustment Agreement. Efficiency. Economy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - ESQUEMA DA ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	89
FIGURA 2 - ETAPAS DA PESQUISA.....	101
QUADRO 1 - CLASSIFICAÇÃO DA METODOLOGIA USADA NA PESQUISA.....	85
QUADRO 2 - MODALIDADES DE PROCESSOS APURATÓRIOS.....	97
QUADRO 3 - PROCESSOS QUE NÃO PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC....	98
QUADRO 4 - SITUAÇÕES EM QUE O PROCESSO PODERIA TER SIDO SUBSTITUÍDO POR TAC.....	99
QUADRO 5 - PROCESSOS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC, DE ACORDO COM SUA MODALIDADE.....	99
QUADRO 6 - DIAS GASTOS EM TRABALHO DE COMISSÕES PROCESSANTES.....	101
QUADRO 7 - TACS CELEBRADOS.....	101
QUADRO 8 - NÚMERO DE PROCESSOS ENQUADRADOS EM CADA CATEGORIA OU SUBCATEGORIA.....	140
QUADRO 9 - CASOS EM QUE É POSSÍVEL A APLICAÇÃO DE TAC AOS AGENTES PÚBLICOS.....	148
QUADRO 10 - CASOS EM QUE É POSSÍVEL A APLICAÇÃO DE TAC AO CORPO DISCENTE.....	149

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - NÚMERO DE PROCESSOS POR ANO - 2017-2021	104
TABELA 2 - NÚMERO DE PROCESSOS POR MODALIDADE	106
TABELA 3 - NÚMERO DE SINDICÂNCIAS POR TIPO	106
TABELA 4 - PROCESSOS VINCULADOS A CADA MODALIDADE	106
TABELA 5 - RESULTADOS DAS SINDICÂNCIAS INVESTIGATIVAS	107
TABELA 6 - PROCESSOS ARQUIVADOS DE ACORDO COM SUA MODALIDADE	108
TABELA 7 - PROCESSOS COM PENALIDADE ACIMA DA PERMITIDA PARA O TAC ATÉ 26 DE JANEIRO DE 2020	109
TABELA 8 - PROCESSOS COM PENALIDADE ACIMA DA PERMITIDA PARA O TAC APÓS 26 DE JANEIRO DE 2020	110
TABELA 9 - PROCESSOS QUE PODERIAM SER CONVERTIDOS EM TAC SE A IN 2/2017 ABRANGESSE SUSPENSÃO DE ATÉ 30 DIAS	110
TABELA 10 - PROCESSOS QUE EXPIRARAM O PRAZO SEM CONCLUSÕES FINAIS DA COMISSÃO	111
TABELA 11 - PROCESSOS DECRETADOS NULOS	114
TABELA 12 - PROCESSOS DECRETADOS NULOS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC	114
TABELA 13 - PROCESSOS COM ANORMALIDADES EM RELAÇÃO AO TOTAL DE PROCESSOS	115
TABELA 14 - PROCESSOS COM ANORMALIDADES EXCLUÍDAS AS SINDICÂNCIAS INVESTIGATIVAS	115
TABELA 15 - PROCESSOS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC	117
TABELA 16 - DIAS TRABALHADOS EM SINDICÂNCIAS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDAS POR TAC.....	133
TABELA 17 - DIAS TRABALHADOS EM PADS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC	134
TABELA 18 - DIAS TRABALHADOS EM PADDS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC	135
TABELA 19 - NÚMERO DE DIAS TRABALHADOS EM COMISSÕES QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDAS POR TAC	135
TABELA 20 - TACS FIRMADOS	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PADD	Processos Administrativos Disciplinares Discente
RJU	Regime Jurídico Único
SAPIENS	Sistema AGU de Inteligência Jurídica
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 TEMA.....	13
1.2 PROBLEMA, PERGUNTA E TESE DA PESQUISA	16
1.3 OBJETIVOS.....	17
1.3.1 Objetivo Geral.....	17
1.3.2 Objetivos Específicos.....	17
1.4 JUSTIFICATIVA.....	18
1.5 ADERÊNCIA AO PROGRAMA	21
1.6 DELIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	25
1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO	26
2 REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	30
2.1.1 O Dever de Apurar.....	32
2.1.2 Os Processos Apuratórios	34
2.1.3 Modalidades de Processos Apuratórios.....	36
2.1.4 Penalidades	40
2.2 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....	47
2.2.1 Termo de Ajustamento de Conduta - histórico.....	48
2.2.2 Termo de Ajustamento de Conduta - previsão legal	51
2.2.3 Termo de Ajustamento de Conduta - caráter consensual.....	52
2.3 ASPECTOS PONDERÁVEIS.....	59
2.3.1 Prescrição.....	59
2.3.2 Nulidades.....	62
2.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	65
2.5 A ECONOMIA PROPORCIONADA PELO TAC.....	69
3 METODOLOGIA	74
4 RESULTADOS DO ESTUDO	102
4.1 DA SELEÇÃO DOS DOCUMENTOS OBJETOS DA PESQUISA.....	102
4.2 DOS RESULTADOS DE DISCUSSÕES	104

4.2.1	Das Sindicâncias Investigativas.....	107
4.2.2	Dos Processos Arquivados.....	108
4.2.3	Dos Processos em que a Penalidade Aplicada Excede a Permitida para Celebração de TAC	109
4.2.4	Dos Processos que não Foram Concluídos no Tempo Devido	111
4.2.5	Dos Processos Prescritos.....	112
4.2.6	Dos Processos Nulos.....	113
4.2.7	Dos Processos com Anormalidades	114
4.2.8	Dos Casos Excepcionais	116
4.2.9	Dos Casos em que o Termo de Ajustamento de Conduta poderia ter sido firmado	116
4.2.10	Da Análise Individual dos Processos em que o TAC poderia ter sido Celebrado.....	118
4.2.11	Da Economia que a Celebração de Termos de Ajustamento de Conduta poderia ter proporcionado	133
4.2.12	Dos Termos de Ajustamento de Conduta Celebrados.....	138
4.3	DO PROTOCOLO.....	141
4.3.1	O que é o Termo de Ajustamento de Conduta e sua Importância	141
4.3.2	O Objetivo do Protocolo.....	144
4.3.3	Os Requisitos para a Celebração do TAC	145
4.3.4	As Penalidades Aplicáveis.....	146
4.3.4.1	Aos agentes públicos	146
4.3.4.2	Ao corpo discente	149
4.3.5	O Monitoramento e a Certificação do Cumprimento do TAC.....	151
	5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
	REFERÊNCIAS	158

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo são apresentados o tema da pesquisa, sua delimitação, o problema, a pergunta e a tese da pesquisa, o objetivo geral e objetivos específicos, a justificativa, a aderência do estudo ao Programa e a estrutura do trabalho.

1.1 TEMA

O Decreto n.º 9.203/2017, que dispõe, em seu art. 2.º, inciso I, sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conceitua governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Neste passo, governança pública pode ser definida como um conjunto de instrumentos que as entidades que compõem a Administração Pública podem utilizar para atingir suas finalidades com eficiência.

O mencionado Decreto, em seu art. 4º, inciso III, assinala as diretrizes da governança pública, entre as quais consta a de “monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes e estratégias sejam observadas.”

Esta diretriz é aclarada no manual “10 passos para a boa governança”, editado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que assim a detalha: “monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas” (BRASIL, 2021).

Para estimular as boas práticas de governança pública, Teixeira e Gomes (2019, p.537) apontam que “os órgãos de controle (externo e interno) possuem papel preponderante como agentes fomentadores da governança pública em seus respectivos âmbitos de atuação, inclusive, em relação a seus próprios procedimentos”.

Como órgão de controle externo, tendo suas competências definidas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), o TCU, “avalia periodicamente a capacidade de governança e de gestão da Administração Pública”, informação disponível no site do TCU (<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>).

O Tribunal de Contas da União compreende a governança pública por intermédio de um entendimento que abarca três prismas de observação: a organizacional, a de políticas públicas e a de centro de governo. O TCU assim enquadra cada uma destas perspectivas, conforme consta em seu site, acessível por meio do endereço <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>:

- 1) Perspectiva Organizacional (ou corporativa), que trata das condições para que cada órgão ou entidade cumpra seu papel, alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável;
- 2) Perspectiva de Políticas Públicas, que trata do desempenho dos programas e políticas públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada;
- 3) Perspectiva de Centro de Governo, que trata do direcionamento que o governo é capaz de dar à nação e da sua legitimidade perante as partes interessadas, criando as condições estruturais de administração e controle do Estado. (BRASIL, TCU, 2021).

Note-se que, em sua página eletrônica, o próprio Tribunal de Contas da União traça a relação entre governança e gestão pública. Para o TCU, a função direcionadora é dada pela governança e a função realizadora fica a cargo da gestão. Vale dizer que enquanto a governança atua no sentido de dirigir, monitorar e avaliar, com vistas à efetividade e economicidade, à gestão cabe planejar, executar e controlar, observando a eficácia e eficiência. Portanto, é a gestão administrativa que opera e coloca em prática as diretrizes traçadas pela governança pública.

Neste estudo, quando se menciona gestão administrativa, refere-se àquela que opera munida do conjunto de mecanismos estabelecidos pela governança pública, cuja finalidade é a de atingir o bem comum da sociedade, com eficiência, a fim de alcançar a boa governança pública.

No que tange à gestão administrativa, esta envolve, dentre suas atividades, aquela relativa ao poder disciplinar, que 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. Os processamentos destes instrumentos investigativos geram custos à gestão pública, não só financeiros, mas também em termos de recursos humanos e desdobramentos de caráter psicológico.

Em 2017 foi publicada a Instrução Normativa n.º 02, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017), que possibilitou ao gestor a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no âmbito do Poder Executivo Federal. Ressalte-se que atualmente o assunto é regido pela Instrução Normativa n.º 04, de 21 de fevereiro de 2020, da Controladoria-Geral da União/ Corregedoria-Geral da União.

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. Com a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, dispensa-se a abertura de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar.

De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU) 2018, “O Termo permite uma resposta mais célere, além de otimizar a utilização dos recursos humanos e gerar economia de recursos financeiros”. Tanto que, em fevereiro de 2018, a 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.

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; em relação ao desempenho de agente público e em relação à organização da gestão pública, senão vejamos:

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 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.

Especificamente quanto ao poder disciplinar, faz-se importante determinar se a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, quando cabível, pode resultar em economia, financeiramente e em termos de recursos humanos, de forma a beneficiar o princípio constitucional de eficiência na atuação do gestor público.

Isto porque a utilização do TAC pode ser um instrumento para a boa governança pública, uma vez que pode permitir maior rapidez no monitoramento das ações que envolvem o uso de recursos públicos na operacionalização das políticas públicas.

1.2 PROBLEMA, PERGUNTA E TESE DA PESQUISA

O problema de pesquisa é o uso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como um instrumento para a boa governança pública, na perspectiva organizacional e como componente de sistema de governança, para que a gestão pública aplique seus recursos da melhor forma no cumprimento de um de seus deveres, que é o de apurar possíveis irregularidades cometidas por servidor público, a fim de alcançar a eficiência.

Portanto, a pergunta principal da pesquisa é: seria o TAC um instrumento para a boa governança pública, uma vez que pode permitir maior rapidez no monitoramento das ações que envolvem o uso de recursos públicos na operacionalização das políticas públicas educacionais, no âmbito do ensino superior?

A pergunta secundária é como a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pode tornar a gestão pública mais eficiente quanto aos seus

recursos, nos processos apuratórios disciplinares, em detrimento de processo de sindicância ou administrativo disciplinar?

Como terceira pergunta, questiona-se de que forma é possível orientar o gestor público para que ele identifique com facilidade os casos em que cabe o Termo de Ajustamento de Conduta ao invés da designação de comissão de processo administrativo disciplinar ou sindicância?

A tese da pesquisa é a possibilidade de alcançar a boa governança pública e aumentar a eficiência da gestão administrativa no desempenho de seu dever de apurar, com a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, quando cabível, em detrimento da instauração de processo de sindicância ou administrativo disciplinar, e que a elaboração de um protocolo pode auxiliar o gestor público a identificar os casos em que cabe o TAC para, sempre que possível, utilizá-lo.

1.3 OBJETIVOS

Nesta seção serão apresentados os objetivos geral e específicos.

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar como a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (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.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Monitorar o TAC como ferramenta de boas práticas, verificando o cumprimento dos termos firmados no âmbito da UTFPR de 31 de maio de 2017 até a data de 31 de maio de 2021.

- b) Relacionar todos os processos apuratórios disciplinares abertos e concluídos na UTFPR no período de 31 de maio de 2017 a 31 de maio de 2021, identificando a modalidade a qual pertencem.
- c) Selecionar processos apuratórios disciplinares abertos e concluídos na UTFPR no período de 31 de maio de 2017 a 31 de maio de 2021 que pertençam às modalidades sindicância acusatória, processo administrativo disciplinar, processo administrativo disciplinar de rito sumário e processo administrativo disciplinar discente.
- d) Analisar os processos disciplinares selecionados, identificando quantos deles poderiam ter sido substituídos por TAC.
- e) Apresentar um mecanismo de boa governança pública com a finalidade de tornar a gestão mais eficiente, propondo um protocolo que oriente o gestor a identificar os casos em que é cabível Termo de Ajustamento de Conduta.

1.4 JUSTIFICATIVA

A boa governança pública implica a utilização de mecanismos de liderança, estratégia e controle, para avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública. O monitoramento, que é uma das diretrizes da governança pública, pode detectar casos em que é possível realizar melhorias na função realizadora exercida pela gestão administrativa. Outro aspecto da governança é o da liderança, sendo que em seu bojo incluem-se os processos de trabalho, que podem levar a uma gestão mais eficiente.

O gestor público possui, dentre suas atribuições, a de exercer o poder disciplinar em relação a seus subordinados, nos casos em que houver infração funcional. Deste poder, resulta o dever de apurar, para o que o gestor designa comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar.

Mesmo nas instituições federais de ensino, onde a atividade fim é a educação, para que seu funcionamento se efetive, diversas são as atividades meio que se desenvolvem necessariamente em cada uma delas, como por exemplo a gestão administrativa, a de recursos humanos e a de planejamento.

Uma das possibilidades de se ampliar os recursos para a atividade fim das instituições federais de ensino é a racionalização dos recursos nas atividades meio; neste sentido, importa ressaltar que cada mecanismo que diminua os gastos na gestão das atividades meio, favorece que mais recursos possam ser investidos na educação.

O foco desta pesquisa é uma das atividades meio da gestão administrativa a qual está adstrito o gestor, qual seja o poder disciplinar, que é a apuração de irregularidades cometidas por servidor público, bem como a aplicação de penalidade, se for o caso.

Ressalte-se que o poder disciplinar é, antes de tudo, um dever ao qual o gestor público não pode se eximir. Deste poder resulta o dever de apurar, fazendo com que o gestor designe comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar. Ocorre que o processamento destes instrumentos investigativos gera custos econômicos e de recursos humanos para a gestão pública.

Isto porque tais comissões possuem formalidades legais para que seus trabalhos tenham validade. Dentre elas, pode-se citar o número mínimo de três servidores estáveis na composição da comissão e o prazo estipulado por lei para sua conclusão, o que pode até levar os servidores designados a suspenderem suas tarefas funcionais normais para levar a cabo as atividades da comissão.

Da formalização das comissões resultam gastos financeiros e de recursos humanos. Neste sentido, a Corregedoria-Geral da União noticiou que “segundo estudo de mestrado do corregedor-geral da União, Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega, cada PAD instaurado custa, em média, R\$ 50 mil à Administração Pública Federal.” (CGU, 2018).

Foi em maio de 2017 (BRASIL, 2017) que adveio a possibilidade de celebração de Termo de Ajuste de Conduta que, em determinados casos, pode substituir a apuração por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar.

Verificados os estudos já apresentados sobre o tema, tem-se que é inédita esta pesquisa sobre os benefícios que a celebração de TAC pode trazer, contribuindo para a eficiência na gestão pública.

Neste sentido, a relevância de verificar se o instituto do Termo de

Ajustamento de Conduta pode ser instrumento para a boa governança pública, favorecendo a eficiência da Gestão na Administração Pública Federal, seja ela melhorando a utilização de recursos humanos, seja ela provocando economia de recursos financeiros.

Ressalte-se aqui a importância das Universidades como propulsoras do desenvolvimento regional, uma vez que forma capital humano capaz de alavancá-lo. Segundo Chiarello (2020):

O papel das universidades como dinamizadoras do processo de desenvolvimento local e regional é, sem dúvida, indiscutível. Este compromisso social se efetiva à medida que esta contribui com a sociedade na função de formar capital humano, capaz de colaborar no desenvolvimento e propiciar a geração e desenvolvimento socioeconômico de seu entorno. (CHIARELLO, 2020, p.246).

A despeito desse papel fundamental das Universidades, alertam Serra, Rolim e Bastos (2018), que:

Num contexto de restrição fiscal pela qual passa a economia brasileira, o aumento da demanda por ensino superior revela o quão importante é atentar para a eficiência dos gastos governamentais nas universidades públicas brasileiras. (SERRA; ROLIM; BASTOS, 2018, p.45).

As Universidades revelam seu alcance também do ponto de vista da disseminação de inovações e de novos padrões para o monitoramento da gestão, com instrumentos como o TAC, objeto do presente estudo, dada sua capilaridade por todo o país.

Considerando que a UTFPR é uma Universidade presente em 13 cidades do Estado do Paraná, a presente pesquisa favorece o desenvolvimento regional, tendo em vista que seu foco envolve um ente público com forte presença nas regiões de todo o Estado do Paraná, possibilitando que seus recursos humanos e materiais sejam usados com eficiência no que tange à sua atuação no dever apuratório disciplinar, sobretudo perante a Governança Pública como Contribuição para o Planejamento e Desenvolvimento.

O fato da pesquisa ocorrer no âmbito de uma universidade, não impede que seu resultado seja utilizado no âmbito público de modo geral, em todos os

órgãos que permitam o uso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

A boa governança pública, voltada à eficiência, neste aspecto direcionada à economia de recursos, inclusive força de trabalho, nos processos apuratórios, pode se reverter em maiores meios para que a Universidade invista em sua atividade fim.

Para tanto, será proposto um protocolo que oriente o gestor a identificar os casos em que é cabível Termo de Ajustamento de Conduta, traçando um comparativo entre as etapas do processo de sindicância ou administrativo disciplinar e do Termo de Ajustamento de Conduta, com a demonstração de suas diferenças.

Pretende-se também determinar quantos processos de sindicância ou de processo administrativo disciplinar poderiam ter sido substituídos por TAC, no período delimitado da pesquisa, no âmbito da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e quantos TACs foram formalizados.

1.5 ADERÊNCIA AO PROGRAMA

O presente estudo apresenta aderência ao programa por dois ângulos. O primeiro, pelo da governança; o segundo, pelo do desenvolvimento regional.

No que tange ao primeiro aspecto, tem-se que a governança pública utiliza três mecanismos a fim de atingir seus objetivos com eficiência: a liderança, a estratégia e o controle.

No âmbito da liderança, os processos de trabalho são um dos itens que podem ajudar no alcance da boa governança; neste aspecto, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pode ser um instrumento inovador que leva a gestão a um patamar mais elevado de eficiência.

Pelo viés das diretrizes da governança pública, o monitoramento é um mecanismo que pode 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.

Cabe destacar a Universidade como meio propício para o espraiamento de

novas práticas de governança, dada sua capilaridade por todos os estados do país.

Quanto ao segundo ângulo, tem-se que dos fatores que compõem o desenvolvimento regional, a educação é um dos que o influencia positivamente, uma vez que “por meio da aquisição de conhecimentos o indivíduo aumenta sua renda, sua qualidade de vida e conseqüentemente ocorre o crescimento da nação, ainda que seja um processo lento e necessite de constantes ajustes” (SOUSA; FREIESLEBEN, 2018, p.167).

De acordo com Sousa e Freiesleben (2018), a educação contribui no sentido de que “aperfeiçoa e qualifica cientificamente o indivíduo de acordo com as necessidades regionais e locais, interagindo com os problemas em busca de soluções” (SOUSA; FREIESLEBEN, 2018, p.175).

No Brasil existem 69 Universidades Federais. Além delas, em 2008, foi criada a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Rede Federal, por meio da Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro, que ampliou, interiorizou e diversificou a educação profissional e tecnológica no país.

Tal Rede é, segundo o portal do Ministério da Educação:

Reconhecida pela qualidade do ensino ofertado, pela diversidade de cursos e por sua relevante atuação junto à população e às empresas locais, atua no sentido de potencializar o que cada região oferece de melhor em termos de trabalho, cultura e lazer (PORTAL DO MEC).

Logo, além de 69 Universidades, a Rede Federal é constituída por 38 Institutos Federais, 02 Centros Federais de Educação Tecnológica, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 22 escolas técnicas vinculadas às universidades federais e o Colégio Pedro II.

Este conjunto, representativo tanto por sua quantidade, quanto pela sua capilaridade, pode afetar de forma positiva o desenvolvimento regional e local, mormente se colocadas em exercício as ferramentas dispostas com vista à boa governança pública, o que inclui a prática de monitoramento das políticas públicas que atinjam o âmbito da educação superior.

Os recursos financeiros para a gestão das atividades das instituições federais de ensino são oriundos da União e são limitados. Na medida em que se racionaliza o uso dos recursos nas atividades meio, mais é possível aplicar na

atividade fim da instituição. Assim, cada mecanismo que diminua os gastos na gestão das atividades meio, favorece que mais recursos possam ser investidos na educação. Ressalte-se que tais instituições se regem pelas normas e princípios da Administração Pública, não podendo o gestor público se eximir de cumpri-las.

O conceito exato de desenvolvimento regional é de difícil aceção, porém segundo Oliveira (2019, p.12), pode-se dizer que é “um processo de transformação social, econômico, cultural e político”, ponto crucial para entender o desempenho dos setores produtivos de uma região.

Para Gumbowsky, Juraszek e Noernberg (2020) o desenvolvimento não se prende às relações econômicas tão somente, sendo preciso compreender quais fatores o levam a ultrapassar o fator financeiro de uma região. Os autores entendem que para que o desenvolvimento ocorra, é preciso que seja proporcionada educação de qualidade:

Entender o conceito de desenvolvimento além da questão econômica resulta numa busca de assuntos relevantes que norteiam o real entendimento de ir além de fatores econômicos, visto que há uma gama de contextos que envolvem desenvolvimento de uma determinada região. A educação é uma porta de conhecimento que sem dúvida alimenta a ideia de uma região desenvolvida, pois o viés educacional cria oportunidade de crescimento pessoal capaz de refletir na região onde os sujeitos envolvidos são atuantes (GUMBOWSKY; JURASZEK; NOERNBERG, 2020, p.80).

Também Goebel e Miura (2007) reforçam que “um fator importante para o desenvolvimento da capacidade competitiva de determinadas regiões e até de países tem sido o seu crescimento econômico e seu desenvolvimento social, advindo do melhoramento da educação” (GOEBEL; MIURA, 2007, p.40).

Para Sousa e Freiesleben (2018), a educação é uma esfera das mais importantes para o desenvolvimento do país e que acaba por promover o desenvolvimento regional. Goebel e Miura (2007) concordam com a relevância da universidade “como dinamizador das economias locais e regionais onde as mesmas estão instaladas, principalmente no seu entorno, através da geração de emprego e renda, colaborando significativamente no crescimento e desenvolvimento das cidades” (GOEBEL; MIURA, 2007, p.37).

De acordo com Cardoso e Mendonça (2019), “o desenvolvimento de uma região, se dá também pelo aspecto educacional e o nível de aprendizado das pessoas que se inserem nela, fazendo com que através de políticas públicas eficientes, surja o

crescimento de todo um povo” (CARDOSO; MENDONÇA, 2019, p.1).

Também Costa (2009) ressalta que “ao longo desses últimos anos, a educação, tomada como *proxy* do capital humano, vem logrando papel de destaque como um dos principais fatores a impactar o crescimento e o desenvolvimento econômico” (COSTA, 2009, p.46).

Gumbowsky, Juraszek e Noernberg (2020), mencionam dados do relatório de monitoramento global da educação, da UNESCO, segundo o qual a pobreza mundial poderia ser reduzida se os adultos completassem o ensino médio e que se estima que, em média, cada ano de escolarização poderia aumentar a remuneração salarial em 10%. Do que, concluem: “a realização do ensino superior fará possivelmente com que a população tenha uma maior qualidade e expectativa de vida, favorecendo, desse modo, o desenvolvimento regional, esse que está intimamente ligado a essas questões” (GUMBOWSKY; JURASZEK; NOERNBERG, 2020, p.88-89).

Os autores ainda ressaltam o papel importante que as universidades desempenham na sociedade, já que empregam um grande efetivo de pessoas, o que por si só promove o crescimento de onde são instaladas e absorvem mão de obra local; a universidade ainda favorece a migração estudantil, de forma que estes alunos vindos de outra região também passam a usar o comércio local; os alunos formados poderão se empregar nas empresas locais, qualificando a mão de obra, ocasionando impacto econômico positivo para a região; e, para além dos fatores econômicos, a universidade forma profissionais éticos, com capacidade de atuar no desenvolvimento regional com responsabilidade social e ambiental, atuando de forma ativa em prol da comunidade (GUMBOWSKY; JURASZEK; NOERNBERG, 2020).

Este aspecto é assim explicitado por Oliveira Jr. (2019):

As universidades são multi-escalares, pois possibilitam aos lugares se conectarem com o mundo ao mesmo tempo em que se enraízam localmente e regionalmente e se conectam globalmente, com significativos efeitos nos circuitos de produção e consumo da economia que repercutem de forma multiplicadora nas estruturas espaciais, sobretudo das cidades nas quais estão localizadas. A curto e médio prazo, expressam claramente o aporte de recursos do Governo Federal, que contribuí para o surgimento de várias outras atividades; e a médio e a longo prazo, as universidades contribuem com a qualificação de mão-de-obra, promovendo o desenvolvimento e a oferta de serviços qualificados, que seriam difíceis de dinamizar a nível local sem o ensino superior. Deste modo, as universidades, como instituições de ensino, pesquisa, extensão e promoção social, assumem importância estratégica no processo de desenvolvimento. O conjunto de suas atividades passa a dar

origem a uma força de atração de consumidores e empresas, contribuindo para gerar um crescimento econômico-social local/regional (OLIVEIRA JR., 2019, p.9).

Observam Goebel e Miura (2007):

Os efeitos econômico-financeiros das cidades onde se encontram as unidades de ensino superior estão ligadas ao processo de diversificação e qualificação do ensino, das atividades culturais e das demais necessidades inerentes ao meio acadêmico, pois favorecem o desenvolvimento, via processo de aglomeração (GOEBEL; MIURA, 2007, p.38).

Resumem os autores que são dois os aspectos relevantes das universidades, pertinentes ao aspecto do desenvolvimento:

A formação de mão-de-obra qualificada acrescida da disseminação de desenvolvimento tecnológico através da pesquisa e da extensão; e o papel de fomentador e dinamizador de desenvolvimento de serviços necessários à existência e manutenção do meio universitário (GOEBEL; MIURA, 2007, p.46).

Por todo o exposto, evidencia-se o importante papel que a educação desempenha no desenvolvimento regional e local e a importância de usar de forma racional os recursos que as instituições de ensino possuem, mormente na esfera de suas atividades meio, para que o maior montante possível seja destinado à atividade fim.

Considerando o papel de destaque das instituições de ensino superior no desenvolvimento regional, evidencia-se a relevância de monitorar o uso de mecanismos facilitadores da boa governança pública, como o Termo de Ajustamento de Conduta, no âmbito destas.

Assim, o tema que se propõe estudar possui aderência à linha de pesquisa relacionada à Governança Pública e Desenvolvimento, tendo em vista que são os gestores públicos, com todos os seus poderes, inclusive o disciplinar, os principais responsáveis pela função realizadora das diretrizes alinhadas pela governança pública. Enquanto a gestão pública tem o papel de garantir a eficiência e a eficácia, a governança busca a efetividade.

1.6 DELIMITAÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa limitar-se-á 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.

Optou-se pelo momento inicial de vigência da Instrução Normativa nº 2, do Ministério de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, de 30 de maio de 2017, até 31 de maio de 2021; depois desta data, pretende-se passar à análise dos dados.

A escolha da UTFPR se deve ao fato de ser a instituição pública federal de ensino superior, sediada na Capital do Estado do Paraná, com maior número de processos apuratórios cadastrados na CGU, o que possibilita uma pesquisa com fonte de dados mais ampla. Observe-se que para a escolha da instituição foram colhidos dados em 23 de julho de 2020, no endereço <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/cgu-pad>, onde constam os dados abertos da CGU. Na data mencionada foram selecionados os processos do tipo que serão analisados na pesquisa, quais sejam: Processo Administrativo Disciplinar, Rito Sumário, Sindicância e Sindicância Acusatória (todos regidos pela Lei n.º 8.112/90).

Outro parâmetro para a seleção de dados foi a data de instauração do processo. Foram listados, preliminarmente, processos entre o período de 31 de maio de 2017 a 31 de maio de 2020. Como resultado, constam neste período, e considerando os tipos de processos listados, 98 processos instaurados na Universidade Federal do Paraná, 119 no Instituto Federal do Paraná e 149 na Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Ressalte-se que serão considerados para o estudo apenas os processos que tramitaram na UTFPR e que já estejam concluídos no período selecionado, condição em que se tornam públicos.

1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO

A presente tese estrutura-se em cinco capítulos.

O primeiro é a introdução, que se configura com o tema da pesquisa,

sua delimitação, o problema, a pergunta e a tese da pesquisa, os objetivos gerais e específicos, a justificativa, a aderência do estudo ao Programa e a estrutura do trabalho.

O referencial teórico compõe o segundo capítulo e trata dos seguintes temas: o direito administrativo disciplinar, a obrigação da Administração Pública de apurar as faltas cometidas pelos servidores públicos regidos pela Lei n.º 8112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União), os processos apuratórios e suas modalidades, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), bem como seu histórico e previsão legal, o princípio da eficiência e a economia proporcionada pelo TAC.

O terceiro capítulo trata da metodologia científica usada na pesquisa.

Os resultados e as discussões a respeito dos dados obtidos na pesquisa são abordados no quarto capítulo, bem como a proposta de um protocolo que oriente o gestor na opção por Termo de Ajustamento de Conduta.

Por fim, o capítulo cinco é composto pelas considerações finais e respostas às perguntas da tese, bem como pela recomendação de pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Como já discorrido na introdução deste estudo, em especial no subitem que trata do tema, a governança pública compreende o uso de mecanismos a fim de atingir seus objetivos com eficiência, na prestação de serviços para a sociedade.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou um referencial básico (BRASIL, 2014), para todos os órgãos da Administração Pública, onde lista como mecanismos de governança três aspectos: a liderança, a estratégia e o controle.

Sobre as práticas referentes à liderança, o TCU elenca alguns componentes que ajudam no alcance dos objetivos deste mecanismo, quais sejam: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; e sistema de governança.

De acordo com o referencial básico (BRASIL, 2014), a capacitação do gestor é uma das atribuições da governança:

No contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas preconizam que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo (BRASIL, 2014, p.40).

Assim, a liderança tem o papel de qualificar seus gestores, inclusive no uso de novos mecanismos que favoreçam uma atuação eficiente.

No tocante aos processos de trabalho, estes estão inseridos no bojo do componente “sistema de governança”, como um dos itens que podem ajudar no alcance da boa governança:

Sistema de governança refere-se ao modo como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Engloba as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento da organização. Depreende-se daí que o alcance de uma boa governança pela organização depende fundamentalmente da definição e implantação de um sistema de governança ao mesmo tempo simples e robusto (BRASIL, 2014, p.47).

É como processo de trabalho que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pode ser usado como instrumento de boa prática de governança.

Note-se que aqui o TAC deve ser compreendido como uma inovação em governança. Por sua vez, a governança deve ser compreendida como um sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, a fim de que as inovações em governança trazidas a seu terreno sejam concretizadas.

Neste sentido, para que tais inovações sejam transformadoras, precisam passar do estágio de concepção para as áreas de investimento e prática de gestão; já para persistir, devem ser oficializados em práticas reais de governança. Conceitos novos necessitam ultrapassar limites e também irromper oposições, a fim de alterar os processos de governança já concretizados (HEALEY, 2006).

Para Edelman (2016), embora as instituições estejam imersas em um mar de leis, existe uma intensa tendência de conceber direito e organização como campos separados, quando na realidade estão entrelaçados e ligados, formando uma forte relação simbiótica. No Brasil, mormente nas organizações públicas, este é um fato incontroverso.

Nesta acepção, Edelman (2016) traz a ideia de endogeneidade da lei, segundo a qual a criação e a manutenção de uma legislação vinculam-se à maneira como os atores participam do processo, transacionam o sentido e os contornos desta lei.

Assim, percebe-se a importância de tratar de um conjunto novo de regras (que regulam o TAC), as quais podem se constituir numa inovação organizacional, com o fito de trazê-la para o âmago da organização com efetividade e sentido para os atores que dela participam.

Para o presente estudo não será tratado especificamente do sistema de relações entre os que atuam na criação e manutenção de uma norma, mas sim do novo instrumento denominado Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, como inovação em governança, vinculado à perspectiva organizacional, pelo monitoramento e à boa prática de governança, por ser um processo de trabalho.

Para abordar o tema do Termo de Ajustamento de Conduta, porém, é necessário discorrer sobre diversos assuntos relacionados à área do direito, para realizar sua contextualização.

Isto posto, este capítulo aborda o direito administrativo disciplinar, a obrigação da Administração Pública de apurar as faltas cometidas pelos servidores públicos que são regidos pela Lei n.º 8112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União), e os processos apuratórios, suas modalidades e penalidades.

No que tange especificamente ao TAC, há que se falar sobre o histórico deste instituto e sua previsão legal para a celebração no âmbito do Poder Público Federal, bem como seu caráter de administração consensual.

Após, dois aspectos relevantes nesta temática, que versam sobre a prescrição e as nulidades, são tratados em itens distintos.

Por fim, articular a propósito do princípio da eficiência, que rege a Administração Pública e sobre a economia, tanto econômica, quanto de recursos humanos, que os Termos de Ajustamento de Conduta podem propiciar à gestão pública.

2.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Direito Administrativo Disciplinar é um ramo do Direito Administrativo que trata da apuração das irregularidades com consequente punição de servidores que descumprem seus deveres funcionais ou infringem as proibições a que estão submetidos. Sobre o objetivo de o direito administrativo disciplinar, Balinski (2018) bem determina seu contorno:

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 Processo 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, 2021, p.14).

Assim, o direito administrativo disciplinar é a faculdade que permite ao gestor público responsabilizar seus servidores por faltas cometidas. (MEIRELLES, 1989). Isto porque, para realizar suas funções, o administrador público é munido de poderes. Dentre os poderes atribuídos a ele, há o poder 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.” Guimarães (2006) entende que os diversos poderes que a Administração Pública possui são ferramentas de trabalho para o alcance de seus objetivos. Quanto ao poder disciplinar:

Consiste na faculdade de punir, internamente, as infrações dos servidores e demais pessoas que, por relação jurídica de qualquer natureza, se vinculam à administração e por isso se sujeitam às normas de funcionamento do serviço que integram, definitiva, temporária ou transitoriamente (GUIMARÃES, 2006, p.95).

Não se confunde com o poder punitivo do Estado, tendo inclusive fundamento diverso 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).

Para Medauar (2013, p.133), “o poder disciplinar é atribuído a autoridades administrativas com o objetivo de apurar e punir faltas funcionais, ou seja, condutas contrárias à realização normal das atividades dos órgãos e irregularidades de diversos tipos”. Complementa a autora que “o exercício do poder disciplinar obedece a normas e princípios que formam o chamado *regime disciplinar*” (MEDAUAR, 2013, p.347).

Para Costa (2004, p.29), regime disciplinar é “o conjunto de normas referentes a vários institutos do Direito Disciplinar e constantes de um regulamento autônomo ou de uma seção especial de um determinado estatuto do servidor”.

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. É o Título IV da lei e abrange seus artigos 116 a 142.

2.1.1 O Dever de Apurar

A citada Lei n.º 8112, de 11 de dezembro de 1990, 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 Processo 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 n.º 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 insculpido no art. 143 do Estatuto (Lei n.º 8.112/90), o qual obriga a autoridade pública a promover a apuração imediata dos atos e fatos supostamente irregulares que chegarem ao seu conhecimento. (BRASIL, 2021, p.36).

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”. Assim também Borba (2017):

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).

No mesmo passo Madeira (2008, p.31), ao afirmar que “seguindo o princípio da oficialidade, a Lei n.º 8112/90 estabeleceu em seu art. 143 que a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover sua apuração”.

Mais 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 sentido, Souza (2018):

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).

Neste compasso também 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 exercer.” Rigolin (2007), inclusive, alerta:

A inércia, a inação da autoridade, a sua omissão, quando ciente de fatos graves envolvendo servidores ou o serviço, poderá acarretar-lhe mesmo o enquadramento no tipo previsto no art. 117, XV, da L. 8.112/90, qual seja, proceder de forma desidiosa; tal significa omitir-se ou negligenciar na defesa dos interesses que lhe compete administrar. Desse enquadramento, em um processo disciplinar, podem, naturalmente, resultar graves consequências àquela autoridade (RIGOLIN, 2007, p.297).

Perceba-se aqui a advertência de que o caráter de obrigatoriedade de apurar irregularidades pode levar o administrador a sofrer consequências por omissão no seu dever de agir.

Alerta Meirelles (1989), porém, que a apuração de irregularidades deve se dar de forma regular, isto é, o subordinado não pode ser punido arbitrariamente; o processo transcorre dentro das normas legais e o direito à ampla defesa e contraditório deve ser respeitado.

Justen Filho (2014, p.147) ensina que a expressão *poder-dever* é “situação jurídica derivada da existência de uma função”, a qual “produz subordinação *passiva* no sentido de que o sujeito tem deveres jurídicos a cumprir”. Complementa o autor:

Mas a situação também produz situação *ativa* no sentido de que, como o sujeito tem o dever de praticar as condutas necessárias e adequadas para atingir a satisfação do interesse transcendente, os demais integrantes da comunidade não podem opor-se a tanto. Mais ainda, os demais integrantes da comunidade devem acatar as determinações emanadas do titular da função, relacionadas com a consecução do interesse a ele confiado. A situação ativa individualiza-se, portanto, como de poder jurídico para o titular da função e de sujeição para os demais integrantes da comunidade (JUSTEN FILHO, 2014, p.147).

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,

2021, p.36).

Acrescenta Guimarães (2006) que esse poder-dever é irrenunciável, e que a omissão em apurar denúncias e representar contra irregularidades e aplicar pena disciplinar, pode levar os responsáveis a responder por prevaricação e condescendência criminosa. O objetivo de apurar denúncias é para que a impunidade não prevaleça.

2.1.2 Os Processos Apuratórios

O vocábulo processo, conforme explica Cretella Júnior (1976, p.14), abarca a noção de movimento, pois denota o sentido de “ir para diante, marchar para a frente, avançar, progredir”. Também Araújo (1994) explica o significado de processo nos mesmos termos.

Moreira (2010, p.83) esclarece que a terminologia *processo*, no sentido de “modo de exercício do poder estatal”, não alude à simples direção fortuita do rito, mas a uma marcha rumo a uma tomada de decisão. Conforme o elucidado por 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”.

Para Madeira (2008, p.15), processo é “o encadear de atos tendentes a um fim”. Justen Filho (2014, p.357) entende que processo é “uma solução jurídica para a composição de conflito de interesses. Tal composição se caracteriza pela adoção de um procedimento que assegure o contraditório e a ampla defesa.” Gasparini (2012) assim estabelece sobre o processo, em sentido amplo:

O conjunto de medidas jurídicas materiais praticados em certa ordem e cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir os seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros (GASPARINI, 2012, p.1082).

Já processo *administrativo*, conforme Cretella Júnior (1976, p.51), “é o próprio processo no âmbito da administração”. Ferraz e Dallari (2003, p.25) declaram que “o processo administrativo é um instrumento de garantia dos administrados em face de

outros administrados e, sobretudo, da própria Administração.” Os autores listam como finalidades dos processos administrativos assegurar a produção e a eficiência da Administração em suas ações e elevar ao máximo as garantias dos administrados.

Dentre os modelos de processo administrativo, há o disciplinar, assim definido por Carvalho Filho (2014, p.999): “processo administrativo-disciplinar é o instrumento formal através do qual a Administração apura a existência de infrações praticadas por seus servidores e, se for o caso, aplica as sanções adequadas.” Complementa Justen Filho (2014) que no processo administrativo brasileiro a Administração Pública é parte no conflito e quem o julga também faz parte desta Administração.

Costa (2005) ressalta que sendo o processo disciplinar de caráter administrativo, relaciona-se mais com o Direito Administrativo e com o Processo Administrativo. Para o autor, o Direito Processual Disciplinar é um conjunto de normas que norteiam a dinâmica dos procedimentos de apuração, com o fito de embasar a lavratura do ato punitivo.

Madeira (2008, p.17), entende o processo disciplinar como um instrumento apuratório, uma vez que “existem várias formas de se apurar um fato. A Lei n.º 8112/90 prevê o processo disciplinar como este meio, como este instrumento que a administração pública tem para chegar à verdade dos fatos.”

Em resumo, tem-se que 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).

Moreira (2010, p.84) menciona que “o agente que não cumprir os mandamentos de sua função administrativa estar-se-á comportando em oposição ao princípio fundamental do Estado Democrático de Direito.” 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.

Na administração desse 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. Este tipo de processo é o chamado, em sentido amplo, de processo administrativo disciplinar, cujas modalidades estão

explanadas no item a seguir.

2.1.3 Modalidades de Processos Apuratórios

A CGU (BRASIL, 2021) conceitua os procedimentos correccionais investigativos e acusatórios. Como investigativos elenca a investigação preliminar, a sindicância investigativa e a sindicância patrimonial. Como acusatórios, a sindicância acusatória, o processo administrativo disciplinar, o processo administrativo disciplinar sumário, a sindicância disciplinar para servidores temporários regidos pela Lei n.º 8.745, de 9 de dezembro de 1993, o procedimento disciplinar para empregados públicos regidos pela Lei n.º 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), 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).

Pelo fato de que a sindicância punitiva pode resultar em penalidade no limite acima estabelecido, Costa (2005) entende que o processo administrativo disciplinar só pode ser dispensado nos casos em que a infração seja punível com no máximo 30 dias de suspensão.

Guimarães (2006) explica que sindicância denota esclarecer fatos, colher informações, um meio apuratório de reunir informações; porém, a Lei n.º 8112/90 possibilitou que por meio da sindicância seja possível apurar fatos e aplicar

penalidade de advertência ou suspensão de até 30 dias. Isto, claro, respeitando os direitos à ampla defesa e ao contraditório.

Neste exato sentido, também Lins e Denys (2007), que chamam este tipo de sindicância como “sindicância autônoma”, frisam o caráter investigativo original da sindicância e que o Regime Jurídico Único possibilitou que ela pudesse ser um tipo de processo disciplinar do qual poderia resultar a aplicação de penalidade; porém, considerando que ninguém pode ser penalizado sem o devido processo legal, as autoras explicam a necessidade de se observar os princípios da ampla defesa e do contraditório, sempre que a sindicância for do tipo punitiva. A ampla defesa, conforme defendido por Reis (1999) é direito indisponível, inclusive cabendo a nomeação de defensor dativo ao investigado que não apresentar defesa em processo disciplinar.

Furtado (2013) assim distingue os dois citados tipos de sindicância:

O termo sindicância tem sido utilizado pela Administração Pública para designar não apenas um dos procedimentos disciplinares, mas também para procedimento genérico indicado para a apuração de fatos ou circunstâncias.²³ Esta sindicância denominada inquisitorial objetiva tão somente apurar fatos, não sendo necessário assegurar direito a contraditório ou a ampla defesa em razão de que dela não resulta a aplicação de qualquer sanção. Diversa é a situação da sindicância disciplinar, modalidade de processo disciplinar, da qual pode resultar a aplicação das sanções indicadas e que requer a observância do direito ao contraditório e à ampla defesa (FURTADO 2013, p.561).

A partir deste momento do estudo, 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. Mello (2014) complementa:

Sindicância é procedimento investigativo, com prazo de conclusão não excedente de 30 dias (prorrogáveis pela autoridade superior por igual período), ao cabo do qual, se a conclusão não for pelo arquivamento do processo ou pela aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 dias, assegurada a ampla defesa, será instaurado processo disciplinar, o qual é obrigatório sempre que o ilícito praticado ensejar sanção mais grave (arts. 145 e 146) (MELLO, 2014, p.331).

Desta 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 o alerta de Costa (2005):

A Sindicância autônoma é aquela que, sendo instaurada à vista de uma acusação formal contra determinado servidor, ou determinados servidores, é regida pelo contraditório desde o seu nascedouro, assegura, em todos os seus momentos, ampla defesa aos imputados e, por fim, serve de lastro à edição do ato punitivo, conquanto que a punição seja de advertência ou de suspensão até 30 (trinta) dias (COSTA, 2005, p.332).

Neste sentido, Bocchino *et al.* (2016), defendem a necessidade de respeito ao contraditório e à ampla defesa na sindicância da qual pode resultar aplicação de penalidade, sob pena de nulidade. Também Neves (2008), que 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. 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, 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 em sentido estrito, Mello (2014, p.331) ressalta sobre ele ser “instrumento de compostura mais complexa”.

Para Guimarães (2006, p.128) é processo “que enseja a prática do ato punitivo ou a declaração de inocência do servidor público em relação à prática de ato faltoso que lhe é imputado.” Di Pietro (2014) esclarece que o processo administrativo disciplinar é, inclusive, indispensável para a aplicação de penas que comportem perda de cargo de servidor público estável.

No que se refere ao processo administrativo disciplinar de rito sumário, seu objetivo é processar com celeridade determinados processos de fácil comprovação fática. Costa (2005) esclarece sobre o processo sumário:

Tem por finalidade fazer com que certas transgressões disciplinares explicitamente delineadas – por suas características próprias, no que tange, notadamente, à facilidade instrumentária de suas comprovações – sejam processadas em rito mais concentrado, célere e expedito do que o processo disciplinar ordinário, que, tendo como objeto fatos mais complexos e de difícil dilucidação, admite e exige maiores dilações probatórias procedimentais (COSTA, 2005, p.345).

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, 2021, p.308).

Na mesma cadência de entendimento sobre o rito sumário, Teixeira (2020):

O procedimento é aplicável na apuração de acumulação ilegal de cargos, de abandono de cargo e de inassiduidade habitual, sendo a todas cabível a pena de demissão. A regra geral é de que se trata de rito com instrução célere, pois visa a apurar casos em que já se tem materialidade pré-constituída (TEIXEIRA, 2020, p.1761).

No entanto, ressalta a AGU (BRASIL, 2021), que nos casos em que a apuração deva ser aprofundada, ao exemplo da ocorrência de falsificação de documento, deve ser instalado o rito ordinário.

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.

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. 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.

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, praticou irregularidade. Tais casos são assim regidos:

As regras relacionadas ao processo administrativo disciplinar discente estão dispostas no Regulamento Disciplinar do Corpo Discente das Instituições Federais de Ensino Superior. Considerando a natureza destas instituições, como Autarquias Públicas Federais, aplica-se-lhe a Lei n.º 9784, de 29 de janeiro de 1999 e, no que couber, as disposições pertinentes constantes da Lei n.º 8112, de 1990 (BOCCHINO *et al.*, 2016, p.113).

Tal ressalva se faz porque os PADDs abertos e concluídos na UTFPR no limite temporal da pesquisa também serão analisados.

2.1.4 Penalidades

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.

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 N° 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. Assim, para este estudo, como infrações de menor potencial ofensivo serão consideradas a advertência e a suspensão por até 30 dias.

Em lição sobre o poder disciplinar do Estado, Furtado (2013) recorda que tão somente os servidores públicos, bem como as pessoas que colaborem com a Administração Pública, estão adstritos ao poder disciplinar do Estado. E assim o estão, porque:

Ao tomarem posse em cargos públicos ou firmarem contratos com a Administração Pública, os servidores e as empresas contratadas se sujeitam a determinados regimes jurídicos que lhes impõem uma série de deveres e proibições. O poder disciplinar corresponde à atividade administrativa do Estado por meio da qual são aplicadas sanções àqueles que violem esses deveres ou que pratiquem ato vedado pela legislação ou pelo contrato (FURTADO, 2013, p.558).

A penalidade ao servidor público não depende de ação civil ou criminal para que possa ser aplicada. Meirelles (1989, p.412) afirma que uma vez apurada a falta por processo apuratório administrativo adequado, “o servidor fica sujeito, desde logo, à penalidade administrativa correspondente”.

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.

Rigolin (2007, p.263) lembra que este rol de penalidades é “necessariamente exaustivo, final, fechado, que jamais se pode ampliar por ação interpretativa, em nenhuma hipótese”. Guimarães (2006) as divide em penalidades do gênero corretivo (advertência e suspensão) e do gênero expulsivo (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).

Importam a este estudo a advertência e a suspensão, aplicáveis nas consideradas infrações de menor potencial ofensivo pelas Instruções Normativas que disciplinam o instituto do Termo de Ajustamento de Conduta. Para a compreensão do que sejam faltas de menor gravidade, necessário se faz trazer à colação os artigos 116 e 117 da Lei n.º 8112, de 1990. O primeiro trata dos deveres do servidor público federal. O segundo, das proibições.

Mello (2014, p.328) destaca a importância destas normas, uma vez que “as penalidades disciplinares estão em grande parte, reportadas à violação delas”. Deveres dos servidores públicos federais, de acordo com a Lei n.º 8112/90:

Art. 116. São deveres do servidor:

- I. Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
- II. Ser leal às instituições a que servir;
- III. observar as normas legais e regulamentares;
- IV. Cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- V. Atender com presteza:
 - a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
 - b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
 - c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.
- VI. Levantar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;
- VII. Zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
- VIII. Guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- IX. Manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- X. Ser assíduo e pontual ao serviço;
- XI. Tratar com urbanidade as pessoas;
- XII. Representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder. (BRASIL, 1990).

Proíbem-se aos servidores públicos federais, de acordo com a Lei n.º 8112/90:

Art. 117 Ao servidor é proibido:

- I. Ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- II. Retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- III. Recusar fé a documentos públicos;
- IV. Opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V. Promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição;
- VI. Cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII. Coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- VIII. Manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- IX. Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X. Participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI. Atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
- XII. Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII. Aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV. Praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV. Proceder de forma desidiosa;
- XVI. Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- XVII. Cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII. Exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
- XIX. Recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado (BRASIL, 1990).

Araújo (1994, p.59) diz que os deveres funcionais “representam normas de conduta (atitude ativa) do servidor, apontando para ele a forma ideal e regulamentar para o desempenho de suas atribuições públicas”. Já quanto às proibições ao servidor, diz o autor:

Dizem o que, quando nessa condição, ele não pode fazer ou praticar, representando, portanto, um freio (atitude de abstenção, inércia) à conduta do agente em relação ao Poder Público em geral, em relação à própria repartição onde trabalha e à forma de prestação de seus serviços à pessoa jurídica estatal (ARAÚJO, 1994, p.72-73).

Descumprir um dever ou infringir uma proibição gera uma infração administrativa. É o que diz Lessa (2011, p.78): “a cada transgressão corresponde, nos termos do regulamento disciplinar, uma sanção, uma pena”. Também Araújo

(1994) entende que para cada infração cometida, há uma penalidade que pode ser aplicada, desde que devidamente comprovada.

Para este autor, as infrações administrativas consistem em afronta ao funcionamento normal da máquina administrativa e mesmo da atividade de governar (ARAÚJO, 1994). Costa (2004) entende que à regularidade do Serviço Público não basta a eficácia técnica dos seus servidores, mas exige que eles se comportem de maneira a merecer a confiabilidade da sociedade que atendem. Nesse compasso, o autor define transgressão disciplinar como “proceder anômalo, interno ou externo, do agente público que, além de pôr em descrédito a administração, redunde em detrimento da regularidade do serviço público” (COSTA, 2004, p.201-202).

Mattos (2010) entende que os servidores públicos precisam obedecer ao sistema disciplinar e seguir orientações legais a que estão sujeitos, assim como devem respeitar o regime de hierarquia e disciplina. Esclarece o autor:

Entende-se por disciplina, em sentido estrito, o elenco de normas ou regras estabelecidas para regerem as relações de hierarquia dos servidores de qualquer ente público, visando manter, no desempenho do exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as prerrogativas do cargo em que se encontre vinculado, a ordem indispensável à realização dos fins que ela deverá atingir (MATTOS, 2010, p.387).

Lessa (2011, p. 78) conceitua responsabilidade disciplinar como a “obrigação que tem o servidor público de arcar com as consequências da transgressão cometida”. Complementa que “o vínculo que une o comportamento do servidor à sua punição é o que caracteriza a responsabilidade disciplinar” (LESSA, 2011, p.78).

Entende Costa (2004) que na norma disciplinar a transgressão é seu preceito e a sanção o seu dispositivo. Este é o conceito que o autor traz de sanção:

Sanção disciplinar é a punição imposta ao funcionário público, em razão de haver cometido alguma infração de natureza funcional, ou que, tratando-se de comportamento de sua vida privada, repercute de forma a pôr em jogo o prestígio do órgão público que serve (COSTA, 2004, p.215).

Costa (2004) entende que o objetivo da sanção disciplinar, além de resguardar o conceito da administração pública perante seus administrados, é

também a educação ou reeducação do servidor punido.

Considerando que o Termo de Ajustamento de Conduta pode ser firmado apenas nos casos de infrações puníveis com advertência ou suspensão, este estudo se concentrará apenas nestas duas possibilidades.

A advertência, de acordo com o art. 129 do citado diploma legal, será aplicada em faltas de gravidade reduzida (MELLO, 2014). Tal artigo elenca como infrações passíveis de advertência o descumprimento de deveres contidos no art. 116 e a violação de proibições do art. 117, incisos I a VIII e XIX, da Lei n.º 8112/90.

Sobre os casos em que cabe advertência, Guimarães (2006) explica que:

O critério, neste caso, é o da menor gravidade da falta, a de menor repercussão no ambiente de trabalho. Em geral, resulta de descaso, da falta de cuidado, da atitude preguiçosa ou do desinteresse demonstrados na execução dos serviços, desde que não impliquem reincidência, desobediência ou descumprimento de dever peculiar ao cargo. Constituem, assim, na omissão, em grau menor, dos deveres gerais que indicam o comportamento funcional médio, do qual não resulte prejuízo significativo para o público (GUIMARÃES, 2006, p.57).

Ressalte-se que a advertência se dá por escrito, inexistindo a figura da advertência verbal como penalidade no Regime Jurídico Único. De acordo com Reis (1999, p.277), “a pena de advertência deve ser aplicada por escrito, também para efeito de registro, inexistindo a sua utilização verbalmente pela autoridade processante ou julgadora”.

Para Carvalho (2008, p.757), a advertência “constitui penalidade destinada a chamar a atenção, oficial e publicamente, do servidor para a correção de seu comportamento irregular”. No entender de Reis (1999, p.278), “é uma sanção moral e funcional” que além de seu caráter punitivo, pode levar a uma penalidade maior se ocorrer reincidência. Justen Filho (2014) assim entende advertência:

A advertência é a sanção administrativa consistente na formal comunicação ao sujeito de ter ele cometido ato ilícito funcional de gravidade reduzida, acrescida da incitação à que não volte a atuar de modo reprovável, sob pena de sofrer sanções mais severas (JUSTEN FILHO, 2014, p.1063).

Lins e Denys (2007) observam ainda que o art. 129, da Lei n.º 8112/90, que estabelece a advertência, divide-se em três partes e aponta as situações em que esta penalidade deve ser aplicada:

- 1.º de violação de proibição constante no art. 117, incisos I a VIII e XIX;
- 2.º e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna;
- 3.º que não justifique a imposição de penalidade mais grave (LINS; DENYS, 2007, p.205).

A suspensão, no entender de Mello (2014, p.329), “é devida se houver reincidência em faltas punidas com advertência e nas demais infrações não arroladas entre as que tipificam casos de demissão”. Para Justen Filho (2014, p.1064), suspensão “pode ser definida como afastamento temporário compulsório, imposto ao servidor público como punição por ato reprovável funcional”.

O que caracteriza a suspensão, para Reis (1999, p.279) é “o impedimento ao servidor de prestar serviço e, conseqüentemente, ingressar na repartição com esta finalidade”. Guimarães (2006) tem o mesmo entendimento sobre suspensão, ressaltando ainda a perda dos vencimentos correspondentes ao período do afastamento, destacando o efeito pecuniário da pena. Reis (1999) resalta também o efeito financeiro da suspensão.

A suspensão pode ser aplicada em casos de reincidência das faltas punidas com advertência, violação das proibições do art. 117, da Lei n.º 8112/90 que não ensejem demissão, e ainda no caso de recusa de submeter-se à inspeção médica. Reincidência é a prática repetida da infração pela qual o servidor já tenha recebido penalidade (GUIMARÃES, 2006).

Sobre as infrações de maior gravidade, o entendimento de Guimarães (2006):

Embora a lei não especifique para o caso de suspensão o que se deve entender por falta grave, a sua mensuração tem a ver com o prejuízo ao serviço, com a violação da disciplina, da moralidade administrativa e com as circunstâncias em que ocorreu a violação, de modo a não tornar o faltoso, definitivamente, incompatível com a execução da tarefa pública ou com as obrigações do cargo que ocupa (GUIMARÃES, 2006, p.58).

Costa (2004) elenca como transgressões graves, passíveis de serem puníveis com suspensão (de 1 a 90 dias), aquelas constantes dos incisos XVII e XVIII do art. 117, da Lei n.º 8112/90, quais sejam:

- XVII. cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII. exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho (BRASIL, 1990).

Isto porque, considerando que o descumprimento dos incisos do art. 116 é passível de advertência, bem como os incisos I a VIII e XIX do art. 117, todos da Lei n.º 8112/90; e que a infração aos incisos IX a XVI, do art. 117, da Lei n.º 8112/90 pode gerar demissão, por exclusão chega-se à conclusão de que apenas a infração aos incisos XVII e XVIII do art. 117, da Lei n.º 8112/90, podem ser considerados transgressões graves passíveis de suspensão.

Além desses, o outro caso trazido pela Lei n.º 8112/90, de infração punível com suspensão, é o caso de servidor que se recusa à inspeção médica, para o que o Regimento Jurídico Único determina a suspensão de 15 dias.

Sobre a dificuldade de se fundamentar a penalidade cabível, Lins e Denys (2007) estabelecem um rol de quatro itens que conseguem orientar a comissão processante nesta tarefa e que devem constar no relatório final da comissão, na manifestação jurídica, no julgamento e no ato que aplica a penalidade: 1.º as irregularidades praticadas, vinculadas às suas respectivas provas; 2.º a tipificação legal, isto é, qual a norma que foi desrespeitada ou infringida; 3.º a penalidade correspondente com base nos arts. 129, 130 e 132 da Lei n.º 8112/90; e 4.º a penalidade cabível, isto é, considerar os fatores atenuantes, se há reincidência, e os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

2.2 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), objeto desta pesquisa, no entendimento da CGU:

O TAC se apresenta assim como um desdobramento de princípios de estatura constitucional com cunho normativo, bem como do mandamento legal contido no artigo 14 do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que impôs que o trabalho administrativo fosse racionalizado mediante a simplificação de processos e supressão de controles cujos custos sejam evidentemente superiores aos riscos enfrentados.

Nesse sentido, foi estabelecida 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 (BRASIL, 2021, p.77).

Ainda de acordo com a CGU, o TAC se dá nos termos do art. 37 da

Constituição Federal, que prevê que “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, 2021) que o TAC tem como bases legais o art. 14 do Decreto-Lei n.º 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências e o art. 2.º da Lei n.º 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O art. 14 do Decreto-Lei n.º 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. 2.º da Lei n.º 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:

Em 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, eliminação de controles cujo custo de implementação seja manifestamente desproporcional em relação aos benefícios porventura auferidos, e observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados (BRASIL, 2021, p.77).

A CGU, na qualidade de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, instituiu o TAC por meio da Instrução Normativa n° 02, de 30 de maio de 2017, para o âmbito de todo o Poder Executivo Federal. Atualmente o assunto é regulamentado pela Instrução Normativa n° 04, de 21 de fevereiro de 2020, da Corregedoria-Geral da União.

2.2.1 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).

Ramidoff, Santos e Santos (2020), trazem à baila que:

Em linhas gerais, o instituto denominado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) adveio de um contexto histórico inspirado pela nova Ordem Constitucional, inaugurada pela Carta Federal de 1988 e a contingência de redemocratização das instituições e de adaptação do Ordenamento Jurídico ao novo contexto vigente.

O TAC é um instrumento de resolução negociada de conflitos, a envolver, notadamente, direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, fato justificativo de sua larga aplicação em contendas que enredam direitos do consumidor, meio ambiente, ordem urbanística et reliqua, visando à prevenção, à cessação e, se necessário, à atenuação de possíveis danos perpetrados nos recontros que proporcionaram a necessidade de reparação (RAMIDOFF; SANTOS E SANTOS, 2020, p.6-7).

Santos (2017) cita normas brasileiras que preveem o TAC, tais como o art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90), o art. 113 do Código de Defesa do Consumidor, que inclui o parágrafo 6.º, no artigo 5.º, da Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/85), os parágrafos 1.º ao 4.º, da Lei n.º 8.884/94, aplicável à ordem econômica, os parágrafos 1.º ao 8.º, do artigo 79, da Lei n.º 9.605/98, que trata das infrações contra o meio ambiente, e o art. 5.º, da Lei n.º 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 6.º, no artigo 5.º, da Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 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.

Mazzilli (2006) estabelece:

O compromisso de ajustamento de conduta foi instituído no Direito brasileiro pela Lei n.º 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e, em seguida, reiterado pela Lei n.º 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Sua criação ligou-se de forma muito especial à experiência do Ministério Público brasileiro, que já tinha larga tradição no atendimento ao público e na composição extrajudicial de conflitos de interesses (MAZZILLI, 2006, p.3).

Assim também Costa (2014):

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.º 8.069/90) e, depois, pelo art. 113 do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei n.º 8.078/90), que acrescentou o § 6.º ao art. 5.º da Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 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 n.º 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 n.º 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 1.º ao 4.º, da Lei n.º 8.884/94, aplicável à ordem econômica e nos parágrafos 1.º ao 8.º, do artigo 79, da Lei n.º 9.605/98, que trata das infrações contra o meio ambiente (SOUZA, 2018).

Souza (2018) ensina que tais normas foram inseridas no âmbito do microsistema de proteção de direitos transindividuais (direitos em difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos). Mas, em decorrência dos princípios que regem a administração pública (em especial o da oportunidade, da economicidade, da razoabilidade/proporcionalidade da reação e da eficiência) “o instituto passou a ser previsto (e utilizado) 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 órgãos 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.

2.2.2 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 instituto 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 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. 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”.

O TAC é um procedimento administrativo que visa a resolução consensual de conflitos (BRASIL, 2021). 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.

2.2.3 Termo de Ajustamento de Conduta - caráter consensual

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).

Esse novo modelo de ação da Administração Pública, mais voltada ao diálogo com seus administrados, em contraposição ao usual contorno imperativo, pode ser chamado de administração consensual. Balinski (2018) apresenta outras nomenclaturas a este fenômeno:

Este novo modelo de atuação da Administração Pública, que busca valorizar mais a negociação e o consenso em oposição à utilização exacerbada de suas prerrogativas de forma imperativa, aparece associado a diversas nomenclaturas, tais como administração consensual, consensualização, administração concertada, direito administrativo não adversarial, *soft administration*, além de outras denominações associadas a participação popular e democracia (BALINSKI, 2018, p.29).

Balinski (2018) enxerga desta forma a consensualidade na Administração Pública:

A consensualidade na Administração Pública representa a valorização do diálogo nas relações da Administração, entre entes públicos ou em relações entre órgãos de um mesmo ente, nas relações com a sociedade, tornando-se importante modelo para melhor efetividade e satisfação do interesse público pelo Estado (BALINSKI, 2018, p.30).

Freitas (2017, p.32), ao tratar do direito administrativo não consensual, entende que nas relações de administração pública, a solução negociada “merece ser vista como estratégia preferencial de pacificação, nas fronteiras do princípio da juridicidade, que impõe limites, não raro, intransponíveis”.

Como se verá a seguir, o autor não é o único a perceber as vantagens da administração consensual. Oliveira e Schwanka (2009), em artigo sobre a administração consensual ser a nova face da Administração Pública no presente século, discorrem sobre a função estatal da mediação:

A função estatal de mediação emana da propagação do ideal democrático para além do quadrante da política, resultado da busca do alargamento das bases de legitimação do exercício do poder estatal, por meio da

democratização da democracia. Incumbências do Estado mediador passam a ser, não somente as de estabelecer e de conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros.

.....

Ademais disso, cabe notar que a principal tarefa da Administração mediadora passa a ser a de compor conflitos envolvendo interesses estatais e interesses privados, definitivamente incluindo os cidadãos no processo de determinação e densificação do interesse público, o qual deixa de ser visto como um monopólio estatal, com participação exclusiva de autoridades, órgãos e entidades públicos (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p.305).

Neste aspecto, surge uma Administração Pública aberta à comunicação, em contraposição a uma inacessível aos métodos de diálogo com a sociedade. (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009). Também Balinski (2018):

O acordo consensual firmado entre administração e administrado no âmbito do processo, no qual haja negociação da prerrogativa pública (imperativa), pode ser visualizado como a concretização do interesse público, ainda com vantagens. Tendo em vista os possíveis efeitos positivos da consensualidade – como a efetividade da decisão bilateral, a economia de tempo e de custos, bem como a maior adequação da solução negociada em relação às particularidades da situação concreta –, o ato consensual pode ser reconhecido como a própria expressão do interesse público (BALINSKI, 2018, p.37).

Oliveira e Schwanka (2009), sobre as formas de expressão e instrumentos de ação da administração consensual, concluem:

Entende-se como formas de expressão da Administração Consensual o modo de atuação dos órgãos e entidades administrativas a partir de bases e de procedimentos que privilegiam o emprego de técnicas, métodos e instrumentos negociais, visando atingir resultados que normalmente poderiam ser alcançados por meio da ação impositiva e unilateral da Administração Pública (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p.314).

No mesmo compasso, Balinski (2018):

O movimento de dotar a Administração Pública, cada vez mais, de instrumentos consensuais que valorizem a participação popular na elaboração e implementação das políticas públicas é a consensualização. Este é o movimento histórico que está trazendo à administração pública instrumentos tipicamente privados destinados a uma melhor eficácia das decisões administrativas (BALINSKI, 2018, p.30).

Balinski (2018) entende que a administração consensual é meio de se atingir a finalidade pública, como é possível observar:

A consensualidade é mais uma possibilidade que se abre à Administração Pública, que por meio da análise dos instrumentos disponíveis decide se sua atuação no caso concreto será mais adequada por meio de atos imperativos e unilaterais ou pela atuação consensual, tendo em vista os interesses das partes.

Sendo assim, os institutos de direito administrativo seriam instrumentos voltados à satisfação de finalidades públicas específicas, não somente à satisfação de um vago interesse público indicado pelas leis, possibilitando a escolha de uma dentre várias opções igualmente legítimas que melhor atenda aos interesses no caso concreto (BALINSKI, 2018, p.32).

Para Palma (2010, p.153) a consensualidade não origina o predomínio do interesse privado sobre o público; ao invés disso, a administração consensual corresponde “ao processo de satisfação do interesse público concretizado no acordo administrativo.” Complementa a autora:

O princípio da supremacia não caracteriza um impedimento à celebração de acordos pela Administração Pública e sua sustentação nos argumentos de resistência oculta um relevante elemento que deve ser considerado na atuação administrativa consensual, qual seja, a representação dos interesses (PALMA, 2010, p.154).

Balinski (2018) entende que a administração consensual pode melhorar a atuação da Administração Pública:

Portanto, de uma forma geral, a consensualidade busca manter a qualidade da decisão administrativa e sua eficácia, conferir celeridade ao procedimento administrativo e à execução da decisão final, bem como propiciar segurança jurídica através da definição dos termos a serem aplicados na relação jurídico-administrativa específica (BALINSKI, 2018, p.38).

Moreira Neto (2003), ao tratar do consenso como espírito da democracia e da civilização ocidental, ensina que no processo de formação de culturas e de civilizações, dois tipos de relações podem se dar: o antagonismo e a cooperação. Sobre o antagonismo Moreira Neto (2003, p.108) diz que pode levar aos confrontos de poder, aos conflitos e a guerras, tem na competição a mola do progresso. Sobre a cooperação, elucida:

Mas, por outro lado, é a cooperação o tipo de relacionamento ideal, pois que possibilita a coordenação de diversas expressões de poder para o atingimento de fins comuns, e, assim, o desenvolvimento de virtudes sociais como a tolerância e a confiança, que possibilitam a concertação de vontades e o surgimento do consenso (MOREIRA NETO, 2003, p.108).

Discorrendo sobre o consenso até atingir a composição de conflitos administrativos, Moreira Neto (2003) elenca exemplos de institutos tradicionais,

como conciliação, mediação, arbitragem e ajustes de conduta e alerta que “no âmbito do Direito Administrativo, jamais se cogita de negociar o interesse público, mas, sim, de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência” (MOREIRA NETO, 2003, p.124). Complementa:

É que coexiste, com o interesse público deduzido no conflito, o interesse público, não menos importante, de compô-lo. Esse interesse último, em dirimir o conflito, e retomar a normalidade nas relações sujeitas à disciplina administrativa, é indubitavelmente da maior importância, tanto na esfera social como na econômica, justificando que sejam encontrados modos alternativos de atendimento ao interesse público envolvido, que não aqueles que, em princípio, deveriam ser unilateralmente aplicados pelo Poder Público (MOREIRA NETO, 2003, p.124).

Importante ressaltar como a lição de 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. Freitas (2017) entende que o sistema normativo do Brasil dá prevalência às resoluções de conflitos consensuais e entende que:

O avanço consiste em resguardar a tutela do Poder Judiciário para questões privativas e complexas, conferindo aos demais temas o caminho preferencial dos compromissos administrativos do tipo *win-win*, marcadamente na esfera regulatória (FREITAS, 2017, p.42).

Sendo a natureza do termo de ajustamento de conduta consubstanciado como ato administrativo negocial, a lição de Mazzilli (2006):

O compromisso de ajustamento de conduta não tem natureza contratual, pois os órgãos públicos que o tomam não têm poder de disposição. Assim, não podem ser considerados uma verdadeira e própria transação, porque a transação importa poder de disponibilidade, e os órgãos públicos legitimados à ação civil pública ou coletiva, posto tenham disponibilidade do conteúdo processual da lide (como de resto é comum aos legitimados de ofício, como substitutos processuais que são), não detêm disponibilidade sobre o próprio direito material controvertido. Nesse sentido, o art. 841 do Código Civil corretamente dispõe que “só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação” (MAZZILLI, 2006, p.12).

Portanto, complementa o autor sobre o compromisso de ajustamento de conduta, que ele é “um ato administrativo negocial” que materializa “uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular (o causador do dano,

que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei)” (MAZZILLI, 2006, p.12).

Oliveira (2008) defende que o uso de instrumentos consensuais anuncia uma nova forma de administrar, expressando-se assim a respeito da Administração Pública consensual:

Com efeito, o atual quadro sociopolítico brasileiro clama por profundas transformações na atual configuração da Administração Pública. Transformações que favoreçam a construção de um modelo de gestão pública dotado de agilidade, pautado pela eficiência, e pela qualidade dos serviços prestados a todos, com predomínio da racionalização e da descentralização de suas atividades. Um modelo compatível com as bases do Estado Democrático de Direito e, portanto, valioso instrumento para a efetivação dos direitos e respeito às garantias constitucionais dos cidadãos (OLIVEIRA, 2008, p.20).

Ramidoff, Santos e Santos (2020), em artigo que objetiva analisar a possibilidade de TAC no âmbito das corregedorias gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados, informam que:

A possibilidade de recorrer-se ao TAC no concerto administrativo-correicional consolida-se na necessidade crescente de incentivar-se e aprimorar o desenvolvimento de resoluções alternativas de conflitos, com amparo no emprego do diálogo e da conformidade, visando à prevenção de litígios (RAMIDOFF, SANTOS; SANTOS, 2020, p.4).

Complementam:

O ajustamento de conduta representa importante meio para conservar-se a efetividade do poder disciplinar, sobretudo nas infrações apenadas com advertência ou com censura, as quais, por vezes, não refletem consequências práticas em relação ao agente público, evidenciando, ainda, a relevância de vangloriar-se o caráter pedagógico das medidas disciplinares (RAMIDOFF; SANTOS; SANTOS, 2020, p.5).

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). Para estes autores, o TAC não tem natureza contratual, configurando-se como uma transação, pois “o ajustamento de conduta compõe-se da coincidência entre a declaração de vontade do Poder Público e do agente que concorda com adequar seu comportamento às exigências legais” (RAMIDOFF, SANTOS; SANTOS, 2020, p.7).

Para Ramidoff, Santos e Santos (2020, p.8), é corrente a ideia de que o TAC é instrumento de resolução extrajudicial de conflitos ao qual os órgãos públicos têm recorrido “como um método de prevenção e solução consensual de contendas, proporcionando deliberações negociadas bilateralmente”.

Os autores ressaltam a importância de privilegiar a gestão consensual de conflitos. Para o Poder Judiciário porque deveriam recorrer a ele apenas aqueles casos sem a possibilidade de transação, de forma a fugir dos inúmeros casos que lá tramitam; para os órgãos públicos, no âmbito disciplinar, porque os processos administrativos disciplinares demandam tempo, recursos humanos e despesas (RAMIDOFF, SANTOS; SANTOS, 2020). Neste ponto concluem:

É indubitável que a adoção dos métodos alternativos de resolução consensual no contexto administrativo-disciplinar, como o Compromisso de Ajustamento de Conduta, certamente, sanará os processos instaurados por cometimento de infração funcional de baixo potencial ofensivo, funcionando como uma fase prévia aos procedimentos formais, evitando-se a persecução administrativa e a eventual aplicação de penalidade funcional (RAMIDOFF, SANTOS; SANTOS, 2020, p.25).

Outro aspecto relevante apontado por Ramidoff, Santos e Santos (2020, p.10) para o uso do TAC, além da celeridade e da efetividade da solução, é a “oportunidade de as partes regularem a si próprias, tomando como substrato a legislação funcional a que se vinculam”. Sobre o uso de medidas extrajudiciais para a resolução de conflitos, bem como sua utilização na esfera administrativa, concluem os autores:

Com o passar do tempo, na compreensão de que os mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos, assim como o próprio compromisso de ajustamento de conduta permitem uma resolução negociada bilateralmente, atuando como alternativa à judicialização, a Administração Pública e seus órgãos passaram a aderir a tais métodos, quando preveem em seus diplomas normativos a condição de realizá-los, objetivando conceder celeridade e efetividade no estabelecimento de soluções definitivas.

No circuito da administração judiciária, maiormente na messe do Direito Administrativo Disciplinar, a competência correccional dos tribunais é deveras impulsionada, instaurando-se milhares de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, procedimentos dotados de formalismo que demandam, necessariamente, tempo e custos; piormente, em regra, instaurado em plena dissonância em relação a um Poder Judiciário estruturado nos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito (RAMIDOFF, SANTOS; SANTOS, 2020, p.24).

Ramidoff, Santos e Santos (2020) ainda prenunciam que, por seu caráter pedagógico, o TAC substitui o direito de punir pela orientação e incentivo,

desonerando a via processual administrativa e propiciando o atingimento dos princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público.

2.3 ASPECTOS PONDERÁVEIS

As questões da prescrição e das nulidades são aspectos relevantes a serem tratados neste estudo, pois em ambos os casos os processos administrativos disciplinares e sindicâncias podem, após parte de seu trâmite ou mesmo após todo ele transcorrido, serem invalidados, com a consequente perda do trabalho das comissões processantes.

2.3.1 Prescrição

O instituto da prescrição existe para que ninguém fique à mercê de sofrer eventual penalidade por prazo indeterminado. Explica Madeira (2008):

A prescrição é um instituto jurídico, previsto em todas as legislações do mundo, que determina, após passado certo tempo, o fim da possibilidade de o credor obrigar o devedor a cumprir sua obrigação, ou o Estado infligir uma reprimenda a um cidadão.

O Estado, no exercício do poder disciplinar que decorre do poder hierárquico, tem o direito de punir seus servidores quando estes cometem faltas disciplinares. Entretanto, para que haja estabilidade nas relações jurídicas, este direito de punir não pode ser eterno (MADEIRA, 2008, p.61).

Assim a Controladoria-Geral da União, em seu Manual de Processo Disciplinar, conceitua a prescrição:

A Prescrição no Direito Disciplinar é um instituto jurídico que tem por finalidade delimitar um prazo durante o qual a Administração Pública pode punir um servidor, caso seja constatado que ele praticou um ilícito administrativo-disciplinar (BRASIL, 2021, p.313).

Reis (1999) esclarece a relevância do instituto da prescrição ao ressaltar que a autoridade competente só pode aplicar penalidade ao servidor que comete uma falta, nos limites temporais determinados pela norma, no caso a Lei n.º 8112/90. A prescrição, para Teixeira (2020):

É um instituto que, em dois distintos momentos, fulmina o poder-dever de a Administração dar início à apuração contraditória mediante o processo

administrativo disciplinar ou de, ao seu final, aplicar a pena correspondente à ilicitude porventura comprovada (TEIXEIRA, 2020, p.1788).

Costa (2008) aponta que a finalidade da responsabilização disciplinar é a manutenção da ordem e da normalidade na Administração Pública, mas alerta que, para tanto, a responsabilização do servidor que infringiu alguma norma deve se dar dentro de determinado período de tempo.

A inércia da Administração Pública, para Mattos (2010, p.238) “em instaurar o processo administrativo disciplinar ou concluí-lo, dentro do prazo legalmente estabelecido, retira a faculdade do Poder Público exercer a sua pretensão punitiva”. Quem determina este lapso de tempo é o Regime Jurídico Único. Senão, observe-se o que diz o art. 142, da Lei n.º 8112/90:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

- I Em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;
 - II Em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;
 - III em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.
- §1.º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.
- §2.º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.
- §3.º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.
- §4.º Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção (BRASIL, 1990).

As medidas disciplinares para as infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo ou função prescrevem em 5 anos; as faltas puníveis com suspensão prescrevem em 2 anos; aquelas puníveis com advertência, em 180 dias. A data inicial para contar o tempo é aquela em que se teve conhecimento da infração (MELLO, 2014).

Neste sentido, Balinski (2018) pondera que o início do prazo prescricional começa a contar quando a autoridade competente toma conhecimento do fato supostamente irregular:

Desta forma, o prazo prescricional tem seu início apenas quando a Administração Pública, em sua esfera disciplinar, tomar ciência do fato. Tal regra encontra amparo na Lei n.º 8.112/90, em seu artigo 142, §2.º:

“o prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido” (BALINSKI, 2018, p.23).

No que tange à data em que o prazo começa a correr, vale dizer que é aquele em que o fato ficou conhecido por autoridade da Instituição competente para instaurar a Comissão processante. Neste sentido o entendimento da CGU em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar:

Insta salientar, ademais, que, no Direito Administrativo, o poder disciplinar decorre do poder hierárquico. Dito em outros termos, as providências devem ser tomadas pelo superior hierárquico do servidor que cometer o ilícito administrativo-disciplinar. Cabe ao superior do servidor que cometeu a infração tomar as medidas cabíveis, a fim de que os fatos sejam apurados.

Em muitas instituições públicas o regimento interno prevê que a competência para a instauração do procedimento está centralizada na autoridade máxima. Isso não retira do superior hierárquico do servidor a responsabilidade de agir e levar adiante os fatos, ao conhecimento da autoridade máxima, para que sejam esclarecidos e instaurado o devido processo administrativo.

Em resumo, temos que o conhecimento da irregularidade pela autoridade máxima do órgão faz com que se inicie a contagem do prazo prescricional quando ela for competente para determinar as apurações ou para cientificar a autoridade instauradora acerca da existência de um ilícito funcional (BRASIL, 2021, p.316-317).

Costa (2004) avisa que é interrompida a prescrição com a instauração de processo disciplinar, bem como que, com isso, “o prazo que tiver fluído será totalmente eliminado e iniciada uma nova contagem, após a decisão final proferida pela autoridade competente.” (COSTA, 2004, p.257). Cabe ressaltar que a interrupção da prescrição só ocorre nos processos em que há contraditório, ou seja, a sindicância investigativa não tem o condão de interromper a prescrição.

Assim também Balinski (2018, p.24): “A instauração de sindicância com contraditório ou de Processo Administrativo Disciplinar, em qualquer de suas modalidades, ocasiona a interrupção do fluxo do prazo prescricional”.

Sobre a interrupção da prescrição, importante frisar que os prazos voltam a correr do seu início, não de onde pararam antes da instauração com o contraditório. E que a interrupção da prescrição ocorre uma única vez.

Para a interrupção do fluxo da prescrição é necessário que a instauração e o procedimento não contenham qualquer vício que cause sua nulidade. Esta interrupção do prazo prescricional, todavia, não perdura por tempo indeterminado, isto é, a interrupção possui um prazo máximo para vigorar:

Com o intuito de maior segurança jurídica para o administrado, não permitindo que uma inércia da administração o deixe eternamente respondendo a processo disciplinar, a administração possui um prazo razoável até que o prazo volte a fluir (BALINSKI, 2018, p.24).

Balinski (2018) assim explica:

Assim, a portaria de instauração do PAD interrompe o prazo prescricional. A partir deste momento, a Administração Pública terá 140 (cento e quarenta) dias para concluir os trabalhos, período no qual não flui prazo para prescrição. Encerrado esse prazo, independentemente da conclusão do procedimento, o prazo prescricional começará a transcorrer a partir do zero (BALINSKI, 2018, p.24).

Chega-se a este número de 140 dias considerando os 120 dias para o PAD (60 dias, prorrogáveis por mais 60) acrescido de 20 dias para o julgamento pela autoridade competente, conforme preconiza o art. 167 da Lei n.º 8112/90. Usando a mesma lógica, o prazo máximo de interrupção da prescrição, nas sindicâncias é de 80 dias (30 dias prorrogáveis por mais 30 para processar a sindicância, mais 20 dias para o julgamento). Para o PAD de procedimento sumário o prazo de interrupção é de apenas 50 dias: 30 dias prorrogáveis por mais 15 para o processo, acrescido de 5 dias para o julgamento pela autoridade competente.

2.3.2 Nulidades

Meirelles (1989) distingue a invalidação dos atos administrativos entre aqueles decorrentes de questões de mérito e de ilegalidade. Quando a Administração, por motivo de discricionariedade e conveniências desfaz seu ato, ocorre a revogação; quando o ato é desfeito por motivo de ilegalidade, acontece a anulação. Somente a própria Administração Pública pode revogar seus atos. Porém, a anulação pode ser determinada tanto pela Administração quanto pelo poder judiciário. Assim, Meirelles (1989, p.180) esclarece que “anulação é a declaração de invalidade de um ato administrativo ilegítimo ou ilegal, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário”. Este é também o entendimento de Bocchino *et al.* (2016).

Di Pietro (2014, p.248) define anulação como “o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade.” Para Justem Filho (2014, p.431), a nulidade decorre da “desconformidade do ato administrativo concretamente

praticado com valores jurídicos fundamentais, protegidos pelo ordenamento jurídico”. Nas palavras de Gasparini (2012):

O ato administrativo praticado em desacordo com o ordenamento jurídico é inválido. Inválido, por conseguinte, é o ato administrativo que, ao nascer, afrontou as prescrições jurídicas. É ato que carece de legalidade ou, de forma mais abrangente, que se ressentir de defeitos jurídicos. Por conter ditos vícios ou defeitos, deve ser extinto (GASPARINI, 2012, p.163).

Mello (2014, p.469) assim justifica a invalidação dos atos jurídicos: “os atos administrativos praticados em desconformidade com as prescrições jurídicas são inválidos. A noção de invalidade é antitética à conformidade com o Direito (validade)”. Este é o conceito que o autor traz de invalidação:

Invalidação é a supressão de um ato administrativo ou da relação jurídica dele nascida, por haverem sido produzidos em desconformidade com a ordem jurídica (MELLO, 2014, p.470).

No dizer de Ferraz e Dallari (2003, p.193) as situações de invalidade ocorrem quando “haja discrepância entre a receita da lei e a pragmática do ato”. Ato nulo, para Costa (2004, p.165), é o “ato que, a despeito de existente, tem algum dos seus requisitos gravemente viciados. Não pode, por isso, jamais ser sanados”.

Observam Bocchino *et al.* (2016) que ao administrador foi imposto pelo legislador o dever de depurar seus atos contaminados de ilegalidade quando da imposição do dispositivo legal - art. 53, da Lei n.º 9784/1999 - que determina que “a Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade” (BRASIL, 1999).

Em debate sobre se a Administração *deve* ou *pode* anular atos com vício de ilegalidade, Carvalho Filho (2014) opta pela seguinte alternativa:

A melhor posição consiste em considerar-se como regra geral aquela segundo a qual, em face de ato contaminado por vício de legalidade, o administrador deve realmente anulá-lo. A Administração atua sob a direção do princípio da legalidade (art. 37, CF), de modo que, se o ato é ilegal, cumpre proceder à sua anulação para o fim de restaurar a legalidade malferida. Não é possível, em princípio, conciliar a exigência da legalidade dos atos com a complacência do administrador público em deixá-lo no mundo jurídico produzindo normalmente seus efeitos; tal omissão ofende literalmente o princípio da legalidade (CARVALHO FILHO, 2014, p.160).

Neste estudo importam os atos passíveis de anulação, visto que os

processos disciplinares executados de forma contrária aos preceitos legais, podem ser atingidos por este instituto.

Costa (2008) afirma que ato nulo é aquele que contém vício sério, que não pode ser consertado e que o ato declarado nulo tem efeito retroativo (*ex tunc*). Nesta questão, também Gasparini (2012), de acordo com quem a invalidação do ato o atinge no nascedouro, com implicações *ex tunc*, isto é, com efeito retroativo. Sobre este aspecto, Costa (2008, p.74), ao afirmar que “uma vez declarada a invalidez, tal ato não pode assegurar nenhuma eficácia produzida anteriormente a esta declaração”. O autor dá cores mais fortes ao ensinamento, ao complementar que “deve o ato que o considera nulo retroagir para alcançar a sua nefasta existência pretérita, passando em tudo a sua esponja de invalidação” (COSTA, 2008, p.75).

Como “os efeitos da anulação dos atos administrativos retroagem às suas origens, invalidando as consequências passadas presentes e futuras do ato anulado” (MEIRELLES, 1989, p.182), os processos apuratórios anulados não geram efeitos, de forma que se perde todo o trabalho desenvolvido pela comissão processante desde a ocorrência do ato anulado ou da ilegalidade cometida.

Quando a Administração percebe que praticou ato ilegal, ela própria pode e deve anulá-lo. Segundo Meirelles (1989, p.184), tal se dá pelo poder de autotutela do Estado e “é exercida pelas autoridades administrativas em defesa da instituição e da legalidade de seus atos”. A anulação do ato pode se dar de ofício, pela própria autoridade que gerou o ato, ou por autoridade superior, mediante recurso administrativo. Costa (2005) alerta, porém, que nem todos os atos defeituosos podem causar a sua nulidade, pois alguns serão passíveis de anulabilidade e outros de mera irregularidade. O autor elucida:

Os defeitos de nulidade são aqueles que evidenciam de forma notória e categórica os prejuízos causados ao servidor acusado, não carecendo, portanto, de serem avaliados ou demonstrados. Os de anulabilidade, posto não portarem esta clarividência, exigem que tais prejuízos sejam alegados e demonstrados. Já os vícios de mera irregularidade são aqueles que, por configurarem insignificantes violações de forma, não implicam prejuízo para a parte (COSTA, 2005, p.432).

Importa notar que as irregularidades causadoras de nulidades não são sanáveis; as de anulabilidade e de mera irregularidade são (COSTA, 2005).

Um dos motivos que invalidam os processos apuratórios, tanto pela própria Administração Pública, quanto pelo Poder Judiciário, é o desrespeito pelas garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Lessa (2011, p.56) afirma que “constatado o cerceamento de defesa, por inobservância do contraditório, e verificado o prejuízo para a defesa, não há como validar o processo”. Lins e Denys (2007, p.198) esclarecem que “a autoridade julgadora pode declarar a nulidade total ou parcial do processo, se verificar a ocorrência de vício insanável, determinando, no mesmo ato, a instauração de uma nova comissão.” Teixeira (2020), ao falar sobre processos disciplinares, ressalta ponto relevante:

De imediato, registre-se que, à luz do princípio da autotutela, o primeiro controle de legalidade dos atos processuais pode e deve ser feito pela própria comissão. O colegiado tem autonomia para, no curso do inquérito, declarar, de ofício ou a pedido da parte, a nulidade de ato que ele próprio tenha praticado em afronta a lei e a princípios.

Já após a entrega do relatório, ainda sob a égide do princípio acima mencionado, o controle da legalidade incumbe às autoridades intervenientes até o julgamento (TEIXEIRA, 2020, p.1775).

Lins e Denys (2007) exemplificam a situação, elencando alguns casos: se a portaria inaugural for nula, será declarada a nulidade total do processo; se a notificação prévia for nula, será declarada a nulidade parcial do processo e nomeada nova comissão para dar continuidade aos trabalhos, a partir da notificação prévia; se os atos de encerramento da instrução e indiciamento forem nulos, será declarada a nulidade parcial do processo e nomeada nova comissão para dar continuidade aos trabalhos, a partir do encerramento da instrução e indiciamento, sendo que a nova comissão pode reabrir a instrução processual, se entender que necessita de mais provas.

2.4 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. Furtado (2013) alerta sobre o dever de observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública:

Os princípios gerais da Administração não podem ser considerados meras cartas de intenção. O cumprimento efetivo de todos eles deve ser considerado dever a ser cumprido por todos os responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Na eventualidade de a lei facultar adoção de várias opções ou possibilidades de agir, deve ele adotar aquela que melhor realize todos os princípios da Administração Pública. A rigor, se a lei permite interpretação que possa ferir a moralidade, a impessoalidade, a eficiência ou qualquer outro princípio, deve o administrador descartar essa interpretação porque contrária ao Direito (FURTADO, 2013, p.99).

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.” Moraes (2002) assim explica o princípio:

A atividade estatal produz de modo direto ou indireto consequências jurídicas que instituem, reciprocamente, direito ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a Administração e os administrados. Portanto, existirão direitos e obrigações recíprocos entre o Estado-administração e o indivíduo-administrado e, conseqüentemente, esse, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da administração pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível (MORAES, 2002, p.786).

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):

O princípio constitucional da eficiência pode ser compreendido como a necessidade de o ato administrativo atingir e produzir o efeito útil ou adequado, tal como previsto em lei, de forma transparente, moral e impessoal. É o cumprimento da finalidade normativa, adequada a gerar os

efeitos esperados pelo ordenamento. Trata-se do contraste entre os resultados atribuíveis à ação administrativa em vista das previsões normativas; relação entre o concretamente realizado e a perspectiva ideal da atividade administrativa.

Mais do que isso: e eficiência exige postura *ativa* da Administração no sentido de sempre procurar aprimorar o cumprimento dos demais princípios constitucionais. O atendimento à ordem maior da eficiência administrativa dirige-se ao objetivo de esmerar-se no atendimento aos demais mandamentos da Constituição (MOREIRA, 2010, p.205-206).

Complementa Teixeira (2020, p.580) que “a eficiência impõe que deve ser superado qualquer mero formalismo que atente contra o interesse público”. 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 Gasparini (2012), com relação à rapidez, entende-se que não há como a Administração justificar a procrastinação do agir para atender os interesses da sociedade; no que tange à perfeição, a Administração deve usar técnica e conhecimento na execução de suas tarefas; sobre o rendimento, a Administração deve obter resultados positivos e satisfatórios para a comunidade.

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 mesmo entendimento, Bocchino *et al.* (2016, p.4), 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”.

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).

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.

Di Pietro (2014) alerta, porém, que o princípio da eficiência não pode se prevalecer sobre os demais princípios constitucionais, devendo se adicionar a eles (DI PIETRO, 2014). No mesmo sentido Medauar (2013), para quem o princípio da eficiência não pode atropelar o da legalidade, devendo, estes dois princípios, concordar entre si.

Madeira (2008, p.47) articula que a Administração Pública deve “executar suas tarefas da forma mais rápida e completa possível com o mínimo de esforço financeiro e humano. Pode-se dizer que é a busca pela máxima qualidade do serviço público com o mínimo de esforço para a sociedade”. 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 neste significado dado por Madeira (2008), de economizar recursos humanos e financeiros. No mesmo diapasão, 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).

Vale dizer que 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) 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).

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.”

2.5 A ECONOMIA PROPORCIONADA PELO TAC

Quando se discorre sobre a economia que pode ser gerada pelo TAC, deve-se frisar que a mesma não abarca apenas o aspecto financeiro, mas também a economia em termos de recursos humanos que a instituição pode ter ao priorizar a formalização de um ajuste com seu servidor em vez de submetê-

lo a processo disciplinar.

Em dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito, na Universidade Católica de Brasília, Nóbrega (2015) desenvolveu um trabalho com o objetivo de debater sobre a eficiência econômica gerada por um eventual aparecimento de TAC. Observe-se que o trabalho é de 2015 e o TAC só foi instrumentalizado no ano 2017, portanto Nóbrega trabalhava com hipóteses, amparando-se numa minuta de norma da Comissão de Coordenação de Correição do Poder Executivo Federal. Concluiu Nóbrega:

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.

Contudo, nos termos do que foi exposto, restou evidenciado que, do ponto de vista econômico, é necessário atentar as especificidades de cada órgão e entidade onde o Termo de Ajustamento de Conduta será implementado, com a respectiva análise de todos os elementos com aptidão para influir no custo dos procedimentos correicionais, bem como na estrutura de incentivos que indicará se a aceitação do ajuste é ou não do interesse ao agente infrator (NÓBREGA, 2015, p.71-72).

Ressalte-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.

Porém, Nóbrega (2015) apurou, junto ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares, que entre 2010 e 2014 foram concluídos 22.737 Processos Administrativos Disciplinares no Poder Executivo Federal e que o tempo médio de tramitação deles foi de 395 dias (275 dias com a comissão e 120 dias para julgamento). Conclui Nóbrega (2015):

Ou seja, ainda que haja um prazo legal previsto para a conclusão dos trabalhos, este lapso temporal não vem sendo observado pela Administração complexidade dos fatos ventilados em certos processos, o que acaba por demandar uma instrução probatória mais longa, como a

falta de capacitação dos servidores que compõem as comissões. Ademais, é oportuno registrar que a jurisprudência vem posicionando-se no sentido de que não há qualquer ilegalidade no fato de a Administração não concluir o processo no prazo de cento e vinte dias Pública Federal. As razões para tanto são as mais diversas possíveis, desde a complexidade dos fatos ventilados em certos processos, o que acaba por demandar uma instrução probatória mais longa, como a falta de capacitação dos servidores que compõem as comissões (NÓBREGA, 2015, p.38-39).

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. Neste sentido, a CGU alerta, em seu Manual:

Sabe-se que a instauração dos instrumentos punitivos traz consigo onerosos custos a serem suportados pela Administração e seus agentes. Tais custos descortinam reflexos tanto materiais, como, por exemplo, gastos financeiros, resultados negativos na produtividade da atividade-fim do órgão ou entidade, entre outros, quanto imateriais, como o desconforto causado no âmbito da repartição, repercussões na imagem e segurança jurídica da instituição, etc. Reforça-se, portanto, que a custosa e reservada sede disciplinar somente deve ser inaugurada quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos não surtirem o efeito restabelecedor da ordem interna ou inibidor da desordem administrativa (BRASIL, 2021, p.77).

Souza (2018) também avisa 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).

Destarte, é possível perceber que a tramitação dos processos apuratórios tem um custo para a gestão pública.

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 [...]”.

Em artigo com o objetivo de apontar as percepções dos servidores com relação ao processo administrativo disciplinar, mirando identificar os elementos negativos e positivos que têm desdobramentos na realização deste tipo de processo, Fossati e Costa (2013) chegaram a estas conclusões:

Segundo os resultados apresentados, os servidores percebem o PAD como um instrumento útil à entidade e à sociedade, porém os servidores ao participarem não têm ganhos pessoais, o que dificulta o interesse dos mesmos em participar. Entende-se que os ganhos não são necessariamente remuneração, mas reconhecimento e valorização contam neste processo. Sendo assim, a falta de feedback após a realização de um PAD é um elemento de frustração que inibe a participação do servidor, aumentando a sensação de “perda de tempo” e de que o Processo Disciplinar é “inconclusivo”.

Logo, observa-se que a falta de feedback bem como os feedbacks considerados insatisfatórios prejudicam a percepção dos servidores com relação ao PAD e à CPAD, afetando o interesse dos mesmos em continuar participando quando novamente convidados. Tal prejuízo se deve a uma análise de custo-benefício, porquanto a realização do PAD é reconhecidamente um benefício institucional e para a sociedade, não é da mesma forma um benefício para o servidor do ponto de vista da falta de reconhecimento, valorização do mesmo e representa simultaneamente uma perda (custo) de energia e trabalho, tendo em vista a constante justificativa de falta de tempo/acúmulo de trabalho de acordo com a ótica do servidor (FOSSATI; COSTA, 2013, p.17).

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”. 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).

Neste aspecto, Oliveira (2019b) destaca como vantagem da consensualidade

a diminuição de litigiosidade, tanto administrativa, quanto judicial, pois o destinatário da medida não opõe resistência a ela, como o faz contra decisões imperativas.

Complementa Oliveira (2019b):

A administração consensual tem ganhado espaço na gestão pública, fundamentada em possíveis vantagens que uma decisão negocial pode propiciar, como a menor resistência à solução delineada, a economia de tempo e recursos, bem como a redução de litigiosidade (OLIVEIRA, 2019b, p.48).

Pode-se aqui elencar como ganho também, a diminuição dos custos psicológicos gerados pela realização de processos apuratórios. Na maioria das vezes, as comissões processantes são formadas por servidores que atuam na mesma instituição que o investigado, o que gera desgaste psicológico nos membros da comissão; quando da realização de medida negocial, como o firmamento de Termo de Ajustamento de conduta, isto não ocorre.

Assim, o termo de ajustamento de conduta pode se traduzir em instrumento de administração consensual propulsor de maior eficiência e economicidade, levando a Administração Pública a melhorar a forma de utilização de seus recursos humanos e financeiros no atingimento de suas finalidades, exercendo, assim, a boa governança pública.

3 METODOLOGIA

Este capítulo descreve os métodos e procedimentos empregados na pesquisa, a fim de evidenciar de que forma foi conduzido estudo, bem como de que maneira se chegaram aos resultados apresentados.

Cervo, Bervian e da Silva (2007, p.27) apontam que método, em sentido lato, “é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um certo fim ou resultado desejado”. Os autores diferenciam método de técnica da seguinte forma:

Por método, entende-se o dispositivo ordenado, o procedimento sistemático, em plano geral. A técnica, por sua vez, é a aplicação do plano metodológico e a forma especial de o executar. Comparando, pode-se dizer que a relação existente entre método e técnica é a mesma que existe entre estratégia e tática. A técnica está subordinada ao método, sendo sua auxiliar imprescindível (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p.29)

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 e indutiva quanto ao método.

Gerhardt e Silveira (2009) assim conceituam pesquisa:

A pesquisa é a atividade nuclear da Ciência. Ela possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade a investigar. A pesquisa é um processo permanentemente inacabado. Processa-se por meio de aproximações sucessivas da realidade, fornecendo-nos subsídios para uma intervenção no real. A pesquisa científica é o resultado de um inquérito ou exame minucioso, realizado com o objetivo de resolver um problema, recorrendo a procedimentos científicos (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.31).

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”.

Para Silva e Menezes (2001, p.20) e Gerhardt e Silveira (2009, p.35) a pesquisa aplicada “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”.

Neste sentido, Perovano (2016, p.39), para quem a pesquisa aplicada “comumente adotada para fins institucionais e tecnológicos, apresenta o viés

prático de investigação”.

Oliveira (2001, p.123) defende que a pesquisa aplicada “requer determinadas teorias ou leis mais amplas como ponto de partida, e tem por objetivo pesquisar, comprovar ou rejeitar hipóteses sugeridas pelos modelos teóricos e fazer a sua aplicação à diferentes necessidades humanas”.

A natureza da pesquisa é qualitativa.

Assim Oliveira (2001) diferencia a pesquisa qualitativa da quantitativa:

O quantitativo, conforme o próprio termo indica, significa quantificar opiniões, dados, nas formas de coleta de informações, assim como também com o emprego de recursos e técnicas estatísticas desde as mais simples, como percentagem, média, moda, mediana e desvio padrão, até as de uso mais complexo, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc., normalmente usadas em defesas de teses. [...] Com relação ao emprego do método ou abordagem qualitativa esta difere do quantitativo pelo fato de não empregar dados estatísticos como centro do processo de análise de um problema. A diferença está no fato de que o método qualitativo não tem a pretensão de numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas. [...] Justifica-se o fato do tratamento qualitativo de um problema, que pode até ser uma opção do pesquisador, apresentar-se de uma forma adequada para poder entender a relação de causa e efeito do fenômeno e consequentemente chegar à sua verdade e razão (OLIVEIRA, 2001, p.115-116).

Neste sentido Beuren (2003), para quem a pesquisa qualitativa não pretende mensurar categorias homogêneas, de forma que não usa instrumentos estatísticos para a análise da pesquisa, e também Perovano (2016), segundo o qual:

Na pesquisa qualitativa, não são utilizadas quantificações numéricas, mas o exercício da compreensão do objeto de pesquisa de acordo com o previsto, uma vez que a ênfase não está em medir as variáveis em estudo, mas em entendê-las (PEROVANO, 2016, p.43-44).

De acordo com Beuren (2003, p.92), a abordagem do tipo qualitativa “visa destacar características não observadas por meio de um estudo quantitativo, haja vista a superficialidade deste último”.

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”.

No entender das autoras:

Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de

interação) e se valem de diferentes abordagens (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.32).

Segundo Oliveira (2001), a abordagem qualitativa ajuda a descrever hipóteses ou problema complexos e também a analisar a interação entre determinadas variáveis.

Consideram Silva e Menezes (2001):

Que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem (SILVA; MENEZES, 2001, p.20).

Sobre o campo de estudo abrangido pela pesquisa qualitativa, tem-se que para Chizzotti (2003):

A pesquisa qualitativa recobre, hoje, um campo transdisciplinar, envolvendo as ciências humanas e sociais, assumindo tradições ou multiparadigmas de análise, derivadas do positivismo, da fenomenologia, da hermenêutica, do marxismo, da teoria crítica e do construtivismo, e adotando multimétodos de investigação para o estudo de um fenômeno situado no local em que ocorre, e enfim, procurando tanto encontrar o sentido desse fenômeno quanto interpretar os significados que as pessoas dão a eles (CHIZZOTTI, 2003, p.221).

Este tipo de abordagem induz a leituras sobre o tema pesquisado, e a “descrever pormenorizada ou relatar minuciosamente o que os diferentes autores ou especialistas escrevem sobre o assunto e, a partir daí, estabelecer uma série de correlações para, ao final, darmos nosso ponto de vista conclusivo”. (OLIVEIRA, 2001, p.117).

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”.

Conlui Chizzotti (2003):

Cresce, porém, a consciência e o compromisso de que a pesquisa é uma prática válida e necessária na construção solidária da vida social, e os pesquisadores que optaram pela pesquisa qualitativa, ao se decidirem

pela descoberta de novas vias investigativas, não pretenderam, nem pretendem furtar-se ao rigor e à objetividade, mas reconhecem que a experiência humana não pode ser confinada aos métodos nomotéticos de analisá-la e descrevê-la (CHIZZOTTI, 2003, p.232).

Quanto aos objetivos, uma pesquisa pode ser exploratória, descritiva ou explicativa. No caso em tela, 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”.

Para Beuren (2003), a pesquisa exploratória contribui para aprofundar e esclarecer determinados temas.

Gerhardt e Silveira (2009, p.32) indicam que a pesquisa exploratória “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”.

Cervo, Bervian e da Silva (2007, p.63) consideram que a pesquisa exploratória “não requer a elaboração de hipóteses a serem testadas no trabalho, restringindo-se a definir objetivos e buscar mais informações sobre determinado assunto de estudo”. Consideram que tais pesquisas objetivam conhecer melhor o assunto ou ter novas perspectivas e ideias sobre ele.

Ainda de acordo com Beuren (2003):

A caracterização do estudo como pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa (BEUREN, 2003, p.80).

Observe-se que segundo Perovano (2016), a maioria das pesquisas exploratórias usa a abordagem qualitativa.

Gil (2019) entende que pesquisas acadêmicas têm, ao menos em um momento inicial, o feitiço de exploratória. Para o autor, este tipo de pesquisa visa

“proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 2019, p.26).

A presente pesquisa também se caracteriza como descritiva.

Para Beuren (2003, p.81), “descrever significa identificar, relatar, comparar, entre outros aspectos”.

Neste mesmo sentido, Cervo, Bervian e da Silva (2007, p.61), para quem a pesquisa descritiva “observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los”. Complementam os autores que a pesquisa descritiva:

Procura descobrir, com a maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e suas características. Busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo isoladamente como de grupos e comunidades mais complexas (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p.61-62).

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”.

Oliveira (2001, p.114) entende que este tipo de estudo “possibilita o desenvolvimento de um nível de análise em que se permite identificar as diferentes formas dos fenômenos, sua ordenação e classificação”. Além disso: “dão margem também à explicação das relações de causa e efeito dos fenômenos, ou seja, analisar o papel das variáveis que, de certa maneira, influenciam ou causam o aparecimento dos fenômenos” (OLIVEIRA, 2001, p.114).

Gil (2019) afirma que a maioria das pesquisas de cunho profissional se configuram como descritiva. O autor entende que o objetivo da pesquisa descritiva é descrever predicados de um fenômeno ou de uma população, ou descobrir relações entre variáveis e até mesmo a natureza destas relações, caso em que se aproxima da pesquisa explicativa.

Também Perovano (2016) entende que as pesquisas descritivas se prestam para apontar características de fenômenos sociais.

Cervo, Bervian e da Silva (2007) ressaltam que a pesquisa descritiva trabalha com dados e a coleta destes é uma de suas características.

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

Cervo, Bervian e da Silva (2007) 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”. (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p.60) e pode ser feita como parte de uma pesquisa descritiva.

Santos (2015, p.24) explica que “os procedimentos de coleta são os métodos práticos utilizados para juntar as informações necessárias à construção dos raciocínios em torno de um fato/fenômeno/processo”. Para ele, a pesquisa bibliográfica, o levantamento e a pesquisa experimental são as maneiras mais comuns de angariar tais informações.

Eco (2007, p.77) alega que os repertórios bibliográficos “são os mais seguros para quem tenha já uma ideia clara sobre o tema que pretende estudar”.

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”.

Para Marconi e Lakatos (2010), este é o objetivo da pesquisa bibliográfica:

Colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas (MARCONI; LAKATOS, 2010, p.166).

Santos (2015) considera que, por estar presente em toda pesquisa, a questão bibliográfica merece tratamento especial e rechaça a ideia do dado bibliográfico como informação de segunda categoria:

É verdade que a pesquisa bibliográfica não costuma oferecer dados inéditos, como a pesquisa de campo ou de laboratório. Ressalte-se, porém, que em nada compromete a possibilidade de originalidade dos raciocínios que, a partir deles, possam ser desenvolvidos. A bem da verdade, dados já publicados podem, mesmo, possibilitar raciocínios inéditos, já que o conceito de inédito não se restringe a “realidade nova”. Pode também significar “pensamento novo” a respeito de “realidade velha” (SANTOS, 2015, p.84-85).

Assim Perovano (2016) entende a pesquisa bibliográfica:

Como classificação de pesquisa, a pesquisa bibliográfica é desenvolvida unicamente com referenciais impressos ou procedentes de internet busca cobrir uma quantidade de variáveis de pesquisa mais ampla do que se poderia pesquisar diretamente no campo.

A investigação é realizada com base em material já publicado o conteúdo é consultado diretamente pelo pesquisador (PEROVANO, 2016, p.186).

Perovano (2016) elenca como etapas da pesquisa bibliográfica o delineamento do problema de pesquisa; a revisão da bibliografia; a coleta de dados fundamentada na seleção e leitura das obras de interesse; a organização dos dados; e a análise e discussão dos dados.

Gil (2019, p.28), para quem “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já publicado”, está atento às novas formas de fontes em relação ao material a ser usado neste tipo de pesquisa:

Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos. Todavia, em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes, como discos, fitas magnéticas, CDs, bem como material disponibilizado pela Internet (GIL, 2019, p.28).

Na lição de Silva e Menezes (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”.

Beuren (2003) ressalta que a pesquisa bibliográfica compõe uma parte, tanto da pesquisa experimental, quanto da descritiva, pois obtém conhecimentos pré-existentes sobre o que se pretende estudar.

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).

Assim, foi feita revisão da literatura sobre Termo de Ajustamento de Conduta em processos disciplinares no âmbito das instituições públicas federais regidas pela Lei n.º 8112, de 1990, usando textos, artigos, dissertações e teses que tratam sobre o assunto.

Observe-se que, para a contextualização do tema, no referencial teórico

também são abordados aspectos como a relação entre direito e organização, o direito administrativo disciplinar, a obrigação da Administração Pública de apurar as faltas cometidas pelos servidores públicos regidos pela Lei n.º 8112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União), os processos apuratórios e suas modalidades, o histórico do instituto TAC e sua previsão legal para celebração no âmbito do Poder Público Federal, o princípio da eficiência que rege a Administração Pública, e sobre a economia, tanto econômica, quanto de recursos humanos, que os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) podem propiciar à gestão pública.

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).

Também Oliveira (2001) indica que muitas vezes a pesquisa de documentos é confundida com a pesquisa bibliográfica, sendo que para ele esta última é mais ampla que a primeira.

No mesmo sentido Gil (2019), que além de apontar a pesquisa documental como aquela usada em quase todas as Ciências Sociais, ressalta sua semelhança com a pesquisa bibliográfica, apontando a diferença:

A principal diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito específico de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas (GIL, 2019, p.29).

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”.

Outro aspecto levantado por Gil (2019) é que algumas fontes podem ser consideradas tanto como documentais, como bibliográficas, a exemplo de

relatórios e compilações estatísticas. Para estes casos, o autor sugere que a fonte seja considerada bibliográfica quando obtida em bases de dados ou bibliotecas, e documental quando interno a alguma organização.

Gil (2019) adverte que é amplo o conceito de documento. Complementa o autor:

O conceito de documento, por sua vez, é bastante amplo, já que este pode ser constituído por qualquer objeto capaz de comprovar algum fato ou acontecimento. Assim para um arqueólogo, um fragmento de cerâmica poder ser reconhecido como um importante documento para o estudo da cultura de povos antigos. Inscrições em paredes, por sua vez, podem ser consideradas como documentos em pesquisa no campo da comunicação social (GIL, 2019, p.29).

A despeito de abrir o leque de possibilidades para fontes documentais, Gil (2019) elenca as mais usadas:

1. documentos institucionais, mantidos em arquivos de empresas, órgãos públicos e outras organizações;
2. documentos pessoais, como cartas e diários;
3. material elaborado para fins de divulgação, como *folders*, catálogos e convites;
4. documentos jurídicos, como certidões, escrituras, testamentos e inventários;
5. documentos iconográficos, como fotografias, quadros e imagens; e
6. Registros estatísticos (GIL, 2019, p.29).

Vergara (2003, p.48) completa que tal tipo de pesquisa pode ser “realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza”.

Lima e Mito (2007, p.38) consideram que “a pesquisa bibliográfica implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório”.

Destacam as autoras:

Ao tratar da pesquisa bibliográfica, é importante destacar que ela é sempre realizada para fundamentar teoricamente o objeto de estudo, contribuindo com elementos que subsidiam a análise futura dos dados obtidos. Portanto, difere da revisão bibliográfica uma vez que vai além da simples observação de dados contidos nas fontes pesquisadas, pois imprime sobre eles a teoria, a compreensão crítica do significado neles existente (LIMA; MIOTO, 2007, p.44).

Importante ressaltar que Perovano (2016) entende possível usar a análise de conteúdo indicada por Bardin 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.”

Beuren (2003, p.135) elenca como fontes secundárias “as teses, dissertações, monografias, artigos de anais, artigos eletrônicos, publicações avulsas, livros, revistas, os boletins de jornais”. Também tem este entendimento Vergara (2003).

Marconi e Lakatos (2010) chamam a pesquisa bibliográfica também de pesquisa de fontes secundárias, incluem no rol de fontes bibliográficas os meios de comunicação oral, e audiovisuais, de forma a incluir rádios, filmes e televisão.

O método da pesquisa é o indutivo.

Quanto ao método, Ruiz (2002, p.137) esclarece que “a palavra *método* é de origem grega e significa o conjunto de etapas e processos a serem vencidos ordenadamente na investigação dos fatos ou na procura da verdade”. No que toca à importância do método, o autor explica:

O método confere segurança e é fator de economia na pesquisa, no estudo, na aprendizagem. Estabelecido e aprimorado pela contribuição cumulativa dos antepassados, não pode ser ignorado hoje, em seus delineamentos gerais, sob pena de insucesso (RUÍZ, 2002, p.137).

Ruiz (2002) elenca dois métodos, o racional e o experimental (indutivo). No primeiro caso, parte-se de enunciados gerais para uma conclusão particular, ou seja, a há direção descendente do pensamento, também chamando de pensamento dedutivo. No segundo caso, a direção do pensamento é ascendente, isto é, parte-se de casos singulares para se chegar a enunciados gerais. Este último será o utilizado na presente pesquisa.

O método indutivo, para Silva e Menezes (2001):

Método proposto pelos empiristas Bacon, Hobbes, Locke e Hume. Considera que o conhecimento é fundamentado na experiência, não levando em conta princípios preestabelecidos. No raciocínio indutivo a generalização deriva de observações de casos da realidade concreta. As

constatações particulares levam à elaboração de generalizações (SILVA; MENEZES, 2001, p.26).

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.”

Na mesma linha, Marconi e Lakatos (2010), que nos argumentos indutivos não se chega a inevitavelmente a conclusões verdadeiras, mas apenas a conclusões prováveis.

Para Perovano (2016):

No método de raciocínio indutivo, utilizam-se argumentos que levam a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam. No método indutivo, as premissas verdadeiras levam a conclusões prováveis, a tendências, a padrões de comportamento e à previsão de eventos futuros, pois sustentam ou atribuem certa probabilidade. [...] Desse modo, quando se identificam premissas verdadeiras, a conclusão é “supostamente” verdadeira. O raciocínio indutivo produz a argumentação que parte de premissas particulares para uma conclusão universal (PEROVANO, 2016, p.252).

Alerta Ruiz (2002, p.139), porém, que no raciocínio dedutivo, “a conclusão não pode ter extensão maior do que as premissas”.

Com o fito e impedir equívocos, Marconi e Lakatos (2010) propõem etapas ao método indutivo:

- a) certificar-se de que é verdadeiramente essencial a relação que se pretende generalizar - evita confusão entre o acidental e o essencial;
- b) assegurar-se de que sejam idênticos os fenômenos ou fatos dos quais se pretende generalizar uma relação - evita aproximações entre fenômenos e fatos diferentes, cuja semelhança é acidental;
- c) não perder de vista o aspecto quantitativo dos fatos ou fenômenos - impõe-se esta regra já que a ciência é primordialmente quantitativa, motivo pelo qual é possível um tratamento objetivo, matemático e estatístico (MARCONI e LAKATOS, 2010, p.70).

Marconi e Lakatos (2010) argumentam que duas perguntas advêm do uso do método indutivo:

- a) Qual a justificativa para as inferências indutivas? A resposta é: temos expectativas e acreditamos que exista certa regularidade nas coisas, e por este motivo, o futuro será como o passado.

- b) Qual a justificativa para a crença de que o futuro será como o passado? São, principalmente, as observações feitas no passado. *Exemplo:* se o sol vem "nascendo" há milhões de anos, pressupõe-se que "nascerá" amanhã. Portanto, as observações repetidas, feitas no passado, geram em nós a expectativa de certa regularidade no mundo, no que se refere a fatos e fenômenos. Por este motivo, analisando-se vários casos singulares do mesmo gênero, estende-se a todos (do mesmo gênero) as conclusões baseadas nas observações dos primeiros, através da "constância das leis da natureza" ou do "princípio do determinismo" (MARCONI; LAKATOS, 2010, p.70).

De acordo com Oliveira (2001, p.61), "a indução é o método científico por excelência e por isso mesmo, é o método fundamental das ciências naturais e sociais".

Destarte, o método usado foi o indutivo, por meio da análise de processos disciplinares já concluídos e arquivados na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

A seguir, o quadro de classificação da metodologia usada na pesquisa e os autores que as embasam.

QUADRO 1 - CLASSIFICAÇÃO DA METODOLOGIA USADA NA PESQUISA

CLASSIFICAÇÃO DA METODOLOGIA		
Quanto à natureza	Aplicada	Gerhardt e Silveira (2009), Oliveira (2001), Vergara (2003), Silva e Menezes (2001), Perovano (2016)
Quanto à abordagem	Qualitativa	Chizzotti (2003), Gerhardt e Silveira (2009), Beuren (2003), Oliveira (2001) Silva e Menezes (2001), Perovano (2016)
Quanto aos objetivos	Descritiva	Gerhardt e Silveira (2009), Beuren (2003), Gil (2019), Oliveira (2001), Perovano (2016), Cervo, Bervian e da Silva (2007)
	Exploratória	Gerhardt e Silveira (2009), Beuren (2003), Vergara (2003), Gil (2019), Perovano (2016), Cervo, Bervian e da Silva (2007)
Quanto aos procedimentos	Pesquisa bibliográfica	Eco (2007), Marconi e Lakatos (2010), Beuren (2003), Gil (2019), Oliveira (2001), Vergara (2003), Santos (2015), Perovano (2016), Cervo, Bervian e da Silva (2007), Silva e Menezes (2001)
	Pesquisa documental	Lima e Miotto (2007), Beuren (2003), Gil (2019), Oliveira (2001), Vergara (2003), Perovano (2016)
Quanto à fonte de pesquisa	Secundária	Booth, Colomb e Williams (2005), Marconi e Lakatos (2010), Vergara (2003), Beuren (2003)
Quanto ao método	Indutiva	Ruiz (2002), Marconi e Lakatos (2010), Oliveira (2001), Silva e Menezes (2001), Perovano (2016), Cervo, Bervian e da Silva (2007)

FONTE: A autora (2022).

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.

Bardin (2016, p.37) esclarece, a respeito da análise de conteúdo, que se trata de “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” e que “não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

Porém a autora, ao escrever sobre a análise de conteúdo e a análise documental, assim esclarece:

O peso do desenvolvimento das técnicas documentais tem-se mantido relativamente discreto no campo científico. A documentação permanece uma atividade muito circunscrita e a análise documental, pouco conhecida do profano, é um assunto para especialistas. No entanto, alguns procedimentos de tratamento da informação documental apresentam tais analogias com uma parte das técnicas da análise de conteúdo que parece conveniente aproximá-los para melhor diferenciar (BARDIN, 2016, p.51).

Bardin (2016) define a análise documental como um conjunto de operações que objetivam conceber o conteúdo de um documento de uma maneira diferente do original, representando a informação de outra forma, com o objetivo de armazená-la de uma maneira variável e promover ao observador o máximo de informação com o máximo de pertinência.

A autora elenca as diferenças principais entre a análise de conteúdo e a análise documental:

- A documentação trabalha com documentos; a análise de conteúdo com mensagens (comunicação).
- A análise documental faz-se, principalmente, por classificação-indexação; a análise categórica temática é, entre outras, *uma* das técnicas da análise de conteúdo.
- O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenamento; o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem (BARDIN, 2016, p.52).

Bardin (2016, p.51) aponta que “a análise documental é, portanto, uma fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou de um banco de dados”.

Desta forma, Bardin (2016) entende que a análise documental consiste em se passar de um documento primário para um secundário, ou seja, de um

documento bruto para outro que é a representação do primeiro.

Gil (2019), a respeito da análise e interpretação de dados, explica que são diversos os delineamentos de análise do conteúdo. Porém, qualquer que seja o delineamento, identifica-se ao menos estes estágios: definição dos objetivos ou hipóteses; constituição de um quadro de referência; seleção dos documentos a serem analisados; construção de um sistema de categorias e indicadores; definição de unidades de análise; definição de regras de enumeração; teste de validade e fidedignidade; tratamento de dados; e interpretação dos dados.

Segundo Gerhardt e Silveira (2009), uma pesquisa objetiva responder à pergunta inicial. Para tanto, elabora-se hipóteses ou perguntas de pesquisa, coleta-se dados e verifica-se se estes correspondem à hipótese. Assim que, para os autores, o passo primordial da análise de dados é empírico.

Porém os autores apontam uma segunda função da análise de dados:

Mas a realidade é sempre mais complexa do que as hipóteses e questões elaboradas pelo pesquisador, e uma coleta de dados rigorosa sempre traz à tona outros elementos ou outras relações não cogitados inicialmente. Nesse sentido, a análise das informações tem uma segunda função, a de interpretar os fatos não cogitados, rever ou afinar as hipóteses, para que, ao final, o pesquisador seja capaz de propor modificações e pistas de reflexão e de pesquisa para o futuro (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.58).

Considerando que a autora, em sua atuação profissional em Universidade Pública Federal, analisa e participa de processos apuratórios, para a presente pesquisa adota-se também a observação participante.

Marconi e Lakatos (2010) entendem a observação participante como a atuação real do pesquisador no grupo estudado, incorporado e participando das atividades dele.

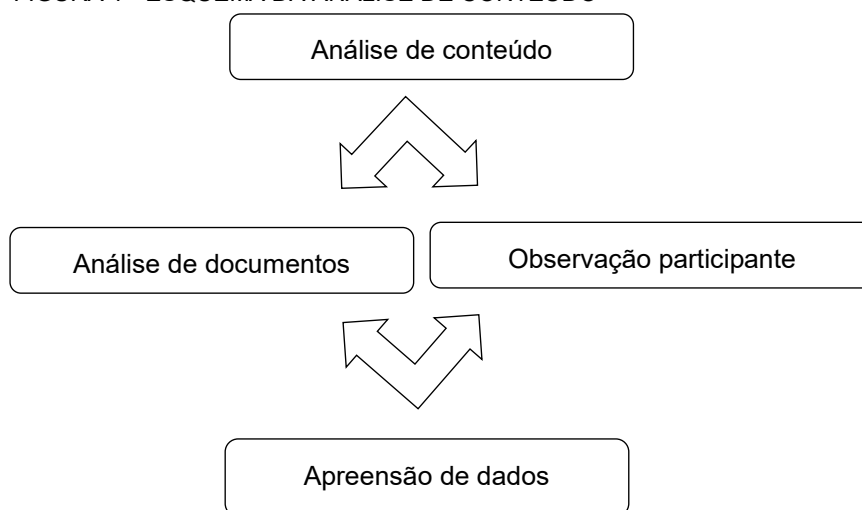
Angrosino (2009, p.34) ressalta que “a observação participante não é propriamente um método, mas sim um estilo pessoal adotado por pesquisadores em campo de pesquisa”.

A adoção da estratégia do observador participante, ou pesquisador participante, possibilita uma análise de dados mais ampla quando do exame dos documentos. Isto porque a pesquisadora possui conhecimento prático sobre o tema estudado, o que possibilita perceber aspectos nem sempre abordados em

artigos ou livros sobre o assunto, pois há grande inclusão da pesquisadora com o objeto observado.

Assim, a análise de conteúdo se deu pela análise dos documentos e pela observação participante, que resultaram na apreensão de dados, conforme a figura 1.

FIGURA 1 - ESQUEMA DA ANÁLISE DE CONTEÚDO



FONTE: A autora (2022).

Foi realizada a análise documental em processos de sindicância e administrativos disciplinares abertos e concluídos na UTFPR no período de 31 de maio de 2017 a 31 de maio de 2021; foram contabilizados quantos processos apuratórios disciplinares deste período foram processados, mas que poderiam ter sido substituídos por TAC. Este mesmo aspecto foi analisado em relação aos processos disciplinares discentes. Também foram verificados quantos TACs foram firmados na instituição, no período de pesquisa, bem como se foram integralmente cumpridos. Esta análise foi qualitativa.

Na primeira etapa de triagem dos documentos foi verificado quais se enquadrariam como casos passíveis de celebração de TAC. Aqui cabe ressaltar que a mudança de norma que rege este instituto forçará que os processos sejam analisados de acordo com a data em que foram processados.

Isto porque 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.

Então veio a Instrução Normativa n.º 17/2019, que vigorou de 27 de janeiro de 2020 a 01 de março de 2020 e após a Instrução Normativa n.º 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.

Desta forma, cada processo apuratório disciplinar foi analisado levando em conta a norma que regia a celebração do TAC no momento em que foram instaurados.

A segunda etapa da triagem se deu pela leitura dos processos selecionados na primeira fase, de forma a analisar quais estariam aptos a serem substituídos pelo TAC considerando todas as condições impostas pela Instrução Normativa vigente à época.

No que se refere à revisão de literatura, Silva e Menezes (2001) consideram que esta é umas das fases de maior importância na pesquisa, pois é a fundamentação teórica escolhida para estruturar e sustentar o estudo. Para as autoras:

A revisão de literatura resultará do processo de levantamento e análise do que já foi publicado sobre o tema e o problema de pesquisa escolhidos. Permitirá um mapeamento de quem já escreveu e o que já foi escrito sobre o tema e/ou problema da pesquisa (SILVA; MENEZES, 2001, p.37).

Silva e Menezes (2001) recomendam a metodologia de pesquisa bibliográfica para a elaboração da revisão de literatura.

Um dos objetivos da revisão de literatura é conhecer o estado da arte, onde “o pesquisador procura mostrar através da literatura já publicada o que já sabe sobre o tema, quais as lacunas existentes e onde se encontram os principais entraves teóricos ou metodológicos” (SILVA; MENEZES, 2001, p.37).

O estado da arte configura-se pelo *corpus* estático e pelo *corpus* dinâmico. O *corpus* estático é composto pelos textos de autores de base sobre o assunto pesquisado, que podem não aparecer na pesquisa em bancos de dados devido ao recorte temporal normalmente utilizado nestas buscas, mas que são citados em quase todos os estudos importantes sobre o tema. O *corpus* dinâmico, por sua vez, consubstancia-se pelos textos atuais encontrados nas

pesquisas em bases de dados.

Na identificação dos textos do *corpus* estático, usou-se a metodologia de “bola de neve”, no qual as referências bibliográficas dos artigos selecionados na fase de projeto de tese foram analisadas para buscar textos relevantes para o estudo.

Inicialmente procurou-se, nos textos que serviram de alicerce para o projeto da tese, aqueles cujas referências fossem robustas a ponto de trazer autores de base para a composição do marco teórico, bem como artigos que tratassem de alguns dos temas da fundamentação teórica.

Nas referências da dissertação de Nóbrega chegou-se ao Manual de Marcos Salles Teixeira, para a Controladoria-Geral da União (2020). Outra fonte usada foi o referencial contido no Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU.

Destas, chegou-se ao total de 9 textos e 26 livros.

O rol de textos novos é composto por 7 artigos, 1 dissertação e 1 manual.

Quanto aos livros, procurou-se selecionar aqueles que são considerados como basilares do arcabouço jurídico no ramo do Direito Administrativo, a ponto de serem consultados para a elaboração de textos na área. Assim, foram selecionados aqueles que se repetiram entre as quatro referências, bem como com os que foram usados na elaboração do projeto desta tese, totalizando livros de 24 autores, quais sejam:

Adriane de Almeida LINS e Debora Vasti S. Bomfim DENYS

Alexandre de MORAES

Antonio Carlos Alencar CARVALHO

Antônio Carlos Palhares Moreira REIS

Celso Antonio Bandeira de MELLO

Diógenes GASPARINI

Edmir Netto de ARAÚJO

Egon Bockmann MOREIRA

Francisco Xavier da Silva GUIMARÃES

Hely Lopes MEIRELLES

Ivan Barbosa RIGOLIN

José Armando da COSTA
José CRETELLA Júnior
José dos Santos CARVALHO FILHO
Léo da Silva ALVES
Leslie de Oliveira BOCCHINO *et al.*
Lucas Rocha FURTADO
Marçal JUSTEN FILHO
Maria Sylvia Zanella DI PIETRO
Mauro Roberto Gomes de MATTOS
Odete MEDAUAR
Sebastião José LESSA
Sérgio FERRAZ e Adilson Abreu DALLARI
Vinícius de Carvalho MADEIRA

Para a formação do corpus dinâmico, pesquisou-se textos, artigos, teses e dissertações sobre o tema da pesquisa no banco de dados SCOPUS.

Estes dois tipos de busca resultaram no *corpus* final, isto é, o conjunto de textos que compõem as referências para a revisão de literatura.

A respeito da revisão de literatura quanto à fidedignidade da pesquisa, tem relevância a observação de Ramos, Faria e Faria (2014):

A revisão sistemática caracteriza-se, por conseguinte, por empregar uma metodologia de pesquisa com rigor científico e de grande transparência, cujo objetivo visa minimizar o enviesamento da literatura, na medida em que é feita uma recolha exaustiva dos textos publicados sobre o tema em questão (THORPE *et al.*, 2005; TRANFIELD; DENYER; SMART, 2003). Assim, é basilar o objetivo de estruturar todos os procedimentos de forma a garantir a qualidade das fontes, logo pela definição de uma equação de pesquisa, de critérios de inclusão e exclusão e de todas as normas que julguem convenientes para o caso. A credibilidade da pesquisa será, desta forma, proporcional ao grau de como se estabelecem as regras, pela possibilidade de replicação do processo por um outro indivíduo, na medida em que aquilo que não é verificável pelos pares, não é científico (RAMOS; FARIA; FARIA, 2014, p.22).

Complementam Ramos, Faria e Faria (2014, p.23) que na revisão de literatura devem ser registradas todas as fases da pesquisa, “não só para que esta possa ser replicável por outro investigador, como também para se aferir que o processo em curso segue uma série de etapas previamente definidas e

absolutamente respeitadas nas várias etapas”.

Foi feita revisão da literatura sobre Termo de Ajustamento de Conduta em processos disciplinares no âmbito das instituições públicas federais regidas pela Lei n.º 8112, de 1990. Esta se deu por livros e também por consulta à base de dados SCOPUS, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Considerando o exposto, passa-se à descrição do processo usado para identificar o referencial teórico a partir de um levantamento bibliométrico na base de dados Scopus, para a seleção dos textos do *corpus* dinâmico do estado da arte.

Optou-se pela base de dados SCOPUS em decorrência de sua cobertura abrangente das principais fontes de informação científica e tecnológica, nacionais e internacionais.

De acordo com o site da CAPES, o qual pode ser acessado em https://www.periodicos.capes.gov.br/option=com_pcollection&mn=70&smn=79&cid=127, o “Portal de Periódicos da Capes oferece acesso a textos completos disponíveis em mais de 45 mil publicações periódicas, internacionais e nacionais, e a diversas bases de dados que reúnem desde referências e resumos de trabalhos acadêmicos e científicos até normas técnicas, patentes, teses e dissertações dentre outros tipos de materiais, cobrindo todas as áreas do conhecimento. Inclui também uma seleção de importantes fontes de informação científica e tecnológica de acesso gratuito na web”.

Inicialmente foram identificadas as palavras-chave da pesquisa, bem como sua tradução na língua inglesa, quais sejam:

Palavra-chave	Tradução
▪ Termo de ajustamento de conduta	▪ conduct adjustment agreement or conduct adjustment term
▪ Processo administrativo disciplinar	▪ administrative disciplinary proceedings
▪ Sindicância	▪ Inquiry
▪ Eficiência	▪ Efficiency
▪ Economia	▪ Economy

De antemão sabendo que o tema ora pesquisado é pouco explorado e a

produção científica escassa neste campo, primeiramente a pesquisa no SCOPUS selecionou apenas os seguintes termos e sem limitar data: “*conduct adjustment agreement*” or “*conduct adjustment term*”. Usou-se o operador “or”, porque Termo de Ajustamento de Conduta pode ser traduzido destas duas formas.

Pesquisou-se primeiramente selecionando “artigos”, pois são textos onde os autores são avaliados por seus pares.

O resultado obtido foi de nove artigos. Destes, 8 tratam de assuntos fora do escopo desta pesquisa. Isto porque o termo de ajustamento de conduta é previsto como instrumento em diversas áreas, como por exemplo a ambiental, a do estatuto da criança e do adolescente e a da defesa do consumidor.

Estes 8 artigos tratavam: 1 sobre garimpo (2009), 1 sobre moradia de idosos de baixa renda (2017), 2 sobre questão ambiental (ambos de 2017), 2 sobre educação infantil (2018 e 2019), 1 sobre a empresa Samarco (2021) e 1 aplicado ao Conselho Regional de Enfermagem (2021).

Apenas um artigo relacionava-se ao escopo da pesquisa, escrito em 2020, com o seguinte título: Termo de ajuste de conduta: Medida disciplinar alternativa no âmbito das corregedorias de justiça na visão de um processo democrático.

No resumo do artigo consta seu objetivo:

Analisa a possibilidade de firmar-se um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito das corregedorias gerais da justiça dos tribunais de justiça dos Estados, visando à explanação dos efeitos de seu uso na solução de conflitos disciplinares, considerando o papel das casas censoras de coibir as práticas desfavoráveis ao desempenho das funções do Poder Judiciário, notadamente quanto aos magistrados de 1º. grau, e o cometimento de infrações de natureza administrativo disciplinar que denotem reduzido potencial ofensivo (RAMIDOFF; SANTOS; SANTOS, 2020, p.2).

Assim, analisando o objetivo do artigo, percebe-se que o mesmo tem enfoque de aplicabilidade diferente do proposto na presente pesquisa.

A fim de ampliar ao máximo o campo de pesquisa na base de dados SCOPUS, foi feita a mesma pesquisa, usando as palavras-chave “*conduct adjustment agreement*” or “*conduct adjustment term*” sem limitação de data e sem selecionar o tipo de documento (“*all fields*”).

Esta pesquisa, porém, aumentou apenas para doze o número de publicações – as 9 já citadas, mais 1 sobre meio ambiente, 1 sobre mineração e 1 sobre trabalho

escravo – e não houve acréscimo de publicações quanto ao tema desta pesquisa.

Assim, considerando a aderência e o alinhamento à presente pesquisa, restou apenas 1 texto na base de dados SCOPUS para compor o material de embasamento para a construção do marco teórico. Isto, apesar da cobertura abrangente da base de dados, no que diz respeito a publicações científicas.

Diante desta escassez, a busca por material teórico mediante a análise das referências bibliográficas dos textos que serviram de base para o pré-projeto da tese, bem como o uso de livros de referência sobre o assunto, assumem importância fundamental na construção do marco teórico da tese.

Apesar do resultado apresentado nesta fase de pesquisa na SCOPUS, foi realizada mais uma, com o escopo de comprovar o ineditismo da presente tese.

A pesquisa, usando todos os tipos de documentos da base e sem limitação de data, buscou pelos termos: “*conduct adjustment agreement*” or “*conduct adjustment term*” and “*administrative disciplinary proceedings*” and “*efficiency*”.

Como já explicitado, usou-se o operador “or” entre os termos “*conduct adjustment agreement*” e “*conduct adjustment term*”, porque termo de ajustamento de conduta pode ser traduzido das duas formas.

Usou-se o operador “and” para acrescentar o termo “*administrative disciplinary proceedings*”, porque o TAC de que se está falando é aquele aplicável aos processos administrativos disciplinares.

Também se usou o operador “and” para adicionar o termo “*efficiency*”, considerando que o propósito da tese é verificar se a gestão pública pode se beneficiar da aplicação dos TACs para aumentar sua eficiência.

Não foram usados na pesquisa as palavras-chave “*inquiry*” e “*economy*”, para não limitar a pesquisa além do necessário.

Nesta pesquisa, nenhum documento foi encontrado. A linha (*string*) que descreve o processo usado no Scopus para comprovar o ineditismo da tese é a seguinte:

(ALL ("conduct adjustment agreement") OR TITLE-ABS-KEY ("conduct adjustment term") AND TITLE-ABS-KEY ("administrative disciplinary proceedings") AND TITLE-ABS-KEY ("efficiency"))
--

No que tange à unidade de análise da pesquisa, tem-se que foi institucional,

uma vez que os documentos pesquisados foram processados e encontram-se arquivados na UTFPR.

A escolha da UTFPR se deve ao fato de ser a instituição pública federal de ensino superior, na capital do Estado do Paraná, com maior número de processos apuratórios cadastrados na CGU em 23 de julho de 2020, época em que foi elaborado o projeto deste estudo, o que possibilita uma pesquisa com fonte de dados mais ampla.

Observe-se que para a escolha da instituição foram colhidos dados em 23 de julho de 2020, no endereço <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/cgu-pad>, onde constam os dados abertos da CGU.

Na data mencionada foram selecionados os processos do tipo que serão analisados na pesquisa, quais sejam: Processo Administrativo Disciplinar, Rito Sumário, Sindicância e Sindicância Acusatória (todos regidos pela Lei n.º 8.112/90).

Nesta pesquisa preliminar, outro parâmetro para a seleção de dados foi a data de instauração do processo; foram listados, preliminarmente, processos entre o período de 31 de maio de 2017 a 31 de maio de 2020.

Como resultado, constavam neste período, e considerando os tipos de processos listados, 98 processos instaurados na Universidade Federal do Paraná, 119 no Instituto Federal do Paraná e 149 na Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Considerando que a pesquisa se beneficia com fonte de dados mais ampla, optou-se por realizar a pesquisa na UTFPR.

A UTFPR possui 13 *campi*, quais sejam, Apucarana, Campo Mourão, Cornélio Procópio, Curitiba, Francisco Beltrão, Guarapuava, Dois Vizinhos, Londrina, Medianeira, Pato Branco, Ponta Grossa, Santa Helena e Toledo. 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.

Procurou-se abranger o maior período possível para a pesquisa. Assim, optou-se pelo momento inicial de vigência da Instrução Normativa n° 2, do Ministério de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, de 31 de maio de 2017, como data inicial.

A data final é a de 31 de maio de 2021, uma vez que após esta data se passou às demais fases da pesquisa, o que inviabiliza a continuidade de coleta de dados após este período.

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.

Ao tratar da organização da análise documental, Bardin (2016, p.131) elenca três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A etapa de exploração do material, no entender da Autora, “consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou numeração, em função de regras previamente formuladas.” Bardin (2016, p.148) ainda estabelece que codificado o material, a análise de conteúdo deve “produzir um sistema de categorias”.

A categorização objetiva apresentar os dados brutos de uma forma condensada e simplificada, material este que servirá de base para as inferências finais (BARDIN, 2016).

Nesta pesquisa, a primeira categorização criada é sobre as modalidades dos processos apuratórios a serem analisados, como apresentado no quadro abaixo:

QUADRO 2 - MODALIDADES DE PROCESSOS APURATÓRIOS

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	DEFINIÇÃO	PRINCIPAIS AUTORES
Sindicância	Investigativa	Processo que se destina à colheita de provas quanto aos fatos e à autoria.	Brasil (2021); Guimarães (2006); Lins e Denys (2007); Furtado (2013); Justen Filho (2014); Mello (2014); Costa (2005); Bocchino <i>et al.</i> (2016); Neves (2008).
	Punitiva ou acusatória	Modalidade de processo disciplinar que pode resultar na aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 dias.	
Processo Administrativo Disciplinar - PAD		Instrumento que visa apurar a responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições.	Brasil (2021); Guimarães (2006); Mello (2014); Di Pietro (2014); Medauar (2013); Gasparini (2012); Bocchino <i>et al.</i> (2016).
Processo Administrativo Disciplinar Discente - PADD		Processo administrativo disciplinar discente, aberto no âmbito da UTFPR, nos casos de prática de irregularidade por parte de aluno.	Bocchino <i>et al.</i> (2016).

FONTE: A autora (2022).

A fim de chegar apenas aos processos que poderiam ter sido substituídos por TAC, eliminou-se os casos em que isto não seria possível, de forma que foram criadas as categorias de análise de processos arquivados, processos em que a penalidade aplicada no processo excede aquela que seria permitida para a celebração do TAC, processos não concluídos no devido tempo, processos prescritos e processos nulos.

Quanto aos processos em que a penalidade aplicada no excede aquela que seria permitida para a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), criaram-se subcategorias, para levar em consideração a mudança de legislação relacionada a este aspecto.

QUADRO 3 - PROCESSOS QUE NÃO PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	DEFINIÇÃO	PRINCIPAIS AUTORES OU PREVISÃO LEGAL
Processos arquivados		Do processo apuratório pode resultar arquivamento, aplicação de penalidade ou abertura de PAD.	Brasil (1990) - Art. 145 da Lei n.º 8112/90
Processos em que a penalidade aplicada no processo excede aquela que seria permitida para a celebração do TAC	Até 26 de janeiro de 2020	É considerada infração de menor potencial ofensivo aquela punível com advertência.	Brasil (2017) - IN 02/2017
	Após 26 de janeiro de 2020	É considerada infração de menor potencial ofensivo aquela punível com advertência ou suspensão de até 30 dias.	Brasil (2019) - IN 17/2019; Brasil (2020) - IN 04/2020
Processos não concluídos no devido tempo		A Sindicância deve ser concluída em 30 dias, prorrogáveis por mais 30 e o PAD e o PADD em 60 dias, prorrogáveis por mais 60.	Brasil (1990) - Arts. 146 e 152 da Lei n.º 8112/90
Processos prescritos		A prescrição delimita o prazo durante o qual a gestão pode penalizar o servidor público que cometer irregularidades.	Brasil (1990) - Art. 142 da Lei n.º 8112/90; Madeira (2008); Brasil (2021); Teixeira (2020); Costa (2008); Mattos (2010); Mello (2014); Reis (1999); Balinski (2018); Costa (2004);
Processos nulos		A nulidade é o desfazimento do ato administrativo que não está em conformidade com as regras jurídicas.	Brasil (1999); Meirelles (1989); Di Pietro (2014); Justen Filho (2014); Gasparini (2012); Mello (2014); Ferraz e Dallari (2003); Bocchino <i>et al.</i> (2016); Carvalho Filho

		(2014); Costa (2008); Costa (2005); Lins e Denys (2007); Teixeira (2020).
--	--	---

FONTE: A autora (2022).

Para as situações apresentadas no quadro acima, em nenhum caso o processo poderia ser substituído por TAC. Porém, hipoteticamente, criaram-se duas subcategorias para identificar se, em situações diferentes da apresentada, algum dos processos poderia ter sido substituído por TAC, conforme apresentado no seguinte quadro:

QUADRO 4 - SITUAÇÕES EM QUE O PROCESSO PODERIA TER SIDO SUBSTITUÍDO POR TAC

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	DEFINIÇÃO
Processos em que a penalidade aplicada no processo excede aquela que seria permitida para a celebração do TAC	Poderia ser substituído por TAC se a IN 2/2017 abrangesse a suspensão até 30 dias	Casos em que o processo apuratório poderia ter sido substituído por TAC, caso a IN 2/2017 já considerasse a conduta punível com suspensão de até 30 dias com infração de menor potencial ofensivo.
Processos nulos	Poderia ter sido substituído por TAC	Casos em que, se não ocorresse o fato ensejador da nulidade, o processo apuratório poderia ter sido substituído por TAC.

FONTE: A autora (2022).

Eliminados os processos com características ou intercorrências em seu deslinde que os impediriam de ter sido substituídos por TAC, outra análise documental nos processos foi necessária, para confirmar se nenhum outro fator afasta algum dos casos da possibilidade de se enquadrar naqueles em que se poderia ter sido usado o TAC. Por fim, identificou-se os processos que poderiam ter sido substituídos por TAC, de acordo com sua modalidade.

QUADRO 5 - PROCESSOS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC, DE ACORDO COM SUA MODALIDADE

CATEGORIA	SUBCATEGORIA
Processos que poderiam ter sido substituídos por TAC	Sindicância
	Processo Administrativo Disciplinar - PAD
	Processo Administrativo Disciplinar Discente – PADD

FONTE: A autora (2022).

Em relação à economia que a celebração de TACs poderia gerar à gestão

pública, contabilizou-se o tempo gasto, em dias, com comissões processantes, de acordo com suas modalidades.

QUADRO 6 - DIAS GASTOS EM TRABALHO DE COMISSÕES PROCESSANTES

CATEGORIA	SUBCATEGORIA
Dias gastos em trabalho de comissões processantes	Sindicância
	Processo Administrativo Disciplinar - PAD
	Processo Administrativo Disciplinar Discente - PADD

FONTE: A autora (2022).

Por fim, a codificação que aborda os TACs celebrados nos limites temporais da pesquisa, de acordo com o ano em que foram firmados.

QUADRO 7 - TACS CELEBRADOS

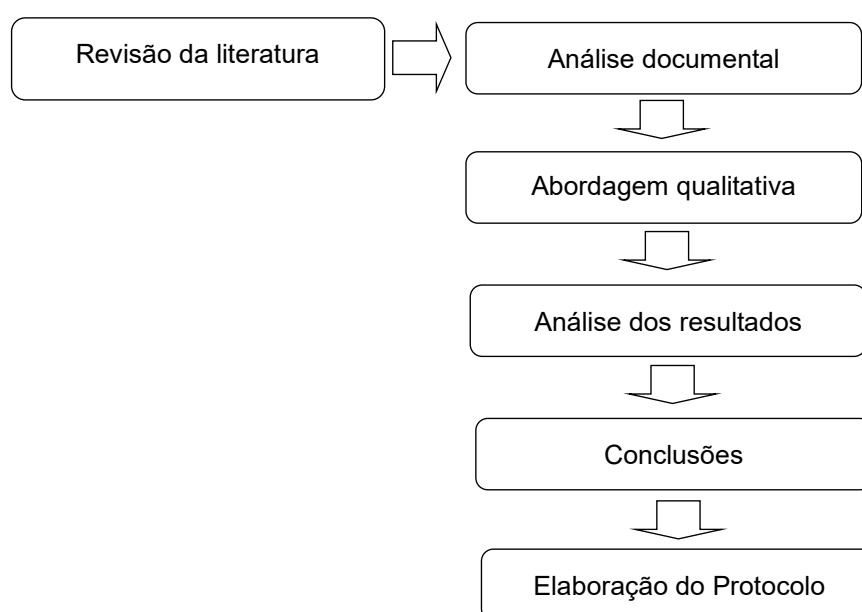
CATEGORIA	ANO
TACs celebrados	2017
	2018
	2019
	2020
	2021

FONTE: A autora (2022).

Por fim, isto é, após concluído o trabalho de análise e interpretação dos dados colhidos na pesquisa e a correspondente conclusão, foi proposto um protocolo que oriente o gestor a identificar os casos em que é cabível o Termo de Ajustamento de Conduta.

A pesquisa, portanto, seguirá as seguintes etapas, de acordo com a figura 2.

FIGURA 2 - ETAPAS DA PESQUISA



FONTE: A autora (2022).

4 RESULTADOS DO ESTUDO

Este capítulo trata dos resultados obtidos na pesquisa e as discussões decorrentes deles. Preliminarmente aborda a seleção dos documentos a serem analisados e a verificação de seu enquadramento no limite temporal da pesquisa. Depois, trata das sindicâncias investigativas, dos processos arquivados, daqueles em que a penalidade aplicada excede a permitida para a celebração de TAC, dos processos não concluídos no tempo devido, dos prescritos, dos nulos, dos processos que transcorreram fora da normalidade, dos casos excepcionais, dos casos em que o TAC poderia ter sido firmado, da análise individual dos processos em que cabia o TAC, da economia que a celebração dos TAC poderia ter proporcionado e dos Termos de Ajustamento de Conduta que foram firmados.

4.1 DA SELEÇÃO DOS DOCUMENTOS OBJETOS DA PESQUISA

A busca pelos processos que compõem o conjunto objeto de pesquisa se deu por três vias. Sendo a autora atuante profissionalmente em setor da Universidade que analisa os processos apuratórios quanto à sua legalidade, a primeira fonte de pesquisa de documentos foi o controle de processos do setor onde trabalha. Buscaram-se, neste controle, todos os processos cadastrados como sindicância, processo administrativo disciplinar e processo administrativo disciplinar discente.

A segunda fonte de pesquisa, que também foi possível aproveitar por causa da condição de pesquisadora-participante da autora, foi o SAPIENS, Sistema de Inteligência Jurídica da Advocacia-Geral da União. Uma vez que este Sistema cadastra os processos de interesse da pesquisa apenas como sindicância ou processo administrativo disciplinar, estas foram as palavras-chave de busca pelos processos.

A terceira e última fonte foi uma lista de processos cadastrados e fornecidos pela Assessoria de Processos Disciplinares da UTFPR - ASPROD, a qual arrolava sindicâncias, processos administrativos disciplinares e processos administrativos disciplinares discente.

Cruzaram-se os dados obtidos nestas três fontes de pesquisa para a elaboração de uma lista de processos a serem analisados, atendendo ao limite temporal da pesquisa, qual seja de processos iniciados na UTFPR a partir de 31 de maio de 2017 até aqueles concluídos em 31 de maio de 2021.

Considerou-se como momento inicial do processo a data da Portaria instauradora da comissão processante. Para uma seleção rigorosa dos processos que deveriam constar do conjunto a ser pesquisado, quatro processos do ano de 2017 precisaram ser consultados fisicamente para verificar a data da Portaria que designou a Comissão processante.

O processo foi considerado findo em 31 de maio de 2021 se na análise preliminar era possível verificar se já estava arquivado ou se do julgamento não cabia mais recurso.

Como resultado, obteve-se para a pesquisa 311 processos classificados como sindicância, processo administrativo disciplinar e processo administrativo disciplinar discente.

Após a análise de cada um dos processos por meio do SAPIENS, foi necessário consultar outros processos de forma física, a fim de solucionar incongruências que surgiram no decorrer da pesquisa; destes, alguns processos não tinham ainda sido concluídos ou foram concluídos após o limite temporal da pesquisa, de forma que foram eliminados da listagem; outros tiveram sua Portaria cancelada e também foram excluídos da pesquisa; alguns estavam com a numeração errada na lista fornecida pela ASPROD, caso em que foram corrigidos e analisados; e outros não tinham passado pela Procuradoria Jurídica da UTFPR para análise, motivo pelo qual não constavam das listas de controle de processos e SAPIENS e foram analisados no processo físico.

Após este exame, 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, ainda, 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 Nº 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 a data da Portaria instauradora e qual instrução normativa estava em vigor.

4.2 DOS RESULTADOS DE DISCUSSÕES

O conjunto de processos objeto de pesquisa se subdivide nas seguintes modalidades: Sindicância, Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e Processo Administrativo Disciplinar Discente (PADD). No montante de processos objeto da pesquisa, estes processos se distribuem nas seguintes quantidades:

TABELA 2 - NÚMERO DE PROCESSOS POR MODALIDADE

MODALIDADE	QUANTIDADE
Sindicância	120
PAD	103
PADD	77

FONTE: A autora (2022).

As sindicâncias podem ser do tipo investigativa ou do tipo punitiva, também chamada de acusatória. Como esta distinção é importante para o escopo da pesquisa, contaram-se quantas de cada tipo estavam no conjunto de processos analisados. O resultado é o apresentado na Tabela 3.

TABELA 3 - NÚMERO DE SINDICÂNCIAS POR TIPO

TIPO	QUANTIDADE
Sindicância investigativa	76
Sindicância punitiva ou acusatória	44

FONTE: A autora (2022).

Considerando que cada processo recebeu um número pelo qual será referido nesta pesquisa, apresenta-se a tabela em que eles aparecem vinculados a sua modalidade:

TABELA 4 - PROCESSOS VINCULADOS A CADA MODALIDADE

MODALIDADE	NÚMERO DOS PROCESSOS
Sindicância investigativa	1; 6; 12; 15; 18; 23; 25; 26; 27; 30; 31; 34; 35; 38; 39; 43; 45; 56; 57; 68; 69; 71; 74; 82; 84; 91; 92; 97; 100; 102; 104; 108; 120; 122; 123; 126; 132; 134; 139; 143; 146; 147; 152; 153; 157; 162; 170; 171; 173; 176; 177; 178; 181; 186; 187; 191; 200; 208; 209; 217; 222; 223; 225; 229; 240; 241; 242; 246; 262; 267; 276; 277; 287; 288; 295; 298.
Sindicância acusatória/punitiva	17; 19; 29; 37; 48; 49; 59; 60; 62; 64; 66; 73; 85; 93; 94; 98; 110; 117; 121; 124; 130; 133; 137; 140; 148; 156; 180; 188; 198; 199; 201; 204; 211; 212; 218; 235; 236; 252; 259; 265; 266; 270; 280; 286.
PAD	2; 3; 5; 10; 11; 16; 22; 24; 28; 33; 42; 44; 46; 50; 51; 52; 54; 55; 58; 61; 63; 65; 70; 75; 76; 77; 81; 83; 88; 89; 90; 103; 106; 109; 111; 112; 118; 125; 127; 129; 135; 141; 145; 155; 158; 161; 163; 164; 165; 169; 174; 175; 185; 189; 190; 192; 193; 194; 197; 202; 203; 205; 207; 214; 215; 216; 219; 220; 224; 228; 231; 237; 238; 239; 243; 244; 250; 251; 253; 256; 257; 260; 263; 264; 268; 271; 272; 273; 274; 275; 278; 279; 281; 282; 283; 284; 285; 289; 290; 293; 297; 299; 300.
PADD	4; 7; 8; 9; 13; 14; 20; 21; 32; 36; 40; 41; 47; 53; 67; 72; 78; 79; 80; 86; 87; 95; 96; 99; 101; 105; 107; 113; 114; 115; 116; 119; 128; 131; 136; 138; 142; 144; 149; 150; 151; 154; 159; 160; 166; 167; 168; 172; 179; 182; 183; 184; 195; 196; 206; 210; 213; 221; 226; 227; 230; 232; 233; 234; 245; 247; 248; 249; 254; 255; 258; 261; 269; 291; 292; 294; 296.

FONTE: A autora (2022).

4.2.1 Das Sindicâncias Investigativas

As sindicâncias investigativas servem para a coleta de provas sobre a autoria ou materialidade do fato, antecedendo o processo administrativo disciplinar. Como não pode resultar na aplicação de penalidade, prescindem de respeitar a ampla defesa e o contraditório. Também por isso, não há que se falar em celebrar Termo de Ajustamento de Conduta neste momento de averiguação.

Desta forma, os 76 processos do tipo sindicância investigativa deixam de fazer parte do conjunto de processos que poderiam ter sido substituídos por TAC.

A título de informação, e uma vez que os processos foram analisados nesta pesquisa, cabe registrar que 32 deles tiveram como conclusão a abertura de processo administrativo disciplinar ou sindicância punitiva, a fim de propiciar a observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório. Os outros 44 foram arquivados ou por falta de provas, ou porque os autores dos fatos investigados não tinham vínculo com a Instituição ou porque a averiguação não encontrou indícios de irregularidades.

TABELA 5 - RESULTADOS DAS SINDICÂNCIAS INVESTIGATIVAS

RESULTADO	NÚMERO DOS PROCESSOS
Pedido de abertura de PAD ou outra Sindicância	1; 6; 12; 23; 25; 30; 35; 38; 45; 56; 57; 69; 71; 123; 134; 143; 157; 170; 171; 176; 181; 187; 191; 217; 222; 229; 241; 267; 276; 277; 288; 298.
Pedido de arquivamento	15; 18; 26; 27; 31; 34; 39; 43; 68; 74; 82; 84; 91; 92; 97; 100; 102; 104; 108; 120; 122; 126; 132; 139; 146; 147; 152; 153; 162; 173; 177; 178; 186; 200; 208; 209; 223; 225; 240; 242; 246; 262; 287; 295.

FONTE: A autora (2022).

Quanto a este grupo de processos resta salientar que: o número 35 foi considerado nulo porque a Comissão processante quis imputar penalidade ao investigado em desrespeito à ampla defesa e ao contraditório; no número 69 foram identificadas irregularidades no processamento da sindicância, o que levou ao pedido de abertura de novo processo; e no 134 o prazo expirou sem a conclusão das investigações, motivo pelo qual foi solicitada a abertura de nova sindicância para a conclusão dos trabalhos.

Excluídas as sindicâncias investigativas, restaram 224 processos no conjunto que forma o objeto da pesquisa, considerando tanto as sindicâncias acusatórias como os PADs e os PADDs. De se observar que nestas modalidades também houve processos que foram arquivados.

4.2.2 Dos Processos Arquivados

Um processo apuratório/acusatório, seja ele Sindicância, PAD ou PADD, pode ser arquivado porque a Comissão entendeu que não houve irregularidade cometida pelo investigado ou porque não logrou encontrar provas que vinculem o investigado à irregularidade cometida. Nestes casos, não há que se falar em cabimento de celebrar Termo de Ajustamento de Conduta, uma vez que inexistiu irregularidade ou não se provou a materialidade ou a autoria do fato ocorrido.

Dentre as sindicâncias punitivas, os processos administrativos disciplinares e os processos administrativos disciplinares discentes que compõem o objeto de pesquisa, 71 foram arquivados porque a Comissão processante concluiu por este desfecho. A tabela a seguir discrimina os processos arquivados de acordo com a modalidade a qual pertencem.

TABELA 6 - PROCESSOS ARQUIVADOS DE ACORDO COM SUA MODALIDADE

MODALIDADE	NÚMERO DE PROCESSOS ARQUIVADOS	NÚMERO DOS PROCESSOS
Sindicância	16	19; 73; 98; 121; 180; 188; 199; 201; 211; 212; 218; 235; 265; 266; 270; 280.
PAD	31	2; 5; 10; 16; 28; 42; 51; 55; 65; 81; 88; 109; 127; 129; 135; 161; 174; 185; 189; 190; 215; 216; 224; 238; 244; 250; 256; 275; 281; 284; 289.
PADD	24	9; 14; 21; 67; 80; 95; 101; 131; 142; 150; 151; 154; 166; 168; 182; 183; 196; 206; 210; 221; 226; 234; 255; 269.

FONTE: A autora (2022).

Cabe destacar que nos processos PADD 196 e 255 e no PAD 127 concluiu-se pelo arquivamento porque os autores dos fatos investigados não tinham vínculo com a Instituição. Registre-se que nestes casos, quando a regularidade é tipificada como crime, cópia do processo é remetida ao Ministério Público para investigação.

Dentre os processos arquivados, cabe destaque ao PADD 206, cujo arquivamento se deu porque houve conciliação entre o aluno investigado e o professor ofendido. Em que pese a conciliação ser prevista no Regulamento Disciplinar Discente da UTFPR (UTFPR, 2015), como “meio alternativo para solucionar conflitos” decorrentes de atos irregulares daquela norma, este é um

caso que claramente poderia ter sido resolvido com a celebração de TAC, visto que havia disposição do investigado em assumir sua responsabilidade no ocorrido. O processo 206 transcorreu dentro do prazo legal de 60 dias, sem necessidade de prorrogação. Todavia, estes dois meses de trabalho da Comissão poderiam inexistir, caso o TAC fosse firmado.

4.2.3 Dos Processos em que a Penalidade Aplicada Excede a Permitida para Celebração de TAC

Considerando que a celebração de Termo de Ajustamento de conduta só é possível para os casos em que a penalidade aplicável é de advertência (no período entre 31 de maio de 2017 e 26 de janeiro de 2020) ou de advertência a suspensão de até 30 dias (de 27 de janeiro de 2020 em diante), faz-se necessário excluir do conjunto de pesquisa aqueles processos em que a penalidade que foi aplicada excede estes limites.

Sobre os processos iniciados entre 31 de maio de 2017 e 26 de janeiro de 2020, ou seja, aqueles amparados pela Instrução Normativa 02/2017, 43 deles foram arquivados porque a Comissão concluiu por penalidade superior à advertência. Pela análise dos processos, verificaram-se casos de suspensão e demissão para servidores públicos e suspensão e expulsão para alunos. A tabela 7 mostra como estão distribuídos de acordo com a modalidade a qual pertencem:

TABELA 7 - PROCESSOS COM PENALIDADE ACIMA DA PERMITIDA PARA O TAC ATÉ 26 DE JANEIRO DE 2020

MODALIDADE	NÚMERO DE PROCESSOS	NÚMERO DOS PROCESSOS
Sindicância	1	62.
PAD	15	24; 52; 89; 90; 106; 118; 125; 141; 163; 175; 202; 203; 205; 228; 237.
PADD	27	4; 8; 13; 32; 53; 78; 96; 99; 105; 107; 113; 114; 115; 116; 119; 136; 138; 144; 159; 160; 172; 179; 184; 195; 213; 232; 233.

FONTE: A autora (2022).

No que tange aos processos iniciados após 26 de janeiro de 2020, quais sejam aqueles regidos pelas Instruções Normativas 17/2019 e posteriormente a 4/2020, há casos de demissão para servidor público e expulsão para alunos. Os 6 casos verificados são os apresentados na tabela 8.

TABELA 8 - PROCESSOS COM PENALIDADE ACIMA DA PERMITIDA PARA O TAC APÓS 26 DE JANEIRO DE 2020

MODALIDADE	NÚMERO DE PROCESSOS	NÚMERO DOS PROCESSOS
Sindicância	0	
PAD	1	243
PADD	5	261; 291; 292; 294; 296.

FONTE: A autora (2022).

Uma outra observação a se fazer por ocasião da análise das penalidades aplicadas e sua compatibilidade com a celebração de TAC, é a de quantos casos poderiam ser convertidos em Termo de Ajustamento de Conduta, caso a Instrução Normativa 2/2017 já considerasse, desde o início de sua vigência em 31 de maio de 2017, a conduta punível com a suspensão de até 30 dias como infração de menor potencial ofensivo.

O número de TACs firmados, em detrimento da designação de comissão processante, seria ainda maior. Os casos estão apresentados na tabela 9, de acordo com cada modalidade.

TABELA 9 - PROCESSOS QUE PODERIAM SER CONVERTIDOS EM TAC SE A IN 2/2017 ABRANGESSE SUSPENSÃO DE ATÉ 30 DIAS

MODALIDADE	NÚMERO DE PROCESSOS QUE PODERIAM SER CONVERTIDOS EM TAC	NÚMERO DOS PROCESSOS
Sindicância	1	62
PAD	4	24; 106; 125; 237.
PADD	20	4; 8; 13; 32; 78; 96; 99; 105; 107; 113; 114; 115; 116; 119; 136; 138; 160; 179; 232; 233.

FONTE: A autora (2022).

Assim, tem-se que dos 49 casos excluídos da pesquisa porque resultaram em penalidade acima daquela permitida para a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, mais que a metade, ou exatamente 25 processos, seria possível encaixar na possibilidade de ter TAC em vez de tramitação de processo apuratório. Esta observação se faz, em especial, pelo número elevado (20) em que ocorreu nos processos administrativos disciplinares discentes.

4.2.4 Dos Processos que não Foram Concluídos no Tempo Devido

Outro ponto a ser evidenciado na pesquisa é o que trata da questão dos processos não concluídos tempestivamente. Como abordado no marco teórico, a legislação prevê que a Sindicância tenha o prazo de 30 dias, prorrogável por mais 30; para os processos administrativos disciplinares este prazo é de 60 dias, prorrogável por mais 60; por fim, os processos administrativos disciplinares discentes têm prazo de 60 dias, prorrogável por mais 60.

Quando a Comissão processante usa todo o prazo legal, inclusive a prorrogação, e mesmo assim não consegue concluir sua tarefa, deve apresentar para a autoridade que designou a comissão um relatório parcial dos trabalhos realizados. Tal autoridade, então, designa nova comissão para concluir a investigação. O fim do prazo sem a conclusão dos trabalhos da Comissão, portanto, não enseja a anulação do processo.

Todavia, deve ser apontado que a designação de uma nova Comissão dobra os custos da gestão pública na sua tarefa de apurar irregularidades, ou seja, no desempenho de sua função disciplinar.

No conjunto de processos que faz parte da pesquisa, foram identificados 22 casos de processos que tiveram seu prazo findo sem as conclusões finais da Comissão processante. São os apresentados na tabela 10, de acordo com sua modalidade.

TABELA 10 - PROCESSOS QUE EXPIRARAM O PRAZO SEM CONCLUSÕES FINAIS DA COMISSÃO

MODALIDADE	NÚMERO DE PROCESSOS QUE EXPIRARAM O PRAZO SEM CONCLUSÕES FINAIS DA COMISSÃO	NÚMERO DOS PROCESSOS
Sindicância	5	85; 93; 140; 252; 259.
PAD	12	11; 54; 111; 145; 231; 239; 260; 263; 271; 272; 274; 285.
PADD	5	7; 40; 87; 128; 230.

FONTE: A autora (2022).

Ressalte-se que os processos PADD 247, 248 e 249 foram suspensos por causa da pandemia da COVID-19. Porém, como não foi solicitada prorrogação na época devida, foi sugerida a apresentação de relatório parcial dos trabalhos da comissão para posterior designação de nova comissão. Estes casos foram excluídos da tabela acima por causa de sua excepcionalidade no que se refere ao motivo de não terem sido concluídas no lapso temporal legal e da falta de pedido de prorrogação do prazo pela Comissão.

4.2.5 Dos Processos Prescritos

A prescrição delimita o prazo durante o qual a gestão pode penalizar o servidor público que cometer irregularidade. As infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo ou função prescrevem em 5 anos; aquelas puníveis com suspensão, prescrevem em 2 anos; por fim, para as puníveis com advertência, a prescrição se dá em 180 dias.

Apontar os casos em que ocorreu a prescrição é importante, porque quando ela atinge os PADs, PADDs e sindicâncias, todos os feitos desenvolvidos pela Comissão são perdidos porque invalidados. Além do conseqüente desperdício de recursos públicos, a gestão pública ainda falha no cumprimento de um de seus deveres, que é o de apurar a ocorrência de irregularidades por parte de seus servidores. Observe-se que nos casos de prescrição não há mais como pretender aplicar penalidade ao servidor ou aluno que cometeu alguma irregularidade, nem mesmo com a designação de nova Comissão, porque a gestão pública ultrapassou o lapso temporal que lhe permitia exercer seu poder punitivo.

Foram encontrados 5 casos de processos prescritos. Todos eles na modalidade PAD. Em todos os episódios em que se detectou a prescrição, a análise do processo indicou que a penalidade aplicável ao caso era a advertência, motivo pelo qual poderiam ter sido firmados Termo de Ajustamento de Conduta em lugar de designar comissão processante. Isto evitaria gastos desnecessários – uma vez que os atos da Comissão não puderam surtir efeito – e a obrigação de apurar irregularidades seria satisfeita.

4.2.6 Dos Processos Nulos

Assim como nos casos dos processos prescritos, os processos considerados nulos acarretam a perda, total ou parcial, dos trabalhos das comissões processantes. A nulidade parcial atinge determinados atos praticados pela Comissão e a nulidade total invalida o processo por inteiro.

Dependendo da situação e do prazo disponível, o processo pode voltar para a Comissão para que ela reinicie suas atividades ou pode ser designada nova Comissão. Também dependendo do caso, os atos da Comissão podem se iniciar a partir do último ato válido ou ter que recomeçar todo o processo. Qualquer que seja o caso, a gestão sofre com gastos além do necessário para a apuração a que é obrigada.

Durante a pesquisa, verificou-se que diversas foram as irregularidades apontadas que culminaram na nulidade do processo, como falta de publicação da Portaria instauradora da Comissão, processamento da Comissão além do prazo legal, apuração de situação diversa daquela indicada na Portaria instauradora e conclusões em desacordo com as provas constantes nos autos.

Mas, em ao menos 12 casos (processos 29, 36, 66, 72, 86, 133, 138, 148, 149, 192, 214 e 257), a nulidade foi decretada em razão do desrespeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Cabe ressaltar que tão somente oferecer prazo para o investigado se defender, não supre tais princípios em sua totalidade. A ampla defesa e o contraditório integral exigem, dentre outras, que o investigado seja notificado de que existe um processo onde é investigado, que tenha acesso ao processo em qualquer momento, que possa apresentar provas, que possa estar presente na ouvida de testemunhas e possa interrogá-las, e, claro, que tenha prazo para apresentar sua defesa escrita.

No conjunto de processos que faz parte da pesquisa, foram identificados 23 casos de processos que foram decretados nulos por irregularidades durante seu trâmite. São os apresentados na tabela 11, de acordo com sua modalidade.

TABELA 11 - PROCESSOS DECRETADOS NULOS

MODALIDADE	NÚMERO DE PROCESSOS DECRETADOS NULOS POR IRREGULARIDADE DURANTE SEU TRÂMITE	NÚMERO DOS PROCESSOS
Sindicância	8	29; 48; 59; 60; 66; 133;148; 236.
PAD	9	70; 155; 192; 214; 243; 251; 257; 279; 290.
PADD	6	36; 72; 86; 138; 149; 233.

FONTE: A autora (2022).

Em 6 destes casos teria sido possível formar Termo de Ajustamento de Conduta em detrimento de processo apuratório. São os apresentados na tabela 12, de acordo com sua modalidade.

TABELA 12 - PROCESSOS DECRETADOS NULOS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC

MODALIDADE	NÚMERO DE PROCESSOS DECRETADOS NULOS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC	NÚMERO DOS PROCESSOS
Sindicância	2	48; 66.
PAD	4	192; 214; 251; 257.
PADD	0	---

FONTE: A autora (2022).

A celebração de TAC evitaria o gasto de recursos em dobro, uma vez que uma comissão apenas não foi suficiente para o deslinde da questão e outra comissão precisou ser designada.

4.2.7 Dos Processos com Anormalidades

Nesta pesquisa, são considerados como anormais aqueles processos cujo trâmite não ocorreu integralmente de forma regular, seja porque não foram concluídos no seu devido tempo, seja porque sofreram prescrição, ou ainda por terem sido considerados nulos.

Em todas estas situações citadas o custo gerado pela designação de comissão processante e conseqüente trabalho para tramitar o processo em suas

diversas fases foi desperdiçado. No caso de não terem sido concluídos a tempo e no caso dos nulos, nova comissão precisou ser designada para o deslinde dos trabalhos, o que dobra os custos financeiros e de recursos humanos.

No de prescrição, não só houve o desperdício de custos e tempo, como foi deixado sem cumprimento o dever do gestor público de apurar irregularidades cometidas no seu âmbito de atuação. Em todas estas circunstâncias, prejuízos foram imputados à gestão pública.

A tabela 13 expõe o número de processos que apresentou uma destas anormalidades e sua porcentagem de ocorrência em relação aos 300 processos que formam o conjunto objeto da pesquisa.

TABELA 13 - PROCESSOS COM ANORMALIDADES EM RELAÇÃO AO TOTAL DE PROCESSOS

TIPO DE ANORMALIDADE	NÚMERO DE PROCESSOS	PORCENTAGEM DE CASOS
Não concluídos no devido tempo	22	7,33
Prescritos	5	1,66
Nulos	23	7,66
TOTAL	50	16,66

FONTE: A autora (2022).

Se excluídas as 76 sindicâncias investigativas e considerados apenas os 224 processos que representam as sindicâncias acusatórias, os processos administrativos disciplinares e os processos administrativos disciplinares discentes, as porcentagens são as seguintes, constantes na tabela 14.

TABELA 14 - PROCESSOS COM ANORMALIDADES EXCLUÍDAS AS SINDICÂNCIAS INVESTIGATIVAS

TIPO DE ANORMALIDADE	NÚMERO DE PROCESSOS	PORCENTAGEM DE CASOS
Não concluídos no devido tempo	22	9,82
Prescritos	5	2,23
Nulos	23	10,26
TOTAL	50	22,32

FONTE: A autora (2022).

4.2.8 Dos Casos Excepcionais

Durante a análise dos processos, dois casos apresentaram excepcionalidades em sua tramitação; os de número 50 e 79.

O processo 79 foi suspenso por ordem judicial. Foi suscitado incidente de insanidade mental do acusado em ação penal e, até que realizado o devido exame pericial, o representante do Ministério Público manifestou-se pela suspensão do processo.

O de número 50 trata de descumprimento de TAC. De acordo com a legislação que rege os termos de Ajustamento de Conduta, o descumprimento do Termo caracteriza descumprimento de dever, tal qual tipificado no art. 116, da Lei n.º 8112/1990, resultando em instauração de processo administrativo disciplinar em face do servidor, pelo mesmo motivo que deu ensejo à celebração do TAC. De fato, a conclusão da Comissão no PAD foi de aplicação da penalidade de advertência.

4.2.9 Dos Casos em que o Termo de Ajustamento de Conduta poderia ter sido firmado

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 que cometeu a irregularidade. São os processos apresentados

na tabela 15, de acordo com sua modalidade.

TABELA 15 - PROCESSOS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC

MODALIDADE	NÚMERO DE PROCESSOS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC	NÚMERO DOS PROCESSOS
Sindicância	16	17; 37; 48; 49; 64; 66; 94; 110; 117; 124; 130; 137; 156; 198; 204; 286.
PAD	39	23; 22; 33; 44; 46; 58; 61; 63; 75; 76; 77; 83; 103; 112; 158; 164; 165; 169; 192; 193; 194; 197; 207; 214; 219; 220; 251; 253; 257; 264; 268; 273; 278; 282; 283; 293; 297; 299; 300.
PADD	11	20; 41; 47; 167; 227; 245; 247; 248; 249; 254; 258.

FONTE: A autora (2022).

Considerando que o objetivo principal da pesquisa é analisar como a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta 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, cabe relatar individualmente cada um destes 66 casos em que o TAC foi preterido.

Importa ressaltar que tal análise é necessária para estabelecer quantos dias de trabalho foram gastos pelas Comissões, bem como quanto a gestão pública poderia ter economizado de seus recursos 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.

4.2.10 Da Análise Individual dos Processos em que o TAC poderia ter sido Celebrado

A seguir é apresentado um resumo de cada um dos processos arrolados na Tabela 15, indicando, dentre outros aspectos, qual a penalidade aplicada e quantos dias de trabalho foram usados pela Comissão. Os processos estão relatados na ordem numérica crescente, por grupos, isto é, primeiro as sindicâncias, depois os processos administrativos disciplinares e, por fim, os processos administrativos disciplinares discentes.

- Processo 17 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 12.09.2017. Não foi possível verificar se houve ou não prorrogação, de forma que para esta pesquisa serão considerados apenas os iniciais 30 dias de trabalho da comissão; contudo, pode-se observar que somente em maio de 2018 o processo foi remetido para análise do órgão jurídico da instituição. A penalidade (aplicada em 21.06.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 37 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 21.11.2017. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 04.04.2018) foi a de Advertência em, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 48 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 06.03.2018. Decorreu o prazo sem que a comissão conseguisse concluir seus trabalhos e sem pedir prorrogação da vigência. Assim, foi instaurado novo processo (aqui numerado como 64) para a conclusão dos trabalhos. Para esta pesquisa serão considerados 30 dias de trabalho da comissão. Ademais, o processo foi considerado nulo por irregularidades cometidas pela Comissão, com desrespeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Como a

penalidade aplicada no processo subsequente é a de advertência, considera-se que poderia ser firmado o TAC em detrimento do processo apuratório 48.

- Processo 49 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 09.03.2018. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 04.07.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 64 - Este processo adveio em decorrência das falhas que aconteceram na sindicância 48. Sindicância instaurada pela Portaria datada de 16.04.2018. Considerados 30 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada 19.9.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 66 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 16.04.2018. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. O processo foi considerado nulo por irregularidades cometidas pela Comissão, com desrespeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Assim, foi instaurado novo processo (aqui numerado como 110). Como a penalidade aplicada no processo subsequente é a de advertência, considera-se que poderia ser firmado o TAC em detrimento de processo apuratório 66.
- Processo 94 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 31.07.2018. Decorreu o prazo sem que a comissão conseguisse concluir seus trabalhos e apresentando relatório parcial. Assim, foi instaurado novo processo pela Portaria datada de 16.10.2018 (observe-se que o novo processo recebeu o mesmo número do anterior) para a conclusão dos trabalhos. Para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho (30 dias de cada uma das

comissões). A penalidade (aplicada em 13.12.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.

- Processo 110 - Este processo adveio em decorrência das falhas que aconteceram na sindicância 66. Sindicância instaurada pela Portaria datada de 20.09.2018. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada 12.12.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 117 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 27.09.2018. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 30 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 124 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 17.10.2018. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 13.02.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 130 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 31.10.2018. Após a Comissão apresentar relatório, o processo foi devolvido para que a mesma, com anulação parcial do processo a fim de que a Comissão procedesse a indicição e citação do investigado na forma da lei. A Comissão reconduzida pela Portaria datada de 12.04.2019 (observe-se que o novo processo recebeu o mesmo número do anterior) para a conclusão dos trabalhos. Para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho (30 dias de cada uma das comissões). A penalidade (aplicada em 4.6.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 137 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 21.12.2018. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da

comissão. A penalidade (aplicada em 8.4.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.

- Processo 156 - Este processo adveio em decorrência das falhas que aconteceram na sindicância 133. Sindicância instaurada pela Portaria datada de 01.03.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada 10.5.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 198 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 05.08.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 8.10.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 204 - Sindicância instaurada pela Portaria datada de 21.08.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 09.12.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 286 - Sindicância instaurada pela portaria datada de 23.09.2020. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 30 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 10.12.2020) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 3 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 14.06.2017. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade aplicada foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 22 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 20.9.2017. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em

21.02.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.

- Processo 33 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 03.10.2017. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 07.08.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 44 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 15.09.2017. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 46 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 02.03.2018. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 04.09.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 58 - Este processo adveio em decorrência das falhas que aconteceram na sindicância 29. Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 27.03.2018. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa deste processo são considerados 60 dias de trabalho da comissão. Ocorre que a sindicância anterior (29), não transcorreu no prazo legal, uma vez que após a prorrogação de vigência permitida por lei, foi solicitada designação de nova comissão de sindicância para conclusão dos trabalhos e a autoridade competente emitiu Portaria reconduzindo os mesmos servidores para compor a nova Comissão, o que acabou acontecendo no mesmo processo, acarretando 90 dias de trabalhos da Comissão. Assim, somando o tempo dos dois processos, tem-se 150 dias de trabalho da

comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.

- Processo 61 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 03.04.2018. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 30.08.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990. Porém, a advertência foi cancelada, uma vez que foi reconhecida a prescrição.
- Processo 63 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 09.04.2018. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 20.09.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 75 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 26.04.2018. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 12.03.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 76 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 22.05.2018. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 16.10.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 77 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 22.05.2018. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de

trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 25.09.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.

- Processo 83 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 06.06.2018. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 25.02.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 103 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 31.08.2018. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 03.12.2018) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 112 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 02.10.2018. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 158 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 29.04.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade cabível seria a Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990. Porém, uma vez que foi reconhecida a prescrição, a penalidade não pode ser aplicada.
- Processo 164 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 03.10.2019. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias

de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.

- Processo 165 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 27.03.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 28.11.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 169 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 27.03.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 192 - Este processo adveio em decorrência das falhas que aconteceram no Processo Administrativo Disciplinar 155. Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 11.07.2019. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa deste processo são considerados 60 dias de trabalho da comissão. Ocorre que o PAD anterior (155) usou 120 dias de trabalhos da Comissão. Assim, somando o tempo dos dois processos, tem-se 180 dias de trabalho da comissão. A penalidade a ser aplicada seria a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990, mas o processo foi considerado nulo novamente, pois desrespeitou os princípios da ampla defesa e do contraditório.
- Processo 193 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 12.6.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 14.02.2020) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.

- Processo 194 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 17.07.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 25.11.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 197 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 10.10.2019. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 18.10.2019) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 207 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 19.08.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 31.01.2020) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 214 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 28.08.2019. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade a ser aplicada seria a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990, mas o processo foi considerado nulo novamente, pois desrespeitou os princípios da ampla defesa e do contraditório.
- Processo 219 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 24.09.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 06.02.2020) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.

- Processo 220 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 16.10.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade aplicada foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 251 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 14.02.2020. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade a ser aplicada seria a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990, mas o processo foi considerado nulo novamente, pois desrespeitou os princípios da ampla defesa e do contraditório.
- Processo 253 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 02.03.2020. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade cabível seria a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990. Porém, uma vez que foi reconhecida a prescrição, a penalidade não pode ser aplicada.
- Processo 257 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 04.03.2020. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade a ser aplicada seria a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990, mas o processo foi considerado nulo novamente, pois desrespeitou os princípios da ampla defesa e do contraditório.
- Processo 264 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 31.08.2020. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 07.05.2021) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.

- Processo 268 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 12.08.2020. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 05.01.2021) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 273 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 21.08.2020. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade cabível seria a Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990. Porém, uma vez que foi reconhecida a prescrição, a penalidade não pode ser aplicada.
- Processo 278 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 31.08.2020. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 18.01.2021) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 282 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 12.11.2020. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade aplicada foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 283 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 09.09.2020. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade aplicada foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.

- Processo 293 - Este processo adveio em decorrência das falhas que aconteceram no Processo Administrativo Disciplinar 157. Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 26.11.2010. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade aplicada foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 297 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 07.12.2020. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 19.04.2021) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 299 - Este processo adveio do PAD 260, no qual a Comissão não logrou concluir seus trabalhos tempestivamente. Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 04.01.2021. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 01.12.2021) foi a de Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990.
- Processo 300 - Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria datada de 20.01.2021. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. A penalidade cabível seria a Advertência, em consonância com as normas da Lei n.º 8112/1990. Porém, uma vez que foi reconhecida a prescrição, a penalidade não pode ser aplicada.
- Processo 20 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 29.08.2017. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.

- Processo 41 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 29.11.2017. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.
- Processo 47 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 06.03.2018. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.
- Processo 167 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 26.03.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.
- Processo 227 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 11.10.2019. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Advertência, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.
- Processo 245 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 04.02.2020. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Suspensão de até 3 dias, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.

- Processo 247 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 12.03.2020. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. Após os procedimentos iniciais de apuração a Comissão teve seus trabalhos suspensos por força do Decreto n.º 06, de 20 de março de 2020 que reconheceu, no Brasil, o estado de calamidade pública; a Medida Provisória n.º 928, de 23.03.2020, suspendeu os prazos prescricionais para aplicação das sanções administrativas previstas na Lei n.º 8.112, de 1990 (que é subsidiariamente usada nos casos de PADDs); esta Medida Provisória encerrou sua vigência em 20.07.2020, findando também a suspensão dos prazos nos referidos processos. Ocorre que a Comissão, no retorno aos trabalhos, verificou que não pediu prorrogação do prazo de vigência, de forma que apresentou relatório parcial de seus trabalhos. Foi solicitada a designação de nova Comissão para concluir os trabalhos. A penalidade cabível, considerando a análise de casos similares, seria a de Advertência, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.
- Processo 248 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 12.03.2020. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. Após os procedimentos iniciais de apuração a Comissão teve seus trabalhos suspensos por força do Decreto n.º 06, de 20 de março de 2020 que reconheceu, no Brasil, o estado de calamidade pública; a Medida Provisória n.º 928, de 23.03.2020, suspendeu os prazos prescricionais para aplicação das sanções administrativas previstas na Lei n.º 8.112, de 1990 (que é subsidiariamente usada nos casos de PADDs); esta Medida Provisória encerrou sua vigência em 20.07.2020, findando também a suspensão dos prazos nos referidos processos. Ocorre que a Comissão, no retorno aos trabalhos, verificou que não pediu prorrogação do prazo de vigência, de forma que apresentou relatório parcial de seus trabalhos. Foi solicitada a

designação de nova Comissão para concluir os trabalhos. A penalidade cabível, considerando a análise de casos similares, seria a de Advertência, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.

- Processo 249 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 12.03.2020. Não sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 60 dias de trabalho da comissão. Após os procedimentos iniciais de apuração a Comissão teve seus trabalhos suspensos por força do Decreto n.º 06, de 20 de março de 2020 que reconheceu, no Brasil, o estado de calamidade pública; a Medida Provisória n.º 928, de 23.03.2020, suspendeu os prazos prescricionais para aplicação das sanções administrativas previstas na Lei n.º 8.112, de 1990 (que é subsidiariamente usada nos casos de PADDs); esta Medida Provisória encerrou sua vigência em 20.07.2020, findando também a suspensão dos prazos nos referidos processos. Ocorre que a Comissão, no retorno aos trabalhos, verificou que não pediu prorrogação do prazo de vigência, de forma que apresentou relatório parcial de seus trabalhos. Foi solicitada a designação de nova Comissão para concluir os trabalhos. A penalidade cabível, considerando a análise de casos similares, seria a de Advertência, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.
- Processo 254 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 02.03.2020. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade foi a de Suspensão de até 3 dias, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.
- Processo 258 - Processo Administrativo Disciplinar Discente instaurado pela Portaria datada de 02.03.2020. Sofreu prorrogação do prazo de vigência, de forma que para a pesquisa serão considerados 120 dias de trabalho da comissão. A penalidade (aplicada em 22.01.2021) foi a de

Suspensão de até 3 dias, em consonância com as normas do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.

4.2.11 Da Economia que a Celebração de Termos de Ajustamento de Conduta poderia ter proporcionado

A primeira constatação em decorrência da análise dos processos anteriormente descritos se refere aos de dias trabalhados em Comissões que poderiam não ter ocorrido se o Termo de Ajustamento tivesse sido firmado.

A tabela 16 resume o número de dias trabalhados em cada uma das sindicâncias analisadas.

TABELA 16 - DIAS TRABALHADOS EM SINDICÂNCIAS QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDAS POR TAC

NÚMERO DA SINDICÂNCIA	DIAS TRABALHADOS
17	30
37	60
48	30
49	60
64	30
66	60
94	60
110	60
117	30
124	60
130	60
137	60
156	60
198	60
204	60
286	30
TOTAL	810

FONTE: A autora (2022).

A tabela 17 apresenta o número de dias trabalhados em cada um dos Processos Administrativos Disciplinares analisados.

TABELA 17 - DIAS TRABALHADOS EM PADS QUE
 PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS
 POR TAC

NÚMERO DO PAD	DIAS TRABALHADOS
3	120
22	120
33	120
44	120
46	60
58	150
61	60
63	60
75	120
76	120
77	60
83	120
103	60
112	120
158	120
164	60
165	120
169	120
192	180
193	120
194	120
197	60
207	120
214	60
219	120
220	120
251	60
253	120
257	120
264	120
268	120
273	60
278	120
282	120
283	60
293	120
297	60
299	120
300	60
TOTAL	3.990

FONTE: A autora (2022).

Por fim, tabela com o número de dias trabalhados em cada um dos Processos Administrativos Disciplinares Discentes analisados.

TABELA 18 - DIAS TRABALHADOS EM PADDs QUE PODERIAM TER SIDO SUBSTITUÍDOS POR TAC

NÚMERO DO PADD	DIAS TRABALHADOS
20	120
41	120
47	120
167	120
227	120
245	120
2447	60
248	60
249	60
254	120
258	120
TOTAL	1.140

FONTE: A autora (2022).

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

TABELA 19 - 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 19 (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.

Porém, deve-se considerar que estas quantidades de dias não foram usadas exclusivamente nas Comissões, pois ao menos nos casos estudados nesta pesquisa,

os membros designados 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 processante.

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.

Outro cálculo possível é o da economia de recursos financeiros. Nóbrega (2015) realizou estudo com o objetivo de analisar, sob o ponto de vista econômico, a eficiência gerada pelo advento de TAC em procedimentos disciplinares no âmbito do Poder Executivo Federal. Na época de sua dissertação, o TAC ainda não havia sido implantado. No estudo o autor considerou a remuneração média dos servidores públicos federais que atuam na Comissão processante e o custo dos servidores que atuam na análise jurídica dos processos administrativos disciplinares; agregou ao valor o custo correspondente às reintegrações decorrentes de ações judiciais.

Esta dissertação resultou em um artigo onde Nóbrega e Tabak (2017) tratam do custo aproximado de processos correicionais, quais sejam as sindicâncias e os processos administrativos disciplinares, considerando como fatores: remuneração dos servidores na fase de instrução; remuneração dos servidores na fase de julgamento; e reintegrações. Chegaram ao valor de R\$ 44.113,70 como custo total de um processo administrativo disciplinar.

Nóbrega e Tabak (2017) compuseram o custo total do processo administrativo disciplinar somando R\$ 31.657,40 de remuneração dos servidores na fase de instrução, R\$ 9.956,60 de remuneração dos servidores na fase de julgamento e R\$ 2.499,70 de reintegrações.

Ratificando este cálculo, em 2018 a Controladoria Geral da União (CGU, 2018) noticiou que 140 Termos de Ajustamento de Conduta, firmados entre junho e

dezembro de 2017, gerou uma economia potencial de R\$ 7 milhões aos cofres públicos, inclusive citando que cada processo apuratório disciplinar instaurado custa, em média, R\$ 50 mil à Administração Pública Federal de acordo com estudo do corregedor-geral da União, Antonio Carlos Vasconcellos Nóbrega.

A presente pesquisa não tem o escopo de entrar no mérito da pesquisa de Nóbrega e Tabak (2017), nem de revisar os dados apresentados pelos autores, mas é possível aproveitar os dados fornecidos por eles para estimar o custo econômico causado pelo processamento dos 66 processos que poderiam ter sido convertidos em TAC.

Como o presente estudo concentra-se no tempo usado pela Comissão processante até a entrega de seu relatório final, sequer computando o lapso temporal da entrega do relatório ao julgamento da autoridade instauradora do processo, optou-se por não usar o valor do custo da remuneração dos servidores em fase de julgamento. Da mesma forma, dispensou-se o valor referente às reintegrações, porque nos processos analisados nesta pesquisa não havia caso de demissão, o único que pode ensejar reintegração por decisão judicial. Desta forma, o único valor utilizado é o de R\$ 31.657,40, concernente ao custo da remuneração dos servidores que atuaram na comissão processante.

Assim, multiplicando R\$ 31.657,40 x 66, temos o valor total de R\$ 2.089.388,40, que teoricamente poderiam ter sido economizados dos cofres públicos, se em vez de instaurar processo apuratório tivesse sido celebrado o TAC em cada um dos 66 casos estudados.

Apesar de que a celebração de TAC também pressupõe que haja um custo de tempo e recursos humanos, este não foi objeto de estudo na presente pesquisa. Ressalte-se, porém, que tal custo é ínfimo se comparado com aquele gerado pela tramitação de processos apuratórios, tanto que não foram considerados pela Controladoria-Geral da União quando anunciou os 7 milhões de reais economizados aos cofres públicos entre junho e dezembro de 2017, em decorrência de ter firmado 140 Termos de Ajustamento de Conduta (CGU, 2018).

Ademais, para além dos custos financeiros e de recursos humanos que poderiam ter sido economizados, cabe ressaltar os custos imateriais, tal qual

citado pela CGU em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar (BRASIL, 2021, p.77) como o desconforto causado no âmbito da repartição e as repercussões na imagem e segurança jurídica da instituição.

Nestes casos estudados, verifica-se que a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta resultaria em economia, tanto financeira quanto em termos de recursos humanos, levando a gestão a se aproximar da eficiência. O TAC, assim, configura-se como instrumento para a prática da boa governança pública.

Esgotada a análise dos casos em que seria possível celebrar o TAC, importante também contabilizar os Termos de Ajustamento de Conduta que foram firmados no âmbito da Universidade tecnológica Federal do Paraná - UTFPR no período que compreende os anos de 2017 a 2021, o que se faz no subcapítulo seguinte.

4.2.12 Dos Termos de Ajustamento de Conduta Celebrados

Entre os anos de 2017 e 2021, de acordo com as informações fornecidas pela Assessoria de Processos Disciplinares da UTFPR – ASPROD, foram realizados 19 termos de Ajustamento de Conduta, assim distribuídos quanto ao ano em que foram firmados.

TABELA 20 - TACS FIRMADOS

ANO	NÚMERO DE TACS FIRMADOS
2017	5
2018	3
2019	2
2020	3
2021	6
TOTAL	19

FONTE: A autora (2022).

Destes 19 Termos de Ajustamento de Conduta, todos os dos anos de 2017 a 2020 foram celebrados com servidores públicos. Neste período, os discentes que cometiam alguma irregularidade sofriam o processo administrativo disciplinar discente ou realizavam uma conciliação, que é medida prevista no Regulamento

Disciplinar Discente da UTFPR.

Em 2021 os Termos de Ajustamento de Conduta começaram a ser firmados também com alunos. Dos TACs celebrados em 2021, apenas 1 foi celebrado com servidor público; os outros 5, com alunos da UTFPR.

Dos 19 Termos de Ajustamento de Conduta apresentados na tabela 20, somente um deles foi descumprido, o que ensejou a abertura de procedimento disciplinar e consequente aplicação da pena de advertência. Trata-se do processo 50, caso relatado no subcapítulo 4.2.8.

Pode-se inferir, então, que os 18 TACs firmados no período de 2017 a 2021 obtiveram sucesso do ponto de vista econômico e de gestão de pessoas, em seu propósito de ser uma alternativa do gestor público na realização da sua função disciplinar.

Se multiplicarmos 18 pelo valor de R\$ 31.657,40 referente à remuneração dos servidores que teriam integrado uma comissão processante caso não tivesse sido firmados os TACs, podemos concluir que R\$ 569.833,20 foram economizados dos cofres públicos no período de 2017 a 2021, em razão da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta.

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 economia à gestão pública, em termos de recursos humanos.

Isto demonstra que a elaboração de protocolos que possam auxiliar na substituição de processos apuratórios por Termos de Ajustamento de Conduta, são instrumentos de boas práticas de governança pública que podem contribuir para a melhor aplicação dos recursos públicos nas universidades e de fato contribuir para a sua missão de promover a educação de qualidade e contribuir para o desenvolvimento regional.

A exploração do material, consistente nos 300 processos apuratórios

objeto da pesquisa, gerou os resultados e inferências acima expostos. A análise abordou todos os aspectos da categorização apresentada no capítulo da metodologia que pode, quantitativamente, ser assim apresentada:

QUADRO 8 - NÚMERO DE PROCESSOS ENQUADRADOS EM CADA CATEGORIA OU SUBCATEGORIA

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	NÚMERO DE PROCESSOS
Sindicância	Investigativa	76
	Punitiva ou acusatória	44
Processo Administrativo Disciplinar - PAD		103
Processo Administrativo Disciplinar Discente - PADD		77
Processos arquivados		71
Processos em que a penalidade aplicada no processo excede aquela que seria permitida para a celebração do TAC	Até 26 de janeiro de 2020	43
	Após 26 de janeiro de 2020	6
	Poderia ser substituído por TAC se a IN 2/2017 abrangesse a suspensão até 30 dias	25
Processos não concluídos no devido tempo		22
Processos prescritos		5
Processos nulos	Total	23
	Poderia ter sido substituído por TAC	6
Processos que poderiam ter sido substituídos por TAC	Sindicância	16
	Processo Administrativo Disciplinar - PAD	39
	Processo Administrativo Disciplinar Discente - PADD	11
Dias gastos em trabalho de comissões processantes	Sindicância	810
	Processo Administrativo Disciplinar - PAD	3990
	Processo Administrativo Disciplinar Discente - PADD	1140
TACs celebrados	2017	5
	2018	3
	2019	2
	2020	3
	2021	6

FONTE: A autora (2022).

Em que pesem as inferências sobre os resultados expressados ao longo deste capítulo, cabe ressaltar que embora os conceitos de Healey (2006) e Edelman (2016) não tenham sido o foco do estudo, influenciam e servem de pano de fundo para entender o Termo de Ajustamento de Conduta como uma inovação transformadora, onde um novo conjunto de regras pode ser conduzido para dentro da gestão de forma efetiva por todos que atuam na gestão pública.

Considerando os resultados apresentados na pesquisa em relação ao tempo gasto em comissões processantes, bem como o valor que pode ser

economizado se adotado o TAC no lugar de processo apuratório, conclui-se que a adoção do TAC, sempre que permitido pela legislação, não só é viável, como também recomendável, pois configura-se como instrumento para a boa governança pública, tornando a gestão administrativa mais eficiente.

Neste sentido o entendimento da CGU, sobre a adoção dos termos de ajustamento de conduta, considerando os custos financeiros e também os imateriais gerados nos processos apuratórios, como por exemplo as repercussões na imagem do órgão e o desconforto causado na instituição, a recomendação da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2021) é a seguinte:

Reforça-se, portanto, que a custosa e reservada sede disciplinar somente deve ser inaugurada quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos não surtirem o efeito restabelecedor da ordem interna ou inibidor da desordem administrativa (BRASIL, 2021, p.77).

A análise dos processos identificou um conjunto de fatores que permite elaborar um protocolo para auxiliar os gestores públicos a identificar os casos em que é cabível a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta, a ser usado como mecanismo de boa prática de governança.

Uma vez que o Tribunal de Contas da União destaca, no conjunto de práticas dentro do mecanismo “liderança”, que para o exercício da boa governança há a necessidade de assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração, o protocolo para orientar os gestores das universidades para o uso do TAC, mostra-se como uma boa prática de governança pública.

4.3 DO PROTOCOLO

O produto técnico da tese é o “Protocolo para opção por Termo de Ajustamento de Conduta – orientação ao gestor público”, que se passa a apresentar.

4.3.1 O que é o Termo de Ajustamento de Conduta e sua Importância

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um procedimento administrativo que objetiva a resolução consensual de conflitos, em detrimento da instauração de sindicância punitiva ou processo administrativo disciplinar; nos casos de infração

disciplinar de menor potencial ofensivo, os órgãos do Poder Executivo Federal, poderão celebrar o TAC, desde que respeitados alguns requisitos.

O TAC foi instituído pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Instrução Normativa n.º 02, de 30 de maio de 2017, para o âmbito de todo o Poder Executivo federal. Atualmente o assunto é regulamentado pela Instrução Normativa n.º 04, de 21 de fevereiro de 2020, da Corregedoria-Geral da União.

Com a celebração do TAC o servidor público interessado se compromete a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente.

De acordo com a CGU (BRASIL, 2021), a instauração de processos apuratórios acarretas custos para a Administração pública, tanto materiais (gastos financeiros e resultados negativos na produtividade da atividade-fim do órgão), como imateriais (desconforto causado no âmbito da repartição e repercussões na imagem e segurança jurídica da instituição), de forma que estes processos onerosos só devem ser abertos quando outros instrumentos gerenciais não forem suficientes para manter a ordem administrativa.

A tramitação de processos apuratórios traz gastos financeiros e também custos com recursos humanos, considerando que as Universidades Públicas contam com um quadro de servidores restrito. Cada Comissão processante é composta por três servidores que devem atuar no processo, enquanto ele durar, ao mesmo tempo em que desempenham, suas atividades rotineiras.

O caráter pedagógico das medidas disciplinares pode ser alcançado com a celebração de um instrumento consensual, como o TAC, que pode gerar maior cooperação do agente público ou discente em ajustar sua conduta e atender seus deveres e proibições.

A celebração de Termos de Ajustamento de Conduta resulta em economia, tanto financeira quanto em termos de recursos humanos, levando a gestão a se aproximar da eficiência, contribuindo para a melhor aplicação dos recursos das universidades e apoiando sua função de promover a educação de qualidade, motivos pelos quais o TAC se configura como instrumento para a prática da boa

governança pública e deve ser aplicado sempre que possível.

Para saber mais:

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.

COSTA, Fernanda Pereira. **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**. Lex Editora. Doutrina. [201-].

COSTA, Leonel. Termo de ajustamento de conduta (TAC) e algumas observações sobre os seus limites. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n.4140, nov. 2014.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.275, p.25-46, maio/ago. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. *Revista de Direito Ambiental*, v. 11, n. 41, jan./mar. 2006.

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.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Contrato de Gestão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v.104, p.303-322, 2009.

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.

RAMIDOFF, M. L.; SANTOS, T. S.; SANTOS, M. T. R. Termo de ajuste de conduta: medida disciplinar alternativa no âmbito das Corregedorias de Justiça na visão 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. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, ano XX, n.157, fev. 2017.

SOUZA, Adailton Alves. O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo. **Jus.com.br**, 2018.

4.3.2 O Objetivo do Protocolo

Protocolo é um conjunto de procedimentos que devem ser cumpridos na execução de uma determinada atividade, a fim de que ela atinja sua finalidade.

Considerando que a proposta de TAC poderá ser oferecida de ofício pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar, o objetivo deste protocolo é auxiliar o gestor público a identificar os casos em que é cabível o Termo de Ajustamento de Conduta, para usá-lo sempre que for possível, dadas a economia e eficiência que este instrumento acrescenta à gestão pública.

Objetivos do protocolo
1. Auxiliar na gestão do poder disciplinar 2. Favorecer a gestão consensual 3. Alcançar a eficiência 4. Minimizar custos financeiros 5. Otimizar os recursos humanos 6. Economizar tempo

Porém, a celebração de TAC só é possível se cumpridos determinados requisitos e este Protocolo pretende demarcá-los, em benefício da melhor compreensão do gestor público a respeito deste instrumento inovador.

4.3.3 Os Requisitos para a Celebração do TAC

São requisitos para que seja possível celebrar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC):

1. A autoria e materialidade dos fatos devem estar definidas. Mesmo porque, restando dúvidas sobre algum destes fatores, impõem-se a abertura de sindicância investigativa.
2. A irregularidade cometida deve se caracterizar como de menor potencial ofensivo, ou seja, a conduta do servidor é punível com advertência ou suspensão de até 30 dias, nos termos do artigo 129 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.
3. O servidor investigado não tem registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais, nem firmou TAC nos últimos dois anos, contados desde a publicação do instrumento.
4. O servidor investigado se compromete a ressarcir eventual dano causado à Administração Pública.

Os itens 1, 3 e 4 são de fácil verificação. Para verificar o item 2 e determinar se a infração disciplinar é de menor potencial ofensivo, faz-se necessário analisar as condutas previstas nos artigos 116 e 117 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de

1990, que tratam dos deveres e proibições dos servidores públicos, combinado com o artigo 127, da mesma Lei, que elenca as penalidades aplicáveis ao servidor público.

4.3.4 As Penalidades Aplicáveis

4.3.4.1 Aos agentes públicos

A Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em seu artigo 127, estabelece que são penalidades disciplinares aplicáveis aos servidores públicos a advertência, a suspensão, a demissão, a cassação de aposentadoria ou disponibilidade, a destituição de cargo em comissão e a destituição de função comissionada.

Para a aplicação do TAC, interessam apenas aquelas ações puníveis com advertência ou suspensão de até 30 dias, casos em que a infração é considerada de menor potencial ofensivo.

A Lei n.º 8.112/1990 elenca os deveres dos servidores públicos no seu artigo 116 e as proibições no artigo 117. São 12 deveres e 19 proibições. De acordo com o artigo 129, a inobservância dos deveres é punível com advertência. A violação das proibições constantes nos incisos I a VIII e XIX, também.

Quanto à suspensão, penalidade regulada pelo artigo 130 da citada lei, deve ser aplicada nos casos de reincidência das faltas punidas com advertência, nos casos de recusa de ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente; e nos casos de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão.

Considerando que dos 19 incisos do artigo 117, do I ao VIII e do XIX cabe advertência, e do IX a XVI cabe demissão (artigo 132), temos que restam para ser penalizadas com suspensão, aquelas descritas nos incisos XVII e XVIII.

O quadro seguinte apresenta as ações, a previsão legal e a penalidade cabível, na inobservância de dever funcional ou desrespeito a proibição do servidor público. Em todos os casos elencados é possível a opção pelo TAC, como medida disciplinadora, de caráter consensual, a ser adotada em detrimento da instauração

de processo apuratório.

QUADRO 9 - CASOS EM QUE É POSSÍVEL A APLICAÇÃO DE TAC AOS AGENTES PÚBLICOS

AÇÃO	PREVISÃO LEGAL NA LEI N.º 8.112/1990	PENALIDADE APLICÁVEL
Descumprimento do dever de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo.	Art. 116, I	Advertência
Descumprimento do dever de ser leal às instituições a que servir.	Art. 116, II	Advertência
Descumprimento do dever de observar as normas legais e regulamentares.	Art. 116, III	Advertência
Descumprimento do dever de cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais.	Art. 116, IV	Advertência
Descumprimento do dever de atender com presteza ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; e às requisições para a defesa da Fazenda Pública.	Art. 116, V	Advertência
Descumprimento do dever de levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração.	Art. 116, VI	Advertência
Descumprimento do dever de zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público.	Art. 116, VII	Advertência
Descumprimento do dever de guardar sigilo sobre assunto da repartição.	Art. 116, VIII	Advertência
Descumprimento do dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa.	Art. 116, IX	Advertência
Descumprimento do dever de ser assíduo e pontual ao serviço.	Art. 116, X	Advertência
Descumprimento do dever de tratar com urbanidade as pessoas.	Art. 116, XI	Advertência
Descumprimento do dever de representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.	Art. 116, XII	Advertência
Infringência à proibição de ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato.	Art. 117, I	Advertência
Infringência à proibição de retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição.	Art. 117, II	Advertência
Infringência à proibição de recusar fé a documentos públicos.	Art. 117, III	Advertência
Infringência à proibição de opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço.	Art. 117, IV	Advertência
Infringência à proibição de promover manifestação de apreço ou desapeço no recinto da repartição.	Art. 117, V	Advertência
Infringência à proibição de cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado.	Art. 117, VI	Advertência
Infringência à proibição de coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político.	Art. 117, VII	Advertência
Infringência à proibição de manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil.	Art. 117, VIII	Advertência
Infringência à proibição de recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.	Art. 117, XIX	Advertência
Infringência à proibição de cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias.	Art. 117, XVII	Suspensão
Infringência à proibição de exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.	Art. 117, XVIII	Suspensão
Reincidir nas faltas punidas com advertência.	Art. 130	Suspensão
Recusar ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente.	Art. 130, §1.º	Suspensão de até 15 dias

FONTE: A autora (2022).

Nos casos de aplicação de pena de suspensão, cabe à autoridade competente avaliar se o tempo de suspensão ultrapassará 30 dias. Em caso afirmativo, o TAC não poderá ser oferecido como opção.

Ressalte-se que quando o ato irregular puder ser tipificado em mais de um inciso legal, no caso de um deles ser punível com pena maior que suspensão de 30 dias, não cabe a opção pelo TAC.

4.3.4.2 Ao corpo discente

Para a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, as normas relativas ao processo administrativo disciplinar discente constam do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR. O artigo 4º do Regulamento lista os deveres dos alunos da instituição, enquanto que o artigo 5º arrola as proibições.

Considerando que para a aplicação do TAC interessam apenas as ações puníveis com advertência ou suspensão de até 30 dias, pois são estes os casos em que a infração é considerada de menor potencial ofensivo, o quadro a seguir relaciona apenas as condutas passíveis destas modalidades de pena.

QUADRO 10 - CASOS EM QUE É POSSÍVEL A APLICAÇÃO DE TAC AO CORPO DISCENTE

continua

AÇÃO	PREVISÃO LEGAL NO REGULAMENTO	PENALIDADE APLICÁVEL
Descumprimento do dever de respeitar os dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro vigente e as normas institucionais, ao se expressar nos âmbitos físico e virtual da UTFPR.	Art. 4.º, III	Advertência
Descumprimento do dever de proceder com urbanidade, de forma a não ferir a integridade física, moral, étnica, morfológica, de crença, de gênero e de arbítrio dos discentes, servidores, prestadores de serviço e visitantes, tratando-os com respeito, sociabilidade, igualdade e equidade nos ambientes físicos e virtuais da UTFPR.	Art. 4.º, IV	Advertência
Descumprimento do dever de proceder com urbanidade ao solicitar atendimento de servidores, prestadores de serviço, observando a competência do setor, a sequência hierárquica da estrutura organizacional da instituição e os horários de atendimento.	Art. 4.º, V	Advertência
Descumprimento do dever de manter atualizados os seus dados e informações pessoais junto ao Departamento de Registros Acadêmicos.	Art. 4.º, VI	Advertência
Descumprimento do dever de respeitar os discentes investidos nas funções de representantes de turma, monitores, estagiários, Centros Acadêmicos, Diretórios Acadêmicos, Diretório Central dos Estudantes e demais representações estudantis.	Art. 4.º, IX	Advertência
Descumprimento do dever de comparecer, quando convocado, às reuniões de Direção, Coordenação, Colegiados e de representantes de turma para conhecimento, esclarecimento ou deliberações de seu interesse.	Art. 4.º, X	Advertência

QUADRO 10 - CASOS EM QUE É POSSÍVEL A APLICAÇÃO DE TAC AO CORPO DISCENTE

continua

AÇÃO	PREVISÃO LEGAL NO REGULAMENTO	PENALIDADE APLICÁVEL
Descumprimento do dever de responsabilizar-se pela guarda de seus pertences em geral, trazidos para a UTFPR.	Art. 4.º, XIII	Advertência
Descumprimento do dever de trajar-se de forma adequada de acordo com o estabelecido nas normas de utilização dos ambientes específicos internos ou externos da UTFPR, segundo as necessidades estabelecidas para a segurança, saúde e proteção do meio ambiente.	Art. 4.º, XIV	Advertência
Descumprimento do dever de proceder com urbanidade ao participar de atos cívicos e culturais no âmbito interno e nas atividades externas promovidas ou que envolvam a UTFPR.	Art. 4.º, XVI	Advertência
Descumprimento do dever de manter atitudes comedidas nas dependências da Instituição durante as atividades de pesquisa, ensino e extensão.	Art. 4.º, XVII	Advertência
Descumprimento do dever de portar o crachá institucional no âmbito da UTFPR, de acordo com as normas estabelecidas em cada <i>campus</i> , e apresentar documento oficial de identificação quando solicitado.	Art. 4.º, XVIII	Advertência
Infringência à proibição de assistir às aulas sem a efetivação do ato de matrícula.	Art. 5.º, XVII	Advertência
Infringência à proibição de facilitar ou viabilizar a entrada de pessoas estranhas à Instituição, mediante empréstimo de instrumento oficial de identificação da instituição.	Art. 5.º, XX	Advertência
Infringência à proibição de exercer atividades comerciais, político-partidárias ou de propaganda, excetuando-se os casos devidamente autorizados por órgãos superiores de direção.	Art. 5.º, XXI	Advertência
Infringência à proibição de fumar produtos fumígenos derivados ou não do tabaco.	Art. 5.º, XXII	Advertência
Infringência à proibição de utilizar, para fins particulares, bens públicos e ambientes reservados	Art. 5.º, XXIII	Advertência
Infringência à proibição de interromper as atividades acadêmicas e artístico culturais sem prévia autorização.	Art. 5.º, XXIV	Advertência
Infringência à proibição de utilizar aparelhos celulares, <i>tablets</i> , notebooks e demais dispositivos em situações que perturbem os ambientes de ensino, pesquisa e extensão.	Art. 5.º, XXV	Advertência
Descumprimento do dever de ter ciência, respeitar e cumprir os Regulamentos, as Normas, as Diretrizes e as Instruções relativas a quaisquer atividades desenvolvidas no âmbito interno e externo da UTFPR.	Art. 4.º, I	Suspensão
Descumprimento do dever de cumprir as normas os regulamentos estabelecidos nas atividades curriculares e extracurriculares.	Art. 4.º, II	Suspensão
Descumprimento do dever de manter a ordem, a disciplina e não fazer uso de quaisquer substâncias alcoólicas, tóxicas e ou entorpecentes nas dependências da UTFPR ou em veículos de transporte que estejam a serviço da UTFPR.	Art. 4.º, VII	Suspensão
Descumprimento do dever de manter a ordem e a disciplina em ambientes externos nos quais, na condição de discente da UTFPR, esteja inserido como espectador e/ou organizador.	Art. 4.º, VIII	Suspensão
Descumprimento do dever de cumprir as normas de segurança e utilização dos ambientes institucionais colaborando com sua conservação, higiene e manutenção.	Art. 4.º, XI	Suspensão
Descumprimento do dever de cumprir as normas de utilização de equipamentos, maquinários, instrumentos, ferramentas e demais materiais pertencentes à UTFPR.	Art. 4.º, XII	Suspensão
Descumprimento do dever de prestar informações aos responsáveis pela administração institucional sobre atos que ponham em risco a segurança dos discentes, servidores, visitantes ou do patrimônio da UTFPR.	Art. 4.º, XV	Suspensão

QUADRO 10 - CASOS EM QUE É POSSÍVEL A APLICAÇÃO DE TAC AO CORPO DISCENTE

conclusão

AÇÃO	PREVISÃO LEGAL NO REGULAMENTO	PENALIDADE APLICÁVEL
Descumprimento do dever de zelar pelo cumprimento do Regulamento Disciplinar do Corpo Discente da UTFPR.	Art. 4.º, XIX	Suspensão
Infringência à proibição de portar, comercializar ou fazer uso de bebidas alcoólicas, substâncias tóxicas ou entorpecentes que alterem a personalidade e/ou seu estado de consciência, ressalvados os casos de atividades previstas em cursos e pesquisas, previamente aprovadas pela diretoria competente.	Art. 5.º, II	Suspensão
Infringência à proibição de permanecer, nos ambientes da UTFPR, sob efeito de bebidas alcoólicas, substâncias tóxicas e/ou entorpecentes que alterem a personalidade ou seu estado de consciência.	Art. 5.º, III	Suspensão
Infringência à proibição de portar armas, materiais inflamáveis, explosivos de qualquer natureza, produtos ou algo que represente perigo para si ou para a comunidade universitária, ressalvados os casos permitidos em lei.	Art. 5.º, IV	Suspensão
Infringência à proibição de cometer ofensa ou dano, moral ou físico, independentemente do meio utilizado, contra qualquer pessoa ou contra a UTFPR, no âmbito físico ou virtual da Instituição.	Art. 5.º, V	Suspensão
Infringência à proibição de transcrever, transmitir e/ou receber frases, textos e fórmulas de fonte documental ou virtual, de forma ilícita em avaliações acadêmicas (e.g. cola acadêmica).	Art. 5.º, XII	Suspensão
Infringência à proibição de usar de pessoas ou de meios ilícitos para auferir frequência, nota ou conceito.	Art. 5.º, XIV	Suspensão
Infringência à proibição de adotar atitudes incompatíveis com as atividades de pesquisa, ensino e extensão nas dependências da Instituição.	Art. 5.º, XV	Suspensão
Infringência à proibição de praticar jogos de azar, roletas ou atos que resultem em prejuízo a si ou a outrem.	Art. 5.º, XVIII	Suspensão
Infringência à proibição de praticar atos libidinosos ou obscenos.	Art. 5.º, XIX	Suspensão
Incorrer na terceira reincidência ou recorrência de forma consecutiva ou alternada da sanção disciplinar de advertência.	Art. 12. II, a	Suspensão

FONTE: A autora (2022).

Assim como nos casos de irregularidade cometida por servidores públicos, nos episódios em que cabe a aplicação de pena de suspensão, cabe à autoridade competente avaliar se o tempo de suspensão ultrapassará 30 dias, circunstância em que o TAC não poderá ser proposto como opção. Do mesmo modo, se o ato irregular puder ser tipificado em mais de um inciso legal e em um deles couber pena maior que suspensão de 30 dias, não cabe o TAC como opção.

4.3.5 O Monitoramento e a Certificação do Cumprimento do TAC

Uma vez celebrado, o TAC será registrado nos assentamentos do servidor público ou do discente.

O TAC deverá conter a forma de fiscalização das obrigações assumidas e sua celebração será comunicada à chefia imediata do agente público, para acompanhamento do seu efetivo cumprimento. Declarado o cumprimento do TAC, não será instaurado procedimento disciplinar pelos mesmos fatos objeto do ajuste.

O adimplemento do instrumento deve ser monitorado, pois no caso de descumprimento do TAC, a autoridade competente deve, imediatamente, adotar as providências necessárias à instauração ou continuidade do respectivo procedimento disciplinar, sem prejuízo da apuração relativa à inobservância das obrigações previstas no ajustamento de conduta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo pretendeu verificar se a utilização do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC pode se configurar como um instrumento para a boa governança pública, permitindo maior rapidez no monitoramento das ações que envolvem o uso de recursos públicos na operacionalização das políticas públicas educacionais, no âmbito do ensino superior, bem como tornando a gestão pública mais eficiente quanto aos seus recursos, nos processos apuratórios disciplinares. Outro aspecto do estudo foi apurar se é possível orientar o gestor público para que ele identifique com facilidade os casos em que cabe o Termo de Ajustamento de Conduta, para usar esta opção no lugar de designar comissão processante de sindicância ou de processo administrativo disciplinar.

Isto porque uma das atividades meio da gestão administrativa a qual está obrigado o gestor, envolve o poder disciplinar, que objetiva a apuração de irregularidades cometidas por servidor público e, no caso das instituições de ensino, também por discentes. Tais apurações se dão por meio de processos apuratórios que geram custos à gestão pública, não só econômicos, mas também em termos de recursos humanos.

Com a publicação da Instrução Normativa n. 02/2017, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 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.

A tese da pesquisa é a possibilidade de alcançar a boa governança pública e aumentar a eficiência da gestão pública no desempenho de seu dever de apurar, com a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, quando cabível, em detrimento da instauração de processo de sindicância ou administrativo disciplinar, e que a elaboração de um protocolo pode auxiliar o gestor público a identificar os casos em que cabe o TAC para, sempre que possível, utilizá-lo.

A pesquisa se justifica porque a boa governança pública implica no uso e monitoramento de instrumentos e mecanismos que levem a aumentar a eficiência da gestão, sendo que os termos de ajustamento de conduta se configuram como um destes instrumentos.

A aderência do estudo ao Programa se dá pelo aspecto da governança e pelo do desenvolvimento regional.

No tocante à governança pública, considerando que ela se utiliza de mecanismos para atingir seus objetivos e sendo um deles a liderança, no qual se insere a capacitação do gestor público e o item “processos de trabalho”, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pode ser um instrumento que leva a gestão a um patamar mais elevado de eficiência. Há também o viés das diretrizes da governança pública, onde o monitoramento é um mecanismo que pode 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.

Pelo segundo aspecto, a educação é um fator que pode causar impacto efetivo no desenvolvimento local e regional. O Brasil possui uma ampla Rede Federal de Educação, consubstanciado num conjunto representativo tanto por sua quantidade, quanto pela sua capilaridade, capaz de afetar de forma positiva o desenvolvimento regional e local. A atividade fim de todas estas instituições é a educação, mas para que ela se efetive, são inúmeras as atividades meio que se desenvolvem em cada uma delas. Na medida em que se racionaliza o uso dos recursos nas atividades meio, mais é possível aplicar na atividade fim da instituição.

Destaque-se a Universidade como meio propício para o espraiamento de novas práticas de governança, dada sua quantidade e capilaridade por todo o país.

A pesquisa se limitou 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, ressaltando que foram apenas os processos que já estavam concluídos no período selecionado, condição em que se tornam públicos.

O estudo traz contribuições sobre aspectos teóricos no que se refere à governança pública, ao direito administrativo disciplinar, e permite ao gestor público o poder de responsabilizar seus servidores por faltas cometidas no exercício de sua função, aos processos apuratórios, destinados a averiguar as possíveis irregularidades cometidas por servidor ou membro do corpo discente da

UTFPR, ao TAC, que visa a resolução consensual de conflitos e que pode ser uma estratégia para conferir celeridade ao processo administrativo e atingir a finalidade pública com maior eficiência e economia.

A respeito da eficiência, ela se consubstancia num dos princípios constitucionais aplicados à Administração Pública. Significa que o gestor deve apresentar os melhores resultados possíveis, com os recursos que tem à disposição. Este conceito integra o marco teórico porque faz parte da tese o uso dos Termos de Ajustamento de Conduta como instrumento capaz de elevar a eficiência da gestão pública.

Na metodologia, foi apresentada a forma em que se deu a análise documental em processos de sindicância e administrativo disciplinares abertos e concluídos na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, no período delimitado para a pesquisa, levando em consideração a Instrução Normativa do TAC em vigência quando da constituição de cada um dos processos apuratórios. Para a análise documental, com base em Bardin (2016), foram criadas categorizações para apresentar os dados da pesquisa. O objetivo da análise de dados era verificar quantos dos processos apuratórios poderiam ter sido substituídos por TAC.

Os resultados da pesquisa, constantes do capítulo 4, junto às respectivas discussões, 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, ficando evidente, pelos números indicados na pesquisa, que o custo com recursos humanos na tramitação de processos disciplinares é elevado; que R\$ 2.089.388,40 poderiam ter sido economizados dos cofres públicos, se no lugar de instaurar processo apuratório tivesse sido celebrado o TAC em cada um dos 66 casos estudados; que R\$ 569.833,20 foi o montante economizado pela gestão pública por ter firmado 19 TACs no período delimitado para a pesquisa.

Pelo exposto, conclui-se que a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta resulta em economia, tanto financeira quanto em termos de recursos humanos, levando a gestão a se aproximar da eficiência, contribuindo para a

melhor aplicação dos recursos das universidades e apoiando sua função de promover a educação de qualidade e, conseqüentemente, acarretando maior desenvolvimento regional, motivos pelos quais o TAC se configura como instrumento para a prática da boa governança pública.

Assim, a primeira parte da tese da pesquisa, que é a possibilidade de alcançar a boa governança pública e aumentar a eficiência da gestão administrativa no desempenho de seu dever de apurar, com a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, quando cabível, em detrimento da instauração de processo de sindicância ou administrativo disciplinar, se confirma.

Sobre a segunda parte da tese, qual seja de que a elaboração de um protocolo pode auxiliar o gestor público a identificar os casos em que cabe o TAC para, sempre que possível, utilizá-lo, também alcança validade, pois como visto no marco teórico, alguns requisitos devem ser respeitados para que o TAC possa ser uma opção do gestor. Saber quais são os requisitos e poder identificar com maior facilidade os casos em que o TAC é possível, pode elevar as possibilidades do gestor se utilizar deste instrumento inovador.

Considera-se que os objetivos da pesquisa foram atingidos em sua totalidade. A análise de como a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta 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, estabelecido como objetivo geral, foi cumprido.

No tocante aos objetivos específicos, também houve a monitoração do TAC como ferramenta de boas práticas, verificando o cumprimento dos termos firmados no âmbito da UTFPR de 31 de maio de 2017 até a data de 31 de maio de 2021; foram relacionados todos os processos apuratórios disciplinares abertos e concluídos na UTFPR no período de 31 de maio de 2017 a 31 de maio de 2021, identificando a modalidade a qual pertencem; foram selecionados os processos apuratórios disciplinares abertos e concluídos na UTFPR no período de 31 de maio de 2017 a 31 de maio de 2021 que pertençam às modalidades sindicância

acusatória, processo administrativo disciplinar, processo administrativo disciplinar de rito sumário e processo administrativo disciplinar discente; foram analisados os processos disciplinares selecionados, identificando quantos deles poderiam ter sido substituídos por TAC; e foi apresentado um mecanismo de boa governança pública com a finalidade de tornar a gestão mais eficiente, com a proposição de um protocolo que oriente o gestor a identificar os casos em que é cabível Termo de Ajustamento de Conduta.

Esta pesquisa não pretendeu, nem poderia esgotar o estudo sobre o assunto, de forma que muito ainda pode ser analisado em relação aos Termos de Ajustamento de Conduta como instrumento para a governança pública. O tema pode ser estudado quanto ao cumprimento dos Termos celebrados, em relação aos benefícios imateriais que pode acarretar à gestão pública, bem como sua aplicação para além da esfera disciplinar, abrangendo outros processos no âmbito da Administração Pública Federal.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Léo da Silva. **Processo disciplinar passo a passo**. 2.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.
- ANGROSINO, Michael. **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **O ilícito administrativo e seu processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- 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.
- 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.
- 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.
- BORBA, João Paulo Santos. A celebração de termo de ajustamento de conduta nos casos de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n.5182, set. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/60345>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- 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). **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.

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.08**, de 16 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-8-de-16-de-maio-de-2019-113236358>. 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. **Decreto n.º 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n.º 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília 29 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

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/l8112cons.htm. Acesso em: abr. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Governança pública**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Versão 2.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. 2.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.

CARDOSO, Lucas Antônio Ribeiro; MENDONÇA, Larissa Katarina. A educação como instrumento de desenvolvimento regional: as políticas públicas dos Estados do Maranhão e Pernambuco. *In*: IV CONAPESC. Campina Grande. **Anais [...]**. Campina Grande: Realize Editora, 2019. Disponível em: <http://www.editorarealize.com.br/artigo/visualizar/56356>. Acesso em: jan. 2021.

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

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar de. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância**: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. Brasília: Fortium, 2008.

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

CHIARELLO, Ilze Salete. A universidade e seu papel no desenvolvimento regional: contribuições do PROESDE. **Extensão em Foco**, v.1, n.2, p.240-257, 2015. Disponível em: <http://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/extensao/article/view/795>. Acesso em: 22 jul. 2020.

CHIZZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, v.16, n.2, p.221-236, 2003

COSTA, Anderson Litaiff Feitosa da. **Educação e desenvolvimento regional: evidências para a Região Norte**. 2009. 50f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2009. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/4574>. Acesso em: jan. 2021.

COSTA, Fernanda Pereira. **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**. Lex Editora. Doutrina. [201-]. Disponível em: http://lex.com.br/doutrina_26089822_termo_de_ajustamento_de_conduta__tac.aspx. Acesso em: abr. 2019.

COSTA, José Armando da. **Direito administrativo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

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

COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 5.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

COSTA, Leonel. Termo de ajustamento de conduta (TAC) e algumas observações sobre o seus limites. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n.4140, nov. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30469>. Acesso em: 01 jul. 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: São Paulo: Forense, 1976. v.6.

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

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. Tradução: Ana Falcão Bastos e Luís Leitão. Editoria Presença, 2007.

EDELMAN, L. B. **Working Law**: courts, corporations, and symbolic civil rights. Chicago: The University of Chicago Press, 2016. Cap 2 - The Endogeneity of Law.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

FOSSATI, Luiz Carlos; COSTA, Stella Regina Reis da. Análise de Percepções de Servidores Públicos sobre a Participação em um Processo Administrativo Disciplinar. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 9., 2013. **Anais eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.inovarse.org/filebrowser/download/15426>. Acesso em: 02 set. 2021.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v.275, p.25-46, maio/ago. 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 4.ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

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

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

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

GOEBEL, Márcio Alberto; MIURA, Márcio Nakayama. A Universidade como fator de desenvolvimento: o caso do município de Toledo-PR. **Revista Expectativa**, [S. l.], v.3, n.1, ago. 2007. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/expectativa/article/view/743>. Acesso em: jan. 2021.

GONÇALVES, Maria Denise Abeijon Pereira. 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.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Regime disciplinar do servidor público civil da União**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GUMBOWSKY, A.; JURASZEK, L.; NOERNBERG, E. I.; Maia, E. D. W. da. Educação e desenvolvimento regional. **Interação - Revista de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v.22, n.2, p.79-93, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unis.edu.br/index.php/interacao/article/view/371>. Acesso em: jan. 2021.

HEALEY, P. Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. **European Planning Studies**, v.14, n.3, p.299-320, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10.ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LESSA, Sebastião José. **Do processo administrativo disciplinar e da sindicância: doutrina, jurisprudência e prática**. 5.ed. rev. atual. 1 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katál**, Florianópolis, v.10, p.37-45, número esp., 2007.

LINS, Adriane de Almeida; DENYS, Debora Vasti S. Bomfim. **Processo administrativo disciplinar**: manual. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2007.

MADEIRA, Vinícius de Carvalho. **Lições de processo disciplinar**. Brasília: Fortium, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de direito ambiental**, v.11, n.41, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>. Acesso em: 02 set. 2021.

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 suspeição. 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.

NOBREGA, Antonio Carlos V.; TABAK, Benjamin Miranda. Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal. **Revista do Mestrado em Direito UCB**, v.11, p.212, 2017.

OLIVEIRA JR., Antonio de. De volta ao passado para entender o presente: podem as universidades serem os novos polos de crescimento? *In*: XVIII ENANPUR. Natal, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1408>. Acesso em: jan. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v.104, p.303-322, 2009.

OLIVEIRA, Luciane de Lucena. Ferramentas consensuais de regulação e controle externo. **Coletânea de Pós-Graduação**, Brasília, Tribunal de Contas da União, v.4, n.13. 2019b.

OLIVEIRA, Nilton Marques de. **Algumas considerações sobre desenvolvimento regional**. Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais. Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/18865/1192612459#:~:text=Desenvolvimento%20regional%20compreende%20uma%20an%C3%A1lise,ou%20acelerar%20as%20desigualdades%20regionais>. Acesso em: jan. 2021.

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: InterSaber, 2016.

PORTAL. **MEC**. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/#:~:text=No%20%C3%A2mbito%20do%20Minist%C3%A9rio%20da,adequada%20disponibilidade%20or%C3%A7ament%C3%A1ria%20e%20financeira>. Acesso em: jan. 2021.

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

RAMOS, Altina; FARIA, Paulo M.; FARIA, Ádila. Revisão sistemática de literatura: contributo para a inovação na investigação em Ciências da Educação. **Revista Diálogo Educacional**, Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), v.14, n.41, p.17-36, 12 jul. 2014..

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. **Processo disciplinar**. 2.ed. Brasília: Consulex, 1999.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime único dos servidores públicos civis**. 5.ed. rev. aum. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica**: guia para eficiência nos estudos. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 8.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

SANTOS, Joiénita 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.

SANTOS, Joiénita da Silva Carvalho. **Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal no Tocantins**. 2016. 63 f. Dissertação (Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/238/1/Joiénita%20da%20Silva%20Carvalho%20Santos%20-%20Dissertac%CC%A7a%CC%83o.pdf>. Acesso em: abr. 2019.

SERRA, Maurício; ROLIM, Cássio; BASTOS, Paula. Universidades e a “mão visível” do desenvolvimento regional. *In*: MAURÍCIO SERRA, Cássio Rolim, BASTOS, Ana Paula (orgs.). **Universidades e desenvolvimento regional as bases para a inovação competitiva**. Rio de Janeiro: Ideia D, 2018. Disponível em:

http://www.eco.unicamp.br/nesur/images/arquivos/Livro_Universidades_e_Desenvolvimento_Regional_Serra__Rolim_Bastos.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

SILVA, Edna L.; MENEZES, Estera M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3.ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SOUSA, Flávio Elizario de; FREIESLEBEN, Mariane. A educação como fator de desenvolvimento regional. **Rev. FAE**, Curitiba, v.21, n.2, p.163-178, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/viewFile/571/483>. Acesso em: jan. 2021.

SOUZA, Adailton Alves. O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo. **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.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista Serv. Público Brasília 70**, v.4, p.519-550, out./dez. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/sylvia/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. controladoria-geral da união, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46836>. Acesso em: 02 set. 2021.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. Resolução n.º 30/15 – COGEP, de 27 de maio de 2015. Aprova o **Regulamento Disciplinar Discente da UTFPR**, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://portal.utfpr.edu.br/documentos/graduacao-e-educacao-profissional/prograd/diretrizes-e-regulamentos/gestao/regulamento-disciplinar-do-corpo-discente/view>. Acesso em: mar. 2022.

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