

Termo de ajuste de conduta no âmbito disciplinar dos servidores do Ministério Público da União

Robson Luiz de Souza Braga

Servidor do Ministério Público Federal. Professor de Direito da Faculdade Pitágoras. Especialista em Gestão Pública. Especializando em Direito Público.

Resumo: O objetivo deste artigo é sugerir ao Ministério Público da União que, em seus quatro ramos, adote o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento alternativo a ser aplicado no âmbito disciplinar dos servidores, de forma rápida e eficiente. Dessa forma, serão analisados o Poder disciplinar da Administração Pública e os meios tradicionais de solução, tais como sindicância e processo administrativo disciplinar. Além disso, serão apresentados os benefícios da adoção do Termo de Ajustamento de Conduta, tais como a redução de custos com processo administrativo, ganho em eficiência e melhoria do clima organizacional. Ao final, verificar-se-á que a utilização do Termo de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público da União, com objetivo de resolver pequenos incidentes disciplinares, será uma medida de grande valia.

Palavras-chave: Processo administrativo disciplinar. Termo de ajustamento de conduta.

Abstract: The objective of this article is suggesting to the Public Prosecutor's Office, in its four branches, that it adopts the Conduct Adjustment Agreement (TAC) as an alternative instrument to be applied in the disciplinary scope of civil servants, quickly and efficiently. Thus, the traditional means of solution of the Disciplinary Power of Public Administration, such as investigation and administrative disciplinary process, will be analyzed. In addition, the benefits of adopting TAC will be presented, such as cost reduction with administrative process, efficiency gain, and improvement of the organizational climate. Finally, it will be verified that the use of TAC by the Public Prosecutor's Office, in order to resolve minor disciplinary incidents, will be a measure of great value.

Keywords: Administrative disciplinary process. Conduct adjustment agreement.

Sumário: 1 Introdução. 2 O poder disciplinar. 3 Processo administrativo federal. 3.1 Sindicância. 3.2 Processo administrativo disciplinar (PAD). 4 Termo de ajustamento de conduta. 5 Considerações finais.

1 Introdução

O Ministério Público da União, através dos quatro ramos que o compõem, comporta quadro próprio de servidores públicos para alcançar seus objetivos institucionais. Dessa forma, existe um expressivo número de pessoas que laboram diariamente nas diversas unidades espalhadas pelo País.

Ocorre que, não raras vezes, alguns servidores incorrem em condutas que são tipificadas pela Lei n. 8.112/1990, como violações aos deveres funcionais ou proibições, sendo assim passíveis de sofrerem punições disciplinares.

Para promover a apuração dessas infrações, são utilizadas sindicâncias e processos administrativos disciplinares (PAD), instrumentos que possuem um elevado custo, demandam muito tempo, podendo ocorrer até mesmo prescrições como também causam desgaste no clima organizacional.

Sendo assim, devido a alguns problemas enfrentados com a aplicação de sanções disciplinares aos servidores do Ministério Público da União, este artigo se justifica pela análise do termo de ajustamento de conduta (TAC), bem como as possíveis vantagens de sua utilização como forma alternativa de aplicar sanção ao servidor faltante.

Dito de outra forma, analisar-se-á como a utilização do termo de ajustamento de conduta no âmbito disciplinar dos servidores públicos do Ministério Público da União pode contribuir para reduzir custos, ganhar eficiência e melhorar o clima organizacional.

Assim, o presente trabalho aborda forma alternativa aos meios de apuração de penalidades mais comuns da Administração Pública

(sindicâncias e processos administrativos disciplinares) para punir os servidores que atuem em desacordo com o ordenamento jurídico no âmbito do Ministério Público da União.

Dessa forma, faz-se necessário realizar levantamento bibliográfico sobre direito administrativo disciplinar, conceituar termo de ajustamento de conduta, descrever a sua utilização no âmbito dos servidores públicos do Executivo federal, apontar os benefícios que advirão com a utilização desse instrumento e sugerir sua implantação no Ministério Público da União.

Para atingir os objetivos deste estudo, será utilizada principalmente a metodologia de pesquisa bibliográfica, com uso do método dedutivo, analisando o poder disciplinar, o processo administrativo disciplinar, o termo de ajustamento de conduta e as vantagens de sua utilização no âmbito do Ministério Público da União.

2 O poder disciplinar

O funcionamento da Administração Pública com todos os órgãos e agentes envolve diversas relações e práticas de atividades que, por vezes, acabam gerando situações que infringem normas administrativas, necessitando de correção e realinhamento para que possam ser alcançados os objetivos institucionais.

Para tal finalidade a Administração Pública dispõe do poder disciplinar a fim de “apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa”¹

Segundo Carvalho,² o poder disciplinar tem como objetivo apurar as infrações cometidas pelos servidores públicos e particulares que tenham vínculo específico com o Estado, a exemplo de particulares que celebrem contrato com a Administração, apli-

1 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 125.

2 CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 130.

cando as sanções cabíveis. “A função deste poder é sempre aprimorar a prestação do serviço público punindo a malversação do dinheiro público ou atuação em desconformidade com a lei”.

Conforme os ensinamentos de Alexandrino e Paulo,³ há uma distinção de fundamentos na aplicação de sanção a um servidor e a um particular. No primeiro caso a atuação decorre imediatamente do poder disciplinar e mediamente do hierárquico. No segundo não há fundamento no poder hierárquico, mas sim na supremacia do interesse público sobre o privado.

Importante ressaltar as lições trazidas na construção doutrinária abaixo:

Explique-se, nesta esteira, que a sanção aplicada em razão do exercício deste Poder não é uma sanção comum porque, em verdade, estar-se-á diante do poder de aplicar uma sanção decorrente de um vínculo especial entre a Administração Pública e o indivíduo que está sendo penalizado. O Poder disciplinar consiste em um sistema punitivo interno e por isso não se pode confundir com o sistema punitivo exercido pela justiça penal, muito menos com o exercício do Poder de Polícia. As pessoas que são atingidas por esse Poder possuem uma sujeição especial, um vínculo com a Administração Pública.⁴

Outra distinção apontada pela doutrina é quanto à vinculação ou discricionariedade do exercício do poder disciplinar. O dever de punir é vinculado, pois, uma vez que o servidor tenha cometido infração disciplinar, necessariamente a Administração deve aplicar uma sanção. Todavia, tem-se que este poder é discricionário, regra geral, pois o administrador responsável pela aplicação da punição tem liberdade de escolha na gradação das penas a serem aplicadas e em alguns casos no enquadramento legal da conduta praticada.⁵

3 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 279.

4 CARVALHO, 2017, p. 130.

5 DI PIETRO, 2017, p. 126.

Por fim, cumpre ressaltar que, para aplicação das penalidades, se faz necessário que ocorra uma apuração em que seja oportunizada a ampla defesa e contraditório ao servidor, devendo tal medida ser sempre motivada. Dessa forma, a seguir serão abordadas as características desse processo.

3 Processo administrativo federal

A Administração Pública, ao realizar os mais diversos tipos de atos administrativos, deve utilizar de procedimento que permita colher informações, documentar, analisar e fundamentar suas decisões. Para tanto, dispõe do processo administrativo, que é regulamentado no âmbito federal pela Lei n. 9.784/1999.

Segundo Carvalho,⁶

o processo administrativo é uma sucessão lógica de atos praticados pela Administração Pública com a intenção de se alcançar um objetivo final, seja a punição de determinado servidor, seja a contratação ou até mesmo a anulação de atos anteriormente praticados.

Sendo assim, o ente estatal depende de um prévio processo que o instrua e fundamente toda atuação.

Tendo em vista que o tema deste artigo está relacionado ao âmbito disciplinar da Administração Pública, a análise do processo administrativo será voltada para esta área.

Dessa maneira, analisando a Portaria n. 335, art. 4º, incisos do I ao VI, da Controladoria-Geral da União (CGU, 2017), pode-se perceber que a Administração Pública Federal dispõe de diversos mecanismos para combater desvios de condutas de seus servidores:

Art. 4º Para os fins desta Portaria, ficam estabelecidas as seguintes definições: I - investigação preliminar: procedimento sigiloso, instaurado pelo Órgão Central e pelas unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar; II - sindicância

6 CARVALHO, 2017, p. 1121.

investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa; III – sindicância acusatória ou punitiva: procedimento preliminar sumário, instaurada com fim de apurar irregularidades de menor gravidade no serviço público, com caráter eminentemente punitivo, respeitados o contraditório, a oportunidade de defesa e a estrita observância do devido processo legal; IV – processo administrativo disciplinar: instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido; V – sindicância patrimonial: procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, à vista da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades; VI – inspeção: procedimento administrativo destinado a obter diretamente informações e documentos, bem como verificar o cumprimento de recomendações ou determinações de instauração de sindicância, inclusive patrimonial, e processos administrativos disciplinares, a fim de aferir a regularidade, a eficiência e a eficácia dos trabalhos.

Nessa análise serão abordados dois instrumentos para apuração dos fatos e aplicação das penalidades: a sindicância e o processo administrativo disciplinar dos servidores federais, ambos disciplinados na Lei n. 8.112/1990.

3.1 Sindicância

A Administração dispõe de instrumentos para apurar condutas dos servidores que porventura constituam infrações administrativas que sejam passíveis de aplicação de penalidades; segundo a Lei n. 8.112/1990, são a sindicância e o processo administrativo disciplinar (PAD).

Conforme inteligência do art. 143 da Lei n. 8.112/1990,

a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicân-

cia ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Nesse sentido, a sindicância é um instrumento que se presta a apurar e investigar os fatos ocorridos. Ela pode ser meramente investigativa e será formalizada uma acusação contra o servidor, não sendo aplicada nenhuma penalidade; é chamada pela doutrina de sindicância investigativa e, dada suas características, prescinde de contraditório e ampla defesa.⁷

Por outro lado, a sindicância regulamentada nos art. 143 e 145 da Lei n. 8.112/1990, além de investigar e apurar infrações, serve também para aplicação de penalidade de advertência ou suspensão por até trinta dias. Com esta finalidade, portanto, a sindicância é verdadeiro processo disciplinar, porém simplificado, devendo ser assegurados a ampla defesa e o contraditório ao servidor.⁸

De acordo com o art. 145 da Lei n. 8.112/1990, “da sindicância poderá resultar: I - arquivamento do processo; II - aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias; III - instauração de processo disciplinar”.

Ademais, o prazo para que a sindicância seja concluída é de trinta dias, prorrogável por igual período, caso seja necessário. Se para o fato apurado for cabível penalidade de suspensão maior que trinta dias ou outra penalidade mais grave, necessariamente deverá ser instaurado processo administrativo disciplinar, ao qual os autos da sindicância serão integrados.

3.2 Processo administrativo disciplinar (PAD)

Conforme visto acima, quando a infração for passível de penalidade de suspensão maior que trinta dias ou outra mais grave, necessariamente se deve instaurar o processo administrativo disciplinar, que é instrumento que tem como objetivo verificar a responsabili-

7 ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 494.

8 CARVALHO, 2017, p. 1149.

dade do servidor em razão de ter praticado infração no exercício de suas funções ou que tenha relação com o cargo que exerce.⁹

De acordo com o art. 151 da Lei 8.112/1990,

o processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases: I - instauração, com a publicação do ato que constitui a comissão; II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; III - julgamento.

A primeira fase do PAD é a instauração que ocorre com a publicação de uma portaria

de designação da comissão encarregada de proceder aos trabalhos de investigação e apresentar um relatório final conclusivo sobre a procedência ou não das acusações levantadas, o qual será acatado pela autoridade julgadora, salvo se contrário às provas dos autos.¹⁰

Essa comissão será composta por três servidores que sejam estáveis no serviço público federal, sendo um deles indicado para ser o presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo de nível igual ou superior, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do acusado. O prazo para conclusão será de sessenta dias, podendo ser prorrogado por igual período.¹¹

A fase de inquérito administrativo compreende instrução, defesa e relatório, ressaltando que serão assegurados ao acusado a ampla defesa e o contraditório. Nesta fase ocorrerão depoimentos de testemunhas, representante, representado, acareações caso necessário, investigações, diligências, perícias, com objetivo de esclarecer a verdade dos fatos.¹²

9 BRASIL. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

10 ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 494.

11 BRASIL, 1990c.

12 BRASIL, 1990c.

O servidor que estiver sendo acusado poderá acompanhar o processo e nele influir através dos instrumentos disponíveis para sua defesa. Além do mais, as testemunhas serão intimadas a depor em dia e hora designados, sendo o depoimento prestado oralmente e reduzido a termo.¹³

Após a inquirição das testemunhas, será realizado o interrogatório do acusado, sendo facultado ao procurador do acusado assistir aos depoimentos. Em caso de dúvidas sobre a sanidade mental do acusado, será instaurado o incidente de sanidade mental, autuado em apartado.¹⁴

Terminada a instrução e sendo tipificada a infração disciplinar, o servidor será indiciado, sendo imputados detalhadamente os fatos e as provas. Em seguida será citado para apresentar defesa escrita, no prazo de dez dias, que pode ser prorrogado para diligências indispensáveis.¹⁵

Em caso de recusa do indiciado de aporiente na citação, esta deverá ser certificada na presença de duas testemunhas. Se não for encontrado, será citado por edital e, caso venha a quedar-se inerte, será declarada revelia, sendo designado um servidor como defensor dativo.¹⁶

Após a apresentação e apreciação da defesa, a comissão elaborará relatório, que será sempre conclusivo quanto à inocência ou responsabilidade do servidor e, neste último caso, será indicado tanto o dispositivo legal quanto as circunstâncias que agravem ou atenuem. Em seguida será encaminhado para autoridade competente para julgamento.¹⁷

13 BRASIL, 1990c.

14 BRASIL, 1990c.

15 BRASIL, 1990c.

16 BRASIL, 1990c.

17 BRASIL, 1990c.

Uma vez recebido o relatório, a autoridade julgadora deverá proferir sua decisão no prazo de vinte dias e, caso a penalidade a ser aplicada exceda sua competência, os autos deverão ser encaminhados para quem a possua.¹⁸

O julgamento deverá acatar o relatório da comissão e, se contrariar as provas dos autos, poderá a penalidade ser abrandada, agravada ou isentada. Se a comissão entender pela inocência do acusado, a autoridade determinará o arquivamento do processo.¹⁹

Um dos pontos que merecem atenção é a prescrição, pois algumas vezes, por causa do decurso do tempo, não é mais possível aplicar uma penalidade em razão de a conduta estar prescrita. Portanto, se a autoridade julgadora for responsável pela prescrição, deverá ser responsabilizada. E, caso a infração constitua crime, os autos serão remetidos ao Ministério Público.²⁰

Outro aspecto relevante do processo administrativo disciplinar diz respeito aos custos que advêm desta apuração, pois o art. 173 da Lei n. 8.112/1990 afirma:

Serão assegurados transporte e diárias:

I - ao servidor convocado para prestar depoimento fora da sede de sua repartição, na condição de testemunha, denunciado ou indiciado;

II - aos membros da comissão e ao secretário, quando obrigados a se deslocarem da sede dos trabalhos para a realização de missão essencial ao esclarecimento dos fatos.

Com base no dispositivo apontado, percebe-se que a Administração Pública arca com os custos advindos do processo administrativo disciplinar, devendo pagar os transportes e diárias dos servidores envolvidos de alguma forma nos fatos apurados, sofrendo impactos negativos duas vezes: uma quando o servidor

18 BRASIL, 1990c.

19 BRASIL, 1990c.

20 BRASIL, 1990c.

pratica a infração disciplinar, quando comprovada, e outra quando saem os recursos dos cofres públicos.

4 Termo de ajustamento de conduta (TAC)

O termo de ajustamento de conduta é um instrumento utilizado especialmente nas áreas de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, em que o causador de algum dano assume o compromisso de adequar suas condutas às exigências previstas na legislação.

O TAC está previsto em alguns diplomas legais, entre eles a Lei de Ação Civil Pública, art. 5º, § 6º (Lei n. 7.347/1985), onde é expresso que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”; o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990), art. 211; e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), art. 113.

No âmbito do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público regulamentou o termo de ajustamento de conduta por meio da Resolução CNMP n. 179, art. 1º, *in verbis*:

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

Em que pese ao termo de ajustamento de conduta ser utilizado nas demandas coletivas e não encontrar disposição expressa acerca de sua aplicação no âmbito disciplinar dos servidores, não há nenhum obstáculo ou impedimento para sua utilização. Pelo contrário, atenderá e dará concretude a alguns princípios do direito constitucional e administrativo.

A Constituição Federal, em seu art. 37, dispõe que a Administração Pública deverá atender, entre outros, aos princípios da legalidade e eficiência. A utilização do TAC atende ao da legalidade, pois é um instrumento que está previsto em lei. Atende também ao princípio da eficiência, pois traz celeridade e economicidade.

Soma-se ainda que o art. 2º, e incisos, da Lei n. 9.784/1999 traz diversos princípios e critérios que devem ser observados. O inciso I diz que a Administração deve atuar conforme a lei e o direito, e o TAC atende a este requisito, pois tem previsão legal. O inciso II estabelece que deve haver o atendimento a fins de interesse geral, e todos desejam que a Administração seja mais efetiva, célere e econômica em seus atos.

O inciso III, por sua vez, diz que a Administração deve ter objetividade no atendimento do interesse público, sendo este critério alcançado com o TAC. O inciso VI diz que se deve ter adequação entre meios e fins, e o termo de ajustamento de conduta é um instrumento adequado para o âmbito disciplinar, justamente pelos benefícios que ele traz, conforme será demonstrado abaixo.²¹

O inciso XIII prescreve a “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”. Dessa forma, percebe-se que o dispositivo determina que a interpretação das normas administrativas e a aplicação dos institutos podem ser legalmente ampliadas para, de forma mais eficiente, atender à finalidade pública.²²

A utilização do termo de ajustamento de conduta na seara administrativa disciplinar também atende ao atributo “tipicidade” dos atos administrativos, pois ele é um instrumento típico, previsto em lei.

21 BRASIL. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

22 BRASIL, 1999.

Segundo Santos,²³

o princípio da discricionariedade da ação disciplinar ou da oportunidade surgiu na Alemanha, em 1963. Com este princípio o gestor público pode decidir por uma solução alternativa ao invés da aplicação de pena, sempre visando ao interesse público.

De acordo com os ensinamentos de Alves:²⁴

O Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento formal, em que o gestor moderno operacionaliza o princípio que veio do direito alemão, substituindo o processo tradicional, dispendioso e ineficiente por um compromisso moral que restabelece a ordem em curto prazo.

Conforme Giacomini,²⁵ quanto aos processos administrativos, deve ser observada

a atuação do agente público quando responsável pelo andamento do processo administrativo conforme a lei os rege, podendo a autoridade eleger a melhor solução para resolução dos conflitos internos, devendo sempre atender ao interesse público.

Sendo assim, o termo de ajustamento de conduta revela-se como instrumento que potencializa diversos princípios e objetivos da Administração Pública. Ele é o ponto de interseção entre a vontade do agente infrator e o interesse da administração.

De acordo com pesquisa realizada por Alves, devido às virtudes do TAC,²⁶ diversos órgãos e entes públicos o adotam, entre eles:

23 SANTOS, Joiénita da Silva Carvalho. *Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins*. Palmas. 2016. 63 f. Dissertação (Mestrado em gestão de políticas públicas) – Fundação Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Tocantins, 2016. p. 43.

24 ALVES, 2014 *apud* SANTOS, 2016, p. 44.

25 GIACOMINI, Luizara Rodrigues. *Termo de ajuste de conduta na esfera administrativa disciplinar como instrumento para garantir a efetividade da Lei n. 8.112/90*. Santa Maria. 2017. 58 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2017. p. 37.

26 ALVES *apud* SANTOS, 2016.

os Estados de Tocantins, Santa Catarina, Pará, Mato Grosso, municípios de Joinville-SC e Estância-SE, Departamento de Polícia Federal, Corregedoria-Geral da Polícia Civil do Pará, Tribunal de Justiça de Roraima, Tribunal de Justiça do Mato Grosso, Tribunal de Justiça do Maranhão, Corregedoria-Geral de Justiça do Piauí, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, DNIT, Tribunal de Contas de Rondônia, Tribunal Regional do Estado do Rio de Janeiro e Presidência da República.

Nessa mesma linha de inteligência, o conselheiro Valter Shuenquener de Araújo, do Conselho Nacional do Ministério Público, apresentou proposta de resolução à presidente Raquel Dogde em 15 de maio de 2018, com o “propósito de instituir a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC no âmbito do Ministério Público brasileiro, no exercício do poder disciplinar”.²⁷

O eminente conselheiro argumenta que o instrumento ordinário para apuração das infrações disciplinares é o processo administrativo disciplinar, com todas as suas nuances e características. Entretanto, em diversos casos essas infrações podem ser caracterizadas como de menor potencial ofensivo (advertência e suspensão por até trinta dias), o que não justifica, nessas situações, a instauração de processo administrativo disciplinar que, repetidamente, produz altos gastos para a Administração Pública.²⁸

Acrescenta também, sobre outro aspecto, que muitas vezes as penalidades não são aplicadas de forma efetiva em razão da defluência do tempo nas fases dos processos administrativos, o

27 ARAÚJO, Valter Shuenquener. *Proposta de resolução, com o propósito de instituir a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC no âmbito do Ministério Público brasileiro, no exercício do poder disciplinar*. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11233-proposta-institui-a-possibilidade-de-celebracao-de-tac-em-processos-disciplinares-de-membros-e-servidores-do-mp>. Acesso em: 22 abr. 2019.

28 ARAÚJO, 2018.

que termina por acarretar o instituto da prescrição, principalmente nas infrações de menor gravidade, como a advertência, que prescreve em 180 dias.²⁹

Além do mais, Araújo³⁰ defende que, em virtude do alto número de infrações disciplinares que podem ser enquadradas como de menor potencial ofensivo e do alto custo financeiro do processo administrativo disciplinar, “o termo de ajustamento de conduta pode constituir instrumento relevante e alternativo à prévia instauração do processo administrativo disciplinar”.

Ainda na proposta de resolução para implantação do termo de ajustamento de conduta no âmbito disciplinar, Araújo³¹ aduz:

Por conseguinte, é factível sustentar que as infrações disciplinares que permitem a aplicação das penalidades de advertência, censura ou suspensão até 30 (trinta) dias podem ser definidas como de menor potencial ofensivo.

Diante de todo o cenário exposto, consistente na ausência de efetividade na aplicação das penalidades de advertência, de censura e de suspensão até 30 (trinta) dias em casos concretos, por vezes pela ocorrência da prescrição, por vezes por não advirem consequências práticas e concretas na aplicação da advertência ao agente público, bem como pelo elevado custo financeiro que envolve toda a tramitação de um processo administrativo disciplinar, constitui o termo de ajustamento de conduta significativo e expressivo meio para conservar a efetividade do poder disciplinar.

Conforme Alves,³² a celebração do termo de ajustamento de conduta deve acontecer em um patamar hierárquico superior à chefia imediata, que pode ser uma corregedoria ou comissão per-

29 ARAÚJO, 2018.

30 ARAÚJO, 2018.

31 ARAÚJO, 2018.

32 ALVES, 2014 *apud* SANTOS, 2016.

manente de disciplina, tendo em vista que a chefia imediata não teve êxito na sua intervenção.

Deve ser realizado por um procedimento formal para que o servidor envolvido na infração disciplinar reflita sobre sua conduta no intuito de readequá-la e aprimorá-la.

Recomenda-se que o servidor seja assistido por advogado ou outro servidor de grau igual ou superior ao seu em relação a grau hierárquico, durante a assinatura do termo para atestar a regularidade do ato e a espontaneidade da assinatura.³³

Com o termo de ajustamento de conduta, o servidor que cometeu a infração de menor potencial ofensivo admite o erro e evita o transtorno do processo disciplinar. Por outro lado, a Administração Pública recompõe a ordem rapidamente e praticamente sem custos, e o servidor envolvido volta consciente dos seus deveres e mais apto para suas atividades.³⁴

Diante da análise dos autores apresentados, resta claro que a utilização do termo de ajustamento de conduta traz diversos benefícios, atendendo às finalidades do poder disciplinar e ao bom andamento da Administração Pública, além de dar concretude a diversos princípios, entre eles o da legalidade, eficiência, discricionariedade e oportunidade.

Uma das grandes vantagens no emprego do termo de ajustamento de conduta é a redução dos gastos oriundos da instauração e tramitação do processo administrativo disciplinar, que é dispendioso, pois normalmente são gerados muitos deslocamentos de servidores para oitivas e depoimentos, devendo a Administração arcar com diárias e transporte.

Tendo em vista que nos últimos anos, com a Emenda Constitucional n. 95/2016, os órgãos e entidades da Administração Federal dispõem de recursos mais limitados, faz-se necessária a adoção de

³³ ALVES, 2014 *apud* SANTOS, 2016.

³⁴ ALVES, 2014 *apud* SANTOS, 2016.

medidas que sejam ao mesmo tempo eficazes e econômicas, sendo que o TAC no âmbito disciplinar contempla esses dois aspectos.

Outro ponto a ser ressaltado com a adoção do termo de ajustamento de conduta é a eficiência desse instrumento. Normalmente os processos administrativos disciplinares são morosos, demorados, os servidores geralmente não se sentem confortáveis por participarem deles, bem como por vezes acarretam algumas nulidades.

Esses problemas não são gerados na celebração do TAC, pois nele o servidor reconhece seu desvio de conduta e se compromete a adequar seu comportamento na entidade pública, alcançando assim os objetivos do Poder disciplinar, que é reordenar o serviço público, de forma célere, econômica, eficaz e autoconsciente.

Por fim, ressalta-se que a adoção do termo de ajustamento de conduta para as infrações disciplinares de menor potencial ofensivo melhora consideravelmente o clima organizacional. É fato que a participação em processo administrativo disciplinar como testemunha ou membro da comissão gera um desgaste interno.

Os membros da comissão podem ser de outras unidades, porém as testemunhas normalmente são colegas de trabalho do servidor que eventualmente tenha cometido infrações disciplinares. Assim, o depoimento dessas pessoas costuma causar inúmeros desconfortos. Com a adoção do TAC esses depoimentos não ocorrerão, tendo-se, além de um servidor mais comprometido, um clima no ambiente de trabalho mais favorável.

5 Considerações finais

Após análise dos trabalhos de proeminentes autores, restou claro que a utilização do termo de ajustamento de conduta no âmbito disciplinar dos servidores públicos traz grandes benefícios. Ficou demonstrado que a instauração de processos administrativos disciplinares normalmente tem um custo elevado e que o TAC é uma alternativa viável principalmente para infrações disciplinares de menor potencial ofensivo.

Além do mais, o termo de ajustamento de conduta se mostrou instrumento que possui elevada eficiência, pois, com a celebração dele, dadas as suas características, ter-se-á um servidor mais consciente dos seus deveres e mais apto para suas atividades.

E, não menos importante, outro aspecto que foi abordado é a melhoria do clima organizacional, já que com a celebração do TAC algumas etapas constrangedoras do processo administrativo não existem, o que diminui consideravelmente os traumas e atritos advindos do procedimento.

Sendo assim, devido às qualidades do termo de ajustamento de conduta, sugere-se que o Ministério Público da União adote este importante instrumento, em todos os seus ramos, nas questões que envolvam infrações disciplinares de seus servidores, pois serão alcançados grandes benefícios.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ARAÚJO, Valter Shuenquener. *Proposta de resolução, com o propósito de instituir a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC no âmbito do Ministério Público brasileiro, no exercício do poder disciplinar*. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11233-proposta-institui-a-possibilidade-de-celebracao-de-tac-em-processos-disciplinares-de-membros-e-servidores-do-mp>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Portaria n. 335, de 30 de maio de 2006*. Regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_335_2006.pdf. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017*. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GIACOMINI, Luizara Rodrigues. *Termo de ajuste de conduta na esfera administrativa disciplinar como instrumento para garantir a efetividade da Lei n. 8.112/90*.

Santa Maria. 2017. 58 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2017.

SANTOS, Joiénita da Silva Carvalho. *Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins*. Palmas. 2016. 63 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Fundação Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Tocantins, 2016.