



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA**

**IDEOMILDO DA SILVA FERREIRA**

**APLICAÇÃO DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE CONFLITO EM  
ALTERNATIVA A PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

**JUAZEIRO - BA  
2023**

IDEOMILDO DA SILVA FERREIRA

**Aplicação de Métodos Consensuais de Conflito em Alternativa a  
Procedimentos Disciplinares na Administração Pública Federal**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), Campus Juazeiro, como requisito para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Orientador (a): Prof. Dr. Bruno Cezar Silva

JUAZEIRO-BA  
2023

	Ferreira, Ideomildo da Silva
F383a	Aplicação de métodos consensuais de conflito em alternativa a procedimentos disciplinares na Administração Pública Federal / Ideomildo da Silva Ferreira. -- Juazeiro, 2023.
	xv, 95 f.: il. ; 29 cm.
	Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro-BA, 2023.
	Orientador: Prof. Dr. Bruno Cezar Silva.
	1. Administração Pública. 2. Termo de Ajustamento de Conduta. 3. Processo Administrativo Disciplinar. 4. Gestão de Conflitos. I. Título. II. Silva, Bruno Cezar. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.
	CDD 354.81

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas da UNIVASF  
Bibliotecária: Adriana Santos Magalhães CRB-4/2275

IDEOMILDO DA SILVA FERREIRA

**APLICAÇÃO DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE CONFLITO EM ALTERNATIVA  
A PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública pela Universidade Federal do Vale do São Francisco.

Orientador (a): Prof. Dr. Bruno Cezar Silva

Aprovado em 08 de dezembro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente



**BRUNO CEZAR SILVA**

Data: 08/12/2023 10:42:37-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Bruno Cezar Silva, Univasf.

**Orientador**

Documento assinado digitalmente



**MARCOS ANTONIO DE SOUZA BARBOSA**

Data: 08/12/2023 16:59:08-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Marcos Antônio de Souza Barbosa, UFS

**Examinador externo Profiap**

Documento assinado digitalmente



**LUIZ ANTONIO COSTA DE SANTANA**

Data: 08/12/2023 11:02:12-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Luiz Antonio Costa de Santana, UNEB.

**Examinador externo**

JUAZEIRO-BA

2023

*As minhas avós Dona Francisca e Dona Helena (in memoriam)  
que tive o prazer e a sorte de conhecê-las em vida.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida, saúde e liberdade plenas que tu me concedeste!

A meus pais, sem vocês tenho quase certeza que não chegaria tão longe, apesar das dificuldades financeiras nunca me faltou incentivo, carinho e amor, sem estes qualquer fortuna seria irrelevante para mim.

A Isabella, minha filha, por várias vezes ter me incentivado sem nem perceber, apesar do cansaço era gratificante chegar em casa e escutar “papai chegou”.

A Ionara Ferreira, minha irmã, obrigado por cada momento compartilhado desde a infância.

A Mírian Pereira, minha orientadora inicial, obrigado pela paciência e por acreditar em mim, tenha plena convicção que você foi essencial nessa estrada acadêmica.

Ao Professor Marcelo Pereira, pelo incentivo e ajuda na hora certa.

Ao prof. Bruno Cezar, o qual me acolheu desde o primeiro contato, obrigado pela paciência, respeito e cuidado em todo esse percurso, apesar da cobrança firme nunca me senti desrespeitado ou desacreditado. Obrigado por acreditar, instigar e incentivar. Não fosse por você, professor, esse mestrado não teria acontecido.

FERREIRA, Ideomildo Silva. Aplicação de métodos consensuais de conflito em alternativa a procedimentos disciplinares na Administração Pública Federal. Dissertação de Mestrado realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (Profiap/Univasf). Juazeiro (BA), 2023.

## RESUMO

Por mais que os servidores públicos ajam de boa-fé em suas relações com a Administração Pública, administrados ou com outros servidores, poderá ocorrer de alguma conduta ser contrária à legislação. Os litígios administrativos onde a administração faz uso do seu Poder Disciplinar há muito tempo eram resolvidos somente através de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD), entretanto, atualmente, na Administração Pública Federal, litígios podem ser solucionados por acordo das partes envolvidas, sem que para isso a administração pública utilize procedimentos disciplinares como à Sindicância ou PAD; nesses casos preserva-se os interesses de ambas as partes sem a morosidade e gastos financeiros que seriam despendidos por àqueles instrumentos formais, assim a administração atinge sua finalidade com mais rapidez e menor custo, tanto do ponto de vista financeiro quanto de pessoal. Os acordos consensuais, a exemplo do Termo de Ajustamento de Conduta, TAC, são usados há muito tempo no intuito de evitar processos judiciais, e recentemente, na Administração Pública Federal, também para evitar litígios administrativos entre a administração e seus servidores. Os acordos consensuais naquela administração foram positivados inicialmente em 2009 através do Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), e em 2017 foi regulamentado o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ambos como alternativa a procedimentos disciplinares. A aplicação desses institutos sem estudo aprofundado da temática poderá ensejar abusos e/ou omissões na relação Administração-administrados-servidores, devendo o gestor público sempre buscar harmonizar os princípios da legalidade, supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público com os princípios da impessoalidade e eficiência administrativa. Realizou-se pesquisa exploratória em um estudo de caso na Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), coletando dados em documentos oficiais, sites oficiais da administração, Sindicâncias e PADs abertos na Univasf desde 2009. Sob o ponto de vista legal foram observados os seguintes instrumentos normativos: Constituição Federal de 1988, Lei 8.112/1990, Lei 9.784/1999, Instrução Normativa n° 4, de 17 de fevereiro de 2009, Instrução Normativa n° 2, de 30 de maio de 2017, Instrução Normativa n° 17, de 20 de dezembro de 2019, Instrução Normativa

Nº 4, de 21 de fevereiro de 2020, Portaria Normativa nº 27, de 11 de outubro de 2022, bem como normativos internos da Univasf, doutrina e jurisprudência relacionados ao objeto de estudo.

**Palavras Chave:** Gestão Pública; Termo de Ajustamento de Conduta; Termo Circunstanciado Administrativo; Sindicância; Processo Administrativo Disciplinar; Universidade Federal do Vale do São Francisco.

FERREIRA, Ideomildo Silva. Application of consensual conflict methods as an alternative to disciplinary procedures in the Federal Public Administration. Master's thesis carried out by the Postgraduate Program in Public Administration (Profiap/Univasf). Juazeiro (BA), 2023.

## **ABSTRACT**

Even though public servants act in good faith in their relations with the Public Administration, administrators or other servants, some conduct may be contrary to legislation. Administrative disputes where the administration makes use of its Disciplinary Power have long been resolved only through Inquiry or Disciplinary Administrative Process (PAD), however, currently, in the Federal Public Administration, disputes can be resolved by agreement of the parties involved, without for this, the public administration uses disciplinary procedures such as Inquiry or PAD; In these cases, the interests of both parties are preserved without the delays and financial expenses that would be incurred by those formal instruments, thus the administration achieves its purpose more quickly and at a lower cost, both from a financial and personnel point of view. Consensual agreements, such as the Conduct Adjustment Term, TAC, have long been used to avoid legal proceedings, and recently, in the Federal Public Administration, also to avoid administrative disputes between the administration and its employees. The consensual agreements in that administration were initially confirmed in 2009 through the Detailed Administrative Term (TCA), and in 2017 the Conduct Adjustment Term (TAC) was regulated, both as an alternative to disciplinary procedures. The application of these institutes without in-depth study of the subject may lead to abuses and/or omissions in the Administration-administrated-servants relationship, and the public manager must always seek to harmonize the principles of legality, supremacy of the public interest and unavailability of the public interest with the principles of impersonality and administrative efficiency. Exploratory research was carried out in a case study at the Federal University of Vale do São Francisco (Univasf), collecting data from official documents, official administration websites, Inquiries and PADs opened at Univasf since 2009. From a legal point of view, they were observed the following normative instruments: Federal Constitution of 1988, Law 8,112/1990, Law 9,784/1999, Normative Instruction No. 4, of February 17, 2009, Normative Instruction No. 2, of May 30, 2017, Normative Instruction No. 17, of December 20, 2019, Normative Instruction No. 4, of February 21, 2020, Normative Ordinance No. 27, of October 11, 2022, as well as internal regulations of Univasf, doctrine and jurisprudence related to the object of study.

**Key-words:** Public Management; Conduct adjustment Term; Detailed Administrative Term; Inquiry; Disciplinary Administrative Process; Federal University of the São Francisco Valley.

FERREIRA, Ideomildo Silva. Aplicación de métodos de conflicto consensual como alternativa a los procedimientos disciplinarios en la Administración Pública Federal. Tesis de maestría realizada por el Programa de Posgrado en Administración Pública (Profiap/Univasf). Juazeiro (BA), 2023.

## RÉSUMÉN

Si bien los servidores públicos actúan de buena fe en sus relaciones con la Administración Pública, administradores u otros servidores, algunas conductas pueden ser contrarias a la legislación. Los conflictos administrativos donde la administración hace uso de su Facultad Disciplinaria han sido resueltos durante mucho tiempo únicamente a través de Consulta o Proceso Administrativo Disciplinario (PAD), sin embargo, actualmente, en la Administración Pública Federal los conflictos pueden resolverse por acuerdo de las partes involucradas, sin que por ello, la administración pública utiliza procedimientos disciplinarios como el Inquiry o PAD; En estos casos, los intereses de ambas partes se preservan sin las demoras y gastos financieros que implicarían esos instrumentos formales, por lo que la administración logra su propósito con mayor rapidez y a un menor costo, tanto desde el punto de vista financiero como de personal. Los acuerdos consensuales, como el Término de Ajuste de Conducta, TAC, se han utilizado durante mucho tiempo para evitar procedimientos judiciales, y recientemente, en la Administración Pública Federal, también para evitar conflictos administrativos entre la administración y sus empleados. Los acuerdos consensuales en esa administración fueron confirmados inicialmente en 2009 a través del Término Administrativo Detallado (TCA), y en 2017 se reglamentó el Término de Ajuste de Conducta (TAC), ambos como alternativa a los procedimientos disciplinarios. La aplicación de estos institutos sin un estudio profundo del tema puede dar lugar a abusos y/u omisiones en la relación Administración-servidores administrados, debiendo el gestor público siempre buscar armonizar los principios de legalidad, supremacía del interés público y indisponibilidad del interés público con los principios de impersonalidad y eficiencia administrativa. La investigación exploratoria se realizó a través de un estudio de caso en la Universidad Federal del Vale do São Francisco (Univasf), recolectando datos de documentos oficiales, sitios web de la administración oficial, Consultas y PAD abiertos en la Univasf desde 2009. Desde el punto de vista legal, fueron observados los siguientes instrumentos normativos: Constitución Federal de 1988, Ley 8.112/1990, Ley 9.784/1999, Instrucción Normativa nº 4, de 17 de febrero de 2009, Instrucción Normativa nº 2, de 30 de mayo de 2017, Instrucción Normativa nº 17, de 20 de

diciembre de 2019, Instrucción Normativa N° 4, de 21 de febrero de 2020, Ordenanza Normativa N° 27, de 11 de octubre de 2022, así como reglamento interno de la Univasf, doctrina y jurisprudencia relacionada con el objeto de estudio.

**Palabras clave:** Gestión Pública; Plazo de ajuste de conducta; Término Administrativo Detallado; Consulta; Proceso Administrativo Disciplinario; Universidad Federal del Valle de São Francisco.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> – Servidores da Univasf distribuídos por campus	40
<b>Quadro 02</b> - Dados de Sindicâncias Investigatórias instauradas na Univasf de 2012 a 2022	51
<b>Quadro 03</b> - Dados de Sindicâncias Acusatórias instauradas na Univasf de 2012 a 2022	54
<b>Quadro 04</b> - Dados de Processos Administrativos Disciplinares instaurados na Univasf de 2012 a 2022	56
<b>Quadro 05</b> - Procedimentos disciplinares instaurados na Univasf de 2009 a 2019 que envolveram bens patrimoniais	58
<b>Quadro 06</b> - Evolução de instrumentos normativos que autorizaram a celebração de Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na Administração Pública Federal	91

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b> - Porcentagem de servidores da Univasf distribuídos por campus	40
<b>Figura 02</b> - Porcentagem de distribuição de servidores da Univasf na CPCD	42
<b>Figura 03</b> - Porcentagem de distribuição dos servidores da Univasf por campus na CPCD	43
<b>Figura 04</b> - Número de SINVEs instauradas na Univasf de 2012 a 2022	52
<b>Figura 05</b> - Número de SINCAs instauradas na Univasf de 2012 a 2022	55
<b>Figura 06</b> - Número de PADs instaurados na Univasf de 2012 a 2022	57
<b>Figura 07</b> - Procedimentos disciplinares instaurados na Univasf referentes a bens patrimoniais de 2009 a 2019	59
<b>Figura 08</b> - Celebração de Termo Circunstanciado Administrativos (TCA) na Univasf nos anos de 2009 a 2019	59
<b>Figura 09</b> - Sindicâncias e TCAs na Univasf de 2013 a 2019	60
<b>Figura 10</b> - Procedimentos disciplinares instaurados na Univasf de 2012 a 2022	61
<b>Figura 11</b> - Porcentagem dos procedimentos disciplinares instaurados na Univasf de 2012 a 2022	62
<b>Figura 12</b> - Porcentagem das sanções aplicadas na Univasf em procedimentos disciplinares instaurados de 2017 a 2022	64
<b>Figura 13</b> - Porcentagem das faltas disciplinares ocorridas na Univasf de 2017 a 2022	64

## LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS

BA	BA – Bahia
CGU	CGU - Controladoria Geral da União
CLT	CLT - Consolidação da Leis do Trabalho
CONUNI	Conselho Universitário
CPCD	Comissão Permanente de Controle Disciplinar
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IN	Instrução Normativa
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PE	Pernambuco
PN	Portaria Normativa
PROPLADI	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
SINAC	Sindicância Acusatória
SINVE	Sindicância Investigativa
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCA	Termo Circunstanciado Administrativo
TCU	Tribunal de Contas da União
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 MÉTODOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS .....	17
2.1 O caminho para punição estatal .....	17
2.2 Métodos tradicionais de resolução de conflito .....	20
2.3 Métodos consensuais de resolução de conflito .....	27
3. LOCUS DA PESQUISA .....	38
3.1 Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) .....	38
3.2 Comissão Permanente de Controle Disciplinar (CPCD) .....	40
3.2.1 Regimento interno .....	43
4. PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA .....	47
5. OS INSTRUMENTOS PARA COLETA DOS DADOS .....	48
5.1 Pesquisa documental .....	49
6. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS .....	50
7. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA .....	65
7.1 Eficiência e Gestão de Conflitos Institucionais .....	65
7.2 Desconcentração do poder de celebração do Termo de Ajustamento de Conduta .....	72
8. PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DAS RESOLUÇÕES CONUNI N° 10/2013 E 14/2014 .....	79
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	80
REFERÊNCIAS .....	81
APÊNDICES .....	86

## 1 INTRODUÇÃO

Muitas são as mudanças que estão ocorrendo paulatinamente na gestão pública brasileira, sendo a mais relevante delas o afastamento de uma administração burocrática para uma administração gerencial; fala-se em afastamento pois até hoje existem resquícios de uma administração burocrática<sup>1</sup>. A Administração Gerencial em linhas gerais tem como objetivo tornar a gestão pública mais eficiente.

A primeira tentativa de mudança legislativa - burocrática para gerencial - foi através do Decreto-Lei 200<sup>2</sup>, de 1967; nesta tentativa de implantação de um modelo gerencial buscou-se a descentralização com autonomia da Administração Indireta (Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), contrapondo-se a um modelo burocrático que centrava todo o serviço público na Administração Direta (Estado e seus órgãos), ou seja, estava contrapondo-se a rigidez da Administração centralizada com a eficiência da administração descentralizada. A Administração Pública Gerencial nos moldes atuais surgiu em 1995 com o presidente Fernando Henrique Cardoso, especificamente com o Plano Diretor, o qual buscava em linhas gerais o aumento da governança, a descentralização estatal e a limitação da ação estatal nos serviços próprios de estado<sup>3</sup>.

A mudança legal no Brasil, de gestão pública patrimonialista/burocrática para gestão pública gerencial, teve seu início em 1998 com a introdução do princípio da eficiência no texto constitucional<sup>4</sup>. Essa mudança influencia de modo geral toda a Administração Pública até os dias atuais. Nessa mudança constante por uma administração mais eficiente surgem o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), os quais partem da consensualidade para resolução de litígios administrativos,

---

<sup>1</sup> A grande crise desencadeada nos anos 80 ainda não está totalmente superada, a reforma do aparelho do Estado não está concluída, e mais, o modelo gerencial também é um modelo em construção e a corrente da Nova Gestão Pública ainda não é uma teoria, entretanto, é inquestionável a necessidade de transformação da administração pública (Matos *et al.*, p. 06).

<sup>2</sup> A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil (Pereira, 1996, p. 12).

<sup>3</sup> A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento aos cidadãos (Pereira, 1996, p. 20).

<sup>4</sup> A inserção do conceito da eficiência se deu através da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que veio para garantir que a gestão da coisa pública seja cada vez menos burocrática e atinja seus objetivos de forma mais rápida e eficaz, respondendo aos anseios da sociedade, às pressões externas e alcançando o fim ao qual se propõe. Deu início a chamada administração pública gerencial, priorizando o conceito da eficiência, o aumento da qualidade dos serviços, a redução de custos; e a busca de uma cultura gerencial focada em resultados. Foi também no final da década de 90 que trouxe uma série de questionamentos e redefinições, ao ponto de se falar na superação do modelo burocrático, que seria então substituído por um modelo gerencial (Camargo; Guimarães., 2013, p. 113).

especificamente o litígio disciplinar, no qual a administração usa seu poder hierárquico/disciplinar para punir o servidor faltoso. Importa destacar que o consensualismo não é um tema novo no âmbito no Direito Administrativo<sup>5</sup>.

O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC - é um instituto que é utilizado há muito tempo pelo Ministério Público, basicamente na resolução de litígios judiciais de direito difuso e/ou coletivo. Surgiu inicialmente com o Estatuto da Criança e Adolescente<sup>6</sup> e Código de Defesa do Consumidor<sup>7</sup>, posteriormente sendo positivado na Lei de Ação Civil Pública<sup>8</sup>.

O TAC é um acordo consensual entre partes para evitar a instauração de um processo, assim leciona Farias (2020) “O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um acordo celebrado entre as partes interessadas com o objetivo de proteger direitos de caráter transindividual [...]”.

Como exposto o TAC foi inicialmente utilizado na resolução de litígios que envolvessem direitos difusos e coletivos, no entanto em virtude da sua grande aceitação naqueles litígios foi transposto para outras searas do direito de índole individual, deixando de ser exclusivamente um acordo para resolução de direitos difusos e coletivos.

Nesse sentido, e ainda no aspecto judicial, com o objetivo de conferir maior celeridade e informalidade as questões criminais, o legislador criou por meio artigo 74<sup>9</sup> da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais<sup>10</sup> a composição dos danos civis, que é um acordo celebrado entre as partes interessadas para evitar a abertura de um processo criminal, assim, a depender da ação penal o acordo celebrado impede a prestação de queixa ou representação por parte do ofendido. Outro exemplo na área criminal de um acordo entre partes interessadas na resolução de um litígio sem processo está disposto no artigo 28-A<sup>11</sup> do Código de Processo

---

<sup>5</sup> Muito embora a atuação administrativa consensual não seja de todo desconhecida pelo Direito Administrativo brasileiro, bastando apontar o instituto da desapropriação amigável, o fato é que após a Reforma do Estado o tema da consensualidade, passou a ser debatido na teoria do Direito Administrativo brasileiro (Palma., 2010, p. 12).

<sup>6</sup> Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

<sup>7</sup> Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990.

<sup>8</sup> Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

<sup>9</sup> Art. 74. A composição dos danos civis será reduzida a escrito e, homologada pelo Juiz mediante sentença irrecorrível, terá eficácia de título a ser executado no juízo civil competente. Parágrafo único. Tratando-se de ação penal de iniciativa privada ou de ação penal pública condicionada à representação, o acordo homologado acarreta a renúncia ao direito de queixa ou representação.

<sup>10</sup> Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995.

<sup>11</sup> Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente (...)

Penal<sup>12</sup>, trata-se do Acordo de Não Persecução Penal, o qual caso cumprido extingue a punibilidade do autor do fato criminoso.

Mais um exemplo de acordo consensual recentemente incluído no nosso ordenamento jurídico, no entanto na seara cível, especificamente no artigo 17-B<sup>13</sup> da Lei de Improbidade Administrativa<sup>14</sup>, foi o acordo de não persecução cível. Assim, também na seara cível propõem-se um acordo entre partes que põe fim a um possível processo, caso seja cumprido as cláusulas do acordo. Todos esses acordos ultrapassaram a barreira de serem acordos consensuais difusos/coletivos para serem acordos consensuais individuais.

Apesar de ser amplamente utilizado em outras áreas do direito, os métodos de solução consensual de conflito tinham pouca ou nenhuma influência no direito administrativo disciplinar, haja vista que a Administração Pública tem como princípio basilar a legalidade, sendo uma máxima que o administrador público só pode fazer o que a lei determina; a Constituição Federal de 1988 legitima essa máxima no artigo 37, dispondo “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 [...]”; aliado ao princípio da legalidade encontra-se o princípio de índole administrativa da indisponibilidade do interesse público, o qual impede que o administrador público disponha da coisa pública no seu próprio interesse ou interesse de terceiro, haja vista que a coisa pública pertence à coletividade, assim o administrador público limitava-se a cumprir a lei. Há muito tempo, na seara federal, o gestor público - independente da gravidade da falta disciplinar - era obrigado a fazer uso de Sindicância ou PAD para solucionar conflitos disciplinares.

O uso de métodos consensuais de conflito na Administração Pública, especificamente no processo administrativo disciplinar, encontrava resistência no princípio da legalidade, haja vista que aqueles métodos não estavam positivados na lei de regência da Administração Pública, seja ela federal, estadual, distrital ou municipal. Para balizar o princípio da legalidade, haja vista que esse era usado rigorosamente pelo gestor público, foi inserido no próprio artigo 37 da Constituição Federal, mediante a Emenda Constitucional 19/1998, o princípio da eficiência. Com essa inclusão o legislador exige que a Administração Pública faça uso do princípio da eficiência juntamente ao princípio da legalidade, assim, além da legalidade, começou a exigir-se do gestor público eficiência.

---

<sup>12</sup> Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941.

<sup>13</sup> Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados (...)

<sup>14</sup> Lei 8.429, de 2 de junho de 1992.

Aliando os princípios em comento, legalidade e eficiência, bem como para dar segurança jurídica aos gestores públicos, em 2009 foi publicada a Instrução Normativa nº 04, de 17 de fevereiro de 2009, a qual autorizou resolução consensual de conflito através do Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), estabelecendo que este poderia ser utilizado para solucionar conflitos que envolvessem prejuízo de pequeno valor para a administração.

Em 2017 o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) publicaram em conjunto a Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, nessa IN estabeleceu-se como forma de solução consensual de conflito o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC - o qual era cabível para infrações disciplinares punidas com advertência. Posteriormente as Instruções Normativas nº 02/2017 e 04/2009 foram revogadas pela Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019, da CGU, a qual revogou o Termo Circunstanciado Administrativo e estabeleceu que poderia ser celebrado o TAC em infrações disciplinares punidas com advertência ou suspensão de até 30 dias, bem como em penas similares prevista em lei ou regulamento interno. Entretanto a IN 17/2019 foi revogada em 2020 pela CGU, através da Instrução Normativa nº 04, de 21 de fevereiro de 2020; repetindo a IN nº 17/2019 a IN nº 04/2020 estabeleceu que poderia ser celebrado o TAC em infrações disciplinares punidas com advertência ou suspensão de até 30 dias, bem como em penas similares prevista em lei ou regulamento interno. Por fim a IN 04/2020 foi revogada pela Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, a qual repetindo a IN 04/2020 estabeleceu que poderia ser celebrado o TAC em infrações disciplinares punidas com advertência ou suspensão de até 30 dias, bem como em penas similares prevista em lei ou regulamento interno. Apesar da grande sucessão de normativos legais no tempo o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) não foi restabelecido desde sua revogação em 2019, permanecendo positivado apenas o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Essa dissertação visa, como objetivo geral, conhecer a origem da resolução consensual de litígios administrativos na administração pública, e como objetivos específicos pretende verificar como a Univasf vem atuando para institucionalizar o processo de resolução consensual de conflito em seu âmbito interno, identificar se e como a Comissão Permanente de Controle Disciplinar da Univasf (CPCD) tem proposto a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), verificar como a Univasf, por meio da CPCD, vem atuando para fomentar a institucionalização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), bem como propor ao Conselho Universitário da Univasf (CONUNI), como produto da dissertação, a

atualização das Resoluções nº 10/2013 e 14/2014, visando uma descentralização do poder administrativo-disciplinar dentro da universidade.

## 2 MÉTODOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

### 2.1 O caminho para punição estatal

O poder de um Estado, fruto de sua soberania, é uno e indivisível. Entretanto, os poderes estatais estão divididos por órgãos ou funções distintos – executivo, legislativo e judiciário - para que se assegure a especialização de divisões no exercício das competências públicas, bem como para evitar a concentração em um poder em detrimento de outro. Assim, estes exercem suas competências, de forma especializada, e controlam, uns aos outros, não permitindo o excesso de quaisquer deles, por meio do necessário equilíbrio que advém da teoria de freios e contrapesos. Nesse sentido Alexandrino e Paulo (2019) assinalam que:

[...] no âmbito da organização política do Estado, o termo “Poderes” (com inicial maiúscula) reporta a conjunto de órgãos que representam mera divisão estrutural e funcional interna de um ente federativo estabelecida com o escopo de propiciar certo grau de especialização no exercício das diversas competências públicas e, ao mesmo tempo, impedir a concentração de todo o poder estatal nas mãos de uma única pessoa ou organização (Alexandrino; Paulo, 2019, p.17).

A Constituição Federal brasileira, de 1988, seguindo o sistema clássico de divisão do poder, estabelece, em seu artigo 2º, que “[...] são Poderes da União, independentes e harmônicos, entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Assim, percebe-se que, na partição, determinada por essa Carta Política, adotou-se um modelo flexível em que cada poder se reveste de um conjunto próprio de atribuições, podendo exercer outras atípicas ou acessórias de outros poderes.

Cabe-nos falar sobre a função administrativa do Estado – Administração Pública -, desempenhada, essencialmente, pelo Poder Executivo, que, para garantir mais eficiência no atendimento aos cidadãos, compõe-se de Administração Pública direta e indireta. A primeira, refere-se ao conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, as quais realizam suas atividades de forma centralizada. Já a segunda representa o conjunto de pessoas jurídicas, não subordinadas, mas vinculadas à Administração direta, que exercem, de forma descentralizada, as atividades administrativas que lhe são atribuídas. De modo mais específico, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, em seu artigo 4º, buscando uma estrutura que possibilitasse o funcionamento mais efetivo, da Administração Pública Federal, estabeleceu que a Administração direta se constitui da Presidência da República e dos Ministérios, enquanto a indireta seria composta por Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas.

Além do desenho organizacional, a Administração Pública é permeada de prerrogativas e limitações/poderes e deveres para que a sua atuação possa cumprir os objetivos da sua existência. Limitações para que não aconteçam excessos e prerrogativas para que os interesses coletivos possam ser norteadores de todos os atos administrativos. Deste modo, os Poderes existem, por um lado, para que servidores e administrados pautem suas atuações, e, por outro, para que as decisões públicas possam ser cumpridas, tanto externa quanto internamente, pois, sem essa guarda jurídica as soluções administrativas ficariam, equivocadamente, a critério dos administrados. Em sintonia, Alexandrino e Paulo (2019) ratificam que: “[...] os poderes administrativos representam instrumentos que, utilizados isolada ou conjuntamente, permitem à administração cumprir suas finalidades” (Alexandrino; Paulo, 2019, p. 266). Ainda nesse sentido, Di Pietro (2019) afirma: “[...] tais poderes são inerentes à Administração Pública pois, sem eles, ela não conseguiria fazer sobrepor-se a vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao interesse privado” (Di Pietro, 2019, p. 254).

Ainda que haja vasta classificação dos poderes, tratados pela doutrina como essenciais para auxiliar a atuação administrativa, tais como o Vinculado, o Discricionário, o Hierárquico, o Regulamentar e de o Polícia, nesta pesquisa, o foco será o Poder Disciplinar em função de este ser a fonte, legalmente e costumeiramente, utilizada para delimitar comportamentos inadequados, de servidores públicos e particulares - que contratam com a Administração Pública - inclusive, com previsibilidade para punição. Por seu domínio, acerca da temática, mais uma vez, trazemos os ensinamentos de Alexandrino e Paulo (2019), os quais, ratificam que este poder-dever autoriza que Administração Pública puna “[...] internamente as infrações funcionais de seus servidores e as infrações administrativas cometidas por particulares a ela ligados mediante algum vínculo jurídico específico” (Alexandrino; Paulo, 2019, p. 275). Há que se registrar, também, que a observância desse Poder objetiva empregar o tratamento equânime, buscando mitigar excessos das partes que, eventualmente, estejam investigando e/ou sendo investigadas. Logo, quando a administração pública se vê diante do poder-dever de apurar a conduta de um servidor, ou de um terceiro com o qual esteja com vínculo contratual, estará amparada, diretamente, pelo Poder Disciplinar.

O Regime Jurídico Único para os servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional consta na Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Trata-se de uma Lei Federal e, portanto, aplica-se exclusivamente à União. Dessa forma, os estados e municípios devem possuir leis próprias estabelecendo o regramento para os seus servidores

públicos. Além disso, as regras da Lei 8.112/1990 só alcançam os órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas, não se aplicando às empresas públicas e às sociedades de economia mista, cujos empregados públicos submetem-se às regras da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, Decreto-Lei nº 5.452/1943. Na Lei 8.112/1990 encontramos, entre os seus dispositivos, o Regime Disciplinar, o qual está disposto no seu título IV, especificamente nos artigos 116 a 182. Ali, de modo taxativo, são explicitadas as penalidades a que esses servidores podem ser submetidos, quando comprovado(s) comportamento(s) incompatíveis com o exercício de suas funções, sendo: Advertência, Suspensão, Demissão, Cassação de Aposentadoria ou de Disponibilidade, Destituição de Cargo em Comissão e Destituição de Função Comissionada. Conforme essa Lei, a autoridade que tiver ciência de irregularidade, no serviço público, é obrigada a promover a sua imediata apuração, mediante Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

A CF/1988 – considerada Carta Cidadã – prescreve a impossibilidade de qualquer penalidade ser aplicada sem a concessão do Contraditório e da Ampla Defesa, não existindo, desse modo, fundamento legal para impor uma penalidade sem que a pessoa acusada possa se defender. Dessa forma, ainda que existam evidências de que possa ter cometido uma infração, ela não poderá ser penalizada sem que lhe seja concedida a oportunidade de defesa. E segue estabelecendo que a apuração de responsabilidade de servidores públicos por infrações praticadas no exercício de suas funções, ou que tenham relação com as atribuições do seu cargo, seja realizada por meio de dois institutos - Sindicância e/ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD) – que, sendo constituídos por ritos próprios, preveem, invariavelmente, a possibilidade de Contraditório e Ampla Defesa – um dos vieses do Devido Processo Legal referenciado – como garantia de averiguação e defesas justas.

Na utilização desses instrumentos, como em todos os atos administrativos, o agente público deve se basear nos princípios que norteiam a Administração Pública, dentre eles, o que assegura que há supremacia do interesse público sobre o privado e que, na mesma intenção, o interesse público é indisponível. Desse modo, não pode dispor da coisa pública como se fosse sua, devendo sempre atender o interesse coletivo e o bem comum, combinando-lhes, com o princípio da eficiência para cuidar dessa res publica do melhor modo para a coletividade. Se a Administração Pública deve buscar sempre a eficiência em seus atos, desde que não sejam ilegais e/ou imorais, e, principalmente, que atendam o interesse público,

a gestão pública poderá se valer de métodos menos onerosos para alcançar os resultados desejados no desempenho das funções públicas.

Ainda que procedimentos disciplinares tradicionais, como a Sindicância e o PAD, sejam amplamente utilizados nas instituições públicas, questiona-se sua morosidade em contraposição ao princípio da eficiência da Administração Pública Gerencial. Com a nova Gestão Pública, iniciada nos anos 90 com a administração por resultados, objetiva alinhar os antigos princípios administrativos - legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade - aos vieses da administração efetiva ou gerencial, baseada no princípio da eficiência, surgem o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) em 2009 e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em 2017, como alternativas legais à Sindicância e ao PAD.

## 2.2 Métodos tradicionais de resolução de conflito

O Direito Administrativo Disciplinar é um ramo específico do Direito Administrativo, que tem por objetivo regular a relação da Administração Pública com seus servidores, estabelecendo regras que preveem deveres e proibições, bem como, caso condenado, a pena a ser aplicada ao agente faltoso. Hely Lopes Meirelles assim definiu o poder disciplinar:

(...) faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento a que se passam a integrar definitiva ou transitoriamente<sup>15</sup>.

O Direito Administrativo Disciplinar surge da necessidade da administração em manter a disciplina de seus subordinados e a obediência às leis e regras dele decorrentes. Para satisfazer a necessidade de investigar a falta disciplinar há muito tempo eram utilizados meios obrigatórios de apuração, os quais exigiam formalidades excessivas. Guimarães esclarece que:

A utilização do devido e regular processo apuratório constitui requisito inafastável para a legalidade do ato punitivo. O ilícito administrativo deverá, assim, ser apurado pelos devidos meios legais, sindicância, processo disciplinar ou processo sumário, compatíveis com a gravidade ou a natureza da falta e da pena a ser imposta, a teor dos artigos 133, 145 e 146 da Lei nº 8.112/90<sup>16</sup>.

Até a implementação dos métodos consensuais de resolução de conflitos era obrigatória a abertura de procedimento disciplinar para investigar a falta disciplinar cometida pelo servidor; eram usados amplamente, entre outros, a sindicância, a qual subdivide-se em investigatória e acusatória, e o Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

<sup>15</sup> (Meirelles, 2011, p. 126).

<sup>16</sup> (Guimarães, 2006, p. 98).

A sindicância é uma etapa preliminar de uma investigação administrativa, haja vista tratar-se de um meio preventivo e cautelar ao Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Di Pietro (2019, p. 1443 *apud* Cretella Júnior) especifica que:

Segundo José Cretella Júnior (1969, v. 6:153), no idioma de origem, os elementos componentes da palavra sindicância, de origem grega, são o prefixo syn (junto, com, juntamente com) e dic (mostrar, fazer ver, pôr em evidência), ligando-se este segundo elemento ao verbo deiknymi, cuja acepção é mostrar, fazer ver. Assim, sindicância significa, em português, à letra, “a operação cuja finalidade é trazer à tona, fazer ver, revelar ou mostrar algo, que se acha oculto”.

Uma das funções da sindicância é evitar que a administração pública e o servidor sejam expostos por um fato que ainda está na fase inicial de apuração. Di Pietro (2019, p. 1443) esclarece que “a sindicância seria uma fase preliminar à instauração do processo administrativo; corresponderia ao inquérito policial que se realiza antes do processo penal.” Nesse sentido, o principal objetivo da sindicância é esclarecer se houve, ou não, algum fato ou ato irregular, mesmo que nessa fase inicial um servidor não seja investigado. Justen Filho (2014) define sindicância como um Processo Administrativo com procedimento simplificado, tendo em vista a reduzida gravidade da infração a ser apurada.

A Sindicância, na Administração Pública Federal, foi inicialmente tratada no artigo 143 da Lei 8.112/1990 nos seguintes termos:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Tal artigo foi complementado pelo artigo 145 do mesmo diploma legal, onde estabelece os resultados do apuratório da sindicância, bem como estabelece o prazo para sua conclusão, conforme segue:

Art. 145. 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.

Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior.

Esses são os únicos artigos da Lei 8.112/1990 que tratam da sindicância, assim o rito da mesma, ou seja, os procedimentos para apuração através dela, não foram definidos, cabendo à doutrina e normas infralegais a definição de seu procedimento. Nesse sentido leciona Di Pietro (2011, p. 641) “A lei não estabelece procedimento para a sindicância, que pode ser realizada por funcionário ou comissão de funcionários”.

Além da indefinição do procedimento a Lei 8.112/1990 torna dúbia sua interpretação através do citado artigo 145. Nesse dispositivo legal os resultados da sindicância poderão ser três: arquivamento do processo, aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias e instauração de processo disciplinar. Nesse sentido ora a sindicância funciona como meio investigativo, ou seja, sem observância do contraditório e ampla defesa, ora como processo propriamente dito, com observância daqueles institutos para aplicação da penalidade cabível.

A fim de sanar essa indefinição legal a Portaria Normativa nº 27/2022 da CGU<sup>17</sup> trouxe os conceitos de sindicância investigativa e sindicância acusatória, respectivamente em seus artigos 46 e 73:

Art. 46. A Sindicância Investigativa - SINVE constitui procedimento investigativo de caráter preparatório, não contraditório e não punitivo, de acesso restrito, destinado a investigar falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria e materialidade não justificarem a instauração imediata de processo correccional.

Art. 73. A Sindicância Acusatória - SINAC constitui processo destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal por infração disciplinar de menor potencial ofensivo a que se refere o art. 62 desta Portaria Normativa, quando não for o caso de TAC, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Corroborando o entendimento da PN-CGU nº 27/2022 a Instrução Normativa nº 14/2014 da CPCD - Univasf, em seus artigos 22, 23 e 24, também faz distinção entre as sindicâncias investigativa e acusatória, bem como estabelece as funções primordiais de ambas, quais sejam: a sindicância investigativa não tem autoria e/ou materialidade definida e sua função é estabelecer esses; a sindicância acusatória já tem aqueles elementos definidos e seguirá como um Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD).

A Sindicância Investigativa (SINVE) é um procedimento de cunho meramente investigativo, que não pode dar ensejo à aplicação de penalidades disciplinares. Nesse procedimento não são aplicáveis os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pois não há servidor público formalmente acusado de ter cometido falta disciplinar. É um procedimento com o intuito de coletar informações gerais relacionadas à suposta irregularidade, logo, não há a quem se possa conceder os referidos direitos garantidos pela Constituição Federal, nesse sentido segue julgado do Supremo Tribunal Federal (STF):

SERVIDOR PÚBLICO. PENA. DEMISSÃO. PENALIDADE APLICADA AO CABO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO REGULAR. SUPOSTO CERCEAMENTO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO NA SINDICÂNCIA. IRRELEVÂNCIA TEÓRICA. PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO INQUISITIVO E UNILATERAL. NÃO OCORRÊNCIA,

<sup>17</sup> PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022

ADEMAIS. SERVIDOR OUVIDO EM CONDIÇÃO DIVERSA DA TESTEMUNHAL. NULIDADE PROCESSUAL INEXISTENTE. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 143, 145, II, 146, 148, 151, II, 154, 156 E 159, CAPUT E § 2º, TODOS DA LEI FEDERAL Nº 8.112/90. A estrita reverência aos princípios do contraditório e da ampla defesa só é exigida, como requisito essencial de validade, assim no processo administrativo disciplinar, como na sindicância especial que lhe faz às vezes como procedimento ordenado à aplicação daquelas duas penas mais brandas, que são a advertência e a suspensão por prazo não superior a trinta dias. Nunca, na sindicância que funcione apenas como investigação preliminar tendente a coligir, de maneira inquisitorial, elementos bastantes à imputação de falta ao servidor, em processo disciplinar subsequente (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS nº 22.791. Relator: Ministro Cezar Peluzo, julgado em 13/11/2003, publicado em 19/12/2003)

A SINVE em termos gerais é um procedimento de apuração de irregularidade onde ainda não existe acusado, é uma investigação preliminar para a definição daquele, pois têm-se apenas indícios de autoria e materialidade, não justificando um procedimento acusatório com observância do contraditório e ampla defesa; em virtude dessas características da SINVE não poderá resultar nenhuma penalidade disciplinar.

Sobre o rito da SINVE, a PN-CGU nº 27/2022, nos artigos 47 a 49, prevê as regras basilares, a saber: a) condução por um único servidor efetivo ou por comissão composta por dois ou mais servidores efetivos, dispensando-se o requisito da estabilidade; b) desnecessidade de publicação do ato instaurador; c) conclusão no prazo de até 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por iguais períodos sucessivamente; d) deverá culminar em relatório conclusivo, no sentido de: 1) arquivamento, caso ausentes indícios de autoria e materialidade da infração; 2) instauração de processo correcional contraditório caso presente autoria e materialidade; e 3) celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC.

Observa-se pelas definições dos artigos em comento que a SINVE terá três funções alternativas: a) arquivamento da denúncia por inexistência de acusado ou falta de materialidade, b) solicitação de abertura do processo administrativo para uma possível punição ao acusado, observando-se nesse caso o contraditório e ampla defesa, e c) celebração de TAC.

A Sindicância Acusatória (SINAC), também denominada de punitiva ou contraditória, é o procedimento legal instaurado para apurar responsabilidade de menor potencial ofensivo, em que deverá ser respeitada a regra do devido processo legal, por meio da ampla defesa, do contraditório e da produção de todos os meios de provas admitidos.

Diferente da SINVE, onde ainda não existe autoria e materialidade, a SINAC é o procedimento legal instaurado para apurar responsabilidade de servidor pelo cometimento de irregularidade, ou seja, já existe autoria e materialidade, assim só terá o nome de sindicância,

mas na realidade é um PAD, em que deverá ser respeitada toda a regra do devido processo legal - ampla defesa, contraditório e produção de todos os meios de provas admitidos em direito.

As diferenças existentes entre a sindicância investigativa (SINVE) e a acusatória (SINAC) são de fundamental importância para a fase instrutória do procedimento e finalização do processo. Diferente da sindicância investigativa, a qual pode ser conduzida por um servidor, a sindicância acusatória deve ser conduzida por comissão composta por, no mínimo, dois servidores estáveis, bem como deverá observar as etapas dispostas no rito ordinário do processo administrativo disciplinar (PAD), ou seja, instauração, inquérito administrativo (instrução, defesa e relatório) e julgamento. Essa diferença foi debatida em julgamento do STF:

É de se ressaltar, também, que a apuração de irregularidades no serviço público é feita por sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa, conforme dispõe o art. 143 da Lei nº 8.112/90. Logo, o processo disciplinar não pressupõe a existência de uma sindicância, mas, se esta for instaurada, é preciso distinguir que, se não forem observados os princípios da ampla defesa e do contraditório, será mero procedimento preparatório do processo administrativo disciplinar e, portanto, sindicância investigativa. E nesse processo administrativo disciplinar é que será imprescindível a obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório (vide Mandado de Segurança nº 22.791/MS, 19.12.2003, Plenário, STF).

Diferença primordial entre SINVE e SINAC foi estabelecida pelo artigo 145, inciso II da Lei 8.112/1990; o texto legal positivou a SINAC na legislação infraconstitucional e previu que desse meio correccional, diferente da sindicância investigativa, poderá resultar penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias.

Regulamentado o citado artigo a PN-CGU nº 27/2022 no artigo 73 ratifica o cabimento da SINAC para os casos menos graves (advertência ou suspensão de até trinta dias), que não sejam passíveis de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), assim dispõe aquele artigo:

Art. 73. A Sindicância Acusatória - SINAC constitui processo destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal por infração disciplinar de menor potencial ofensivo a que se refere o art. 62 desta Portaria Normativa, quando não for o caso de TAC, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º Da SINAC poderá resultar a aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias.

§ 2º Quando houver dúvida acerca da gravidade da infração a ser apurada, a autoridade competente deverá decidir pela instauração de Processo Administrativo Disciplinar - PAD.

No âmbito interno da Univasf o artigo 24 da IN n° 14/2014 CPCD - Univasf também ratifica os normativos vigentes relativos à sindicância acusatória, Lei n° 8.112/1990 e PN-CGU n° 27/2022, dispondo que:

Art. 24. A sindicância disciplinar é instaurada quando a autoridade possuir elementos sobre materialidade e autoria, acerca de infração de natureza leve.

Parágrafo único. Na sindicância disciplinar serão garantidos ao arguido o contraditório e a ampla defesa, aplicando-se, no que couber, o rito do processo disciplinar.

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) de modo amplo, conforme Di Pietro<sup>18</sup>, é o procedimento de que dispõe a Administração Pública, observando-se o princípio da ampla defesa e devido processo legal, para apuração de fatos e aplicação de penalidade ao servidor faltoso. Assim como a sindicância o PAD foi inicialmente previsto no artigo 143 da Lei 8.112/1990:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Esse artigo aborda o PAD de modo geral, haja vista que como mencionado no capítulo anterior, o legislador também tratou da sindicância, ainda que de modo superficial. O artigo 148 daquele diploma legal aborda, de forma específica, o conceito de PAD nos seguintes termos:

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Diferentemente do conceito trazido no artigo 143, o artigo 148 diz de modo taxativo a função do PAD, qual seja, apuração de responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas funções, ou seja, aquele artigo não deixa dúvidas quanto à responsabilidade do servidor, a qual será apurada mediante PAD, assegurados assim os princípios do devido processo legal e ampla defesa.

O rito do PAD está definido nos artigos 148 a 166 da Lei 8.112/1990, o qual é subdividido em instauração, inquérito e julgamento, sendo que dentro da fase do inquérito encontram-se as subfases de instrução, defesa e relatório. O artigo 151 daquela lei especifica essas fases:

Art. 151. O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão;

<sup>18</sup> O vocábulo processo, etimologicamente, tem o sentido de marcha para a frente, avanço, progresso, desenvolvimento; seria, na linguagem de José Frederico Marques, um “fenômeno em desenvolvimento”. O processo é sempre forma, instrumento, modo de proceder.

- II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório;
- III - julgamento.

Por oportuno, tais fases, serão abordadas de maneira sucinta, haja vista que o objeto dessa dissertação é o Termo de Ajustamento de Conduta. A primeira fase é a instauração, no PAD tal fase é um ato exclusivo da autoridade com competência regimental ou legal para tanto, a qual se materializa mediante a publicação de portaria que designará a comissão disciplinar que atuará na apuração do ocorrido. Conforme artigo 149 da Lei 8.112/1990 a comissão será composta de três servidores estáveis:

Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

O artigo 8º da Instrução Normativa nº 14/2014 da CPCD - Univasf corrobora o artigo 149 da Lei 8112/1990 nos seguintes termos:

Art. 8º O processo disciplinar, de acordo com a Lei 8.112, art. 149, será conduzido por comissão composta de até três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no §3º do art. 143 dessa mesma lei, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

A segunda fase é o inquérito, onde a comissão estabelecida pela autoridade competente irá apurar os fatos utilizando-se de todos os meios de prova admitidos pelo direito, ou seja, é nesse momento que a comissão, obedecendo aos princípios do contraditório e da ampla defesa, produzirá ou colherá todos os elementos que lhe permitam formar e exprimir a convicção definitiva acerca da materialidade e autoria dos fatos irregulares ou mesmo da sua inexistência. Ressalte-se que é na fase do inquérito administrativo e suas subfases que se concentra a atuação da comissão.

Dentro da fase do inquérito constam três subfases que a constituem: instrução, defesa e relatório. Essas subfases correspondem à produção de provas, apresentação de defesa escrita pelo servidor indiciado e manifestação da decisão final do colegiado disciplinar. A instrução é aquela em que, observando-se o contraditório e a ampla defesa são produzidas pela comissão disciplinar as provas necessárias ao esclarecimento dos fatos; ao final da instrução, e caso a comissão chegue à conclusão da culpa do servidor acusado, será elaborado o termo de indiciamento, o qual conterà todo o apurado pela comissão processante e será encaminhado oficialmente ao servidor acusado. Caso a comissão entenda não haver provas suficientes e/ou

chegue à conclusão que o servidor não tem culpa no ocorrido solicitará a autoridade competente o arquivamento do PAD.

Caso o servidor seja indiciado inicia-se a subfase de defesa, na qual o servidor tem o prazo legal de dez dias para apresentar sua Defesa Escrita, caso exista dois ou mais indiciados, esse prazo será comum e de 20 (vinte) dias. Na defesa o servidor indiciado apresentará sua versão em relação aos fatos que lhe foram imputados no termo de indicição.

Após a instrução e a defesa a última subfase do inquérito será o Relatório, mediante o qual a comissão irá se pronunciar pela última vez no feito, apresentando sua convicção pela eventual transgressão legal ou regulamentar ou pela inocência do servidor indiciado. O Relatório será sempre conclusivo, definindo pela culpa ou inocência do servidor. A decisão do relatório será enviado à autoridade instauradora dos trabalhos da comissão, que dará prosseguimento ao feito da comissão através do julgamento. As subfases do inquérito - instrução, defesa e relatório - constam entre os artigos 161 e 166 da Lei 8.112/1990.

A PN-CGU nº 27/2022 em seu artigo 76 diz que o PAD será instaurado e conduzido nos termos da Lei nº 8.112/1990; no âmbito interno da Univasf a Resolução nº 14/2014 dispõe sobre o PAD em seu artigo 19, § 2º:

Art. 19. A apuração formal das infrações disciplinares é realizada por meio de sindicância e processo disciplinar, conforme o caso, nos termos da legislação vigente.

§ 2º O processo disciplinar é o devido processo legal para aferir a prova contra servidor formalmente acusado, em infrações que, em tese, possam resultar nas penas de maior escalão, garantido em todas as fases o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Diferentemente da sindicância acusatória (SINCA), onde somente poderá resultar as penalidades de advertência e suspensão de até trinta dias, através do PAD poderá resultar qualquer penalidade prevista no artigo 127 da Lei 8.112/1990. Além daquelas penalidades poderão ser aplicado ao servidor faltoso: suspensão de até noventa dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada.

### **2.3 Métodos consensuais de resolução de conflito**

A partir da positivação do princípio da eficiência com a Emenda Constitucional 19/1998, a qual visava uma administração gerencial ou de resultados, juntamente com a publicação das instruções normativas que regulamentaram o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o administrador público

poderia, dentro dos limites legais, fazer uso de instrumentos de resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública.

O excesso de formalismo e a obrigatoriedade na abertura de procedimento disciplinar eram temas tratados pela doutrina como ultrapassados, conforme José Casalta Nabais “A ideia de que o direito público, nas relações entre o indivíduo e o Estado, tem como campo de aplicação os actos de autoridade (actos em que o Estado manifesta o seu imperium e impõe a sua autoridade ao administrado) está, desde há muito tempo, ultrapassada”<sup>19</sup>.

Ratificando esse entendimento Odete Medauar destaca a importância do consensualismo no âmbito da administração contemporânea:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.

Ainda nesse sentido Diogo de Figueiredo Moreira Neto assevera que “pela consensualidade, o Poder Público vai além de estimular a prática de condutas privadas de interesse público, passando a estimular a criação de soluções privadas de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento”<sup>20</sup>.

Em recente livro lançado sobre consensualismo na administração pública intitulado “Consensualismo na administração pública e regulação: reflexos para um direito administrativo do século XXI”, o presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), Ministro Bruno Dantas, defende a consensualidade como forma de resolução de litígio com a administração<sup>21</sup>.

O ressarcimento aos cofres públicos - decorrente de prejuízo ao erário - não é instrumento novo na Administração Pública Federal, conforme o artigo 197<sup>22</sup> da antiga lei dos servidores públicos civis da União, Lei n° 1.711, de 11 de outubro de 1952, deveria a

<sup>19</sup> NABAIS, J. C. Contratos fiscais. Coimbra: Coimbra, 1994. p. 24.

<sup>20</sup> Moreira Neto, D. F. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-56, jan./mar. 2003. p. 156.

<sup>21</sup> <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/presidente-do-tcu-lanca-livro-sobre-consensualismo-na-administracao-publica.htm>

<sup>22</sup> Art. 197. A responsabilidade civil decorre de procedimento doloso ou culposo, que importe em prejuízo da Fazenda Nacional, ou de terceiros.

administração pública apurar através de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar - PAD - o prejuízo que o servidor causou aos cofres públicos e cobrar através de desconto em folha, a indenização do prejuízo seria liquidada mediante desconto em prestações mensais que não excedesse a décima parte do vencimento ou remuneração<sup>23</sup>.

Com a revogação da Lei nº 1.711/1952 pela Lei nº 8.112/1990 a metodologia utilizada para a cobrança de prejuízo à administração - causado pelo servidor - continuou a mesma, ou seja, abertura de Sindicância ou PAD e posteriormente cobrança do prejuízo ao erário através de desconto em folha<sup>24</sup>; mudou-se a lei mas a observância aos rígidos princípios da legalidade e indisponibilidade do interesse público obrigavam o gestor público a dispender servidores e recursos para apuração de prejuízos ao erário, haja vista que aquele poderia ocorrer em omissão e ser responsabilizado.

Muitas vezes os gastos na apuração dos prejuízos ao erário, com a utilização de recursos e servidores, eram superiores ao prejuízo causado<sup>25</sup>. A apuração e punição caso necessário, conforme demonstrado, muitas vezes sendo superior ao prejuízo causado, era uma obrigação legal do gestor público, conforme Lei nº 8.112/1990, artigo 143<sup>26</sup>.

Acerca do patrimônio público, a Lei nº 8.112/1990 define, dentre o rol de deveres do servidor federal, a obrigação de zelar pela conservação dos bens da Administração: “Art. 116. São deveres do servidor: (...) VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público; (...)”

A função administrativa se subordina às previsões legais e, portanto, o agente público deverá atuar quando a lei determinar (vinculação) ou quando aquela autorizar (discricionariedade), em resumo, a atuação administrativa obedece à vontade legal.

O administrador público, em relação aos bens públicos, fica subordinado aos princípios da legalidade e indisponibilidade do interesse público, assim, as sujeições administrativas são limitações e restrições impostas à Administração com o intuito de evitar

<sup>23</sup> § 1º A indenização de prejuízo causado à Fazenda Nacional, no que exceder as forças da fiança, poderá, ser liquidada mediante o desconto em prestações mensais não excedentes da décima parte do vencimento ou remuneração, à, mingua de outros bens que respondam pela indenização.

<sup>24</sup> Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado.

<sup>25</sup> Segundo pesquisa do ilustre professor Léo da Silva Alves, presidente do Centro Ibero-Americano de Administração e Direito [3], cada procedimento disciplinar custa, em média, R\$ 25.023,33. A pesquisa levou em consideração a realização de apenas uma diligência pela comissão fora da sede, em cada oito procedimentos instaurados. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-30/manoel-sousa-quanto-custa-erario-cada-pad-instaurado>

<sup>26</sup> Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

que ela atue de forma lesiva aos interesses públicos ou de modo ofensivo aos direitos fundamentais dos administrados. Uma pessoa tem a disposição de um bem quando é o seu proprietário, contudo, essa não é a realidade da Administração ou de seus agentes, cabendo-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos. Dessa forma, a Administração não possui livre disposição dos bens e interesses públicos, uma vez que atua em nome de terceiros, a coletividade. Justamente por não ter disposição sobre a coisa pública, toda atuação administrativa deve atender ao estabelecido em lei, único instrumento hábil a determinar o que seja interesse público, isso porque a lei é a manifestação legítima do povo, que é o titular da coisa pública.

Visando atenuar a rigidez legal da obrigatoriedade de abertura de procedimento administrativo disciplinar em apuração de prejuízo ao patrimônio público, bem como levando em consideração que muitas vezes o custo da apuração é superior ao prejuízo causado ao erário, em 2009 foi criado o Termo Circunstanciado Administrativo, TCA, através da Instrução Normativa CGU n° 4, de 17 de fevereiro de 2009. Em seu preâmbulo consta a mitigação do princípio da obrigatoriedade da instauração de procedimento investigativo, seja Sindicância ou PAD, em função da efetividade, senão vejamos:

Considerando a obediência aos princípios da eficiência e do interesse público por meio da racionalização dos procedimentos administrativos; e considerando a necessidade de desburocratizar a Administração Pública por meio da eliminação de controles cujo custo de implementação seja manifestamente desproporcional em relação ao benefício (...)

A maioria dos servidores públicos para o desempenho de suas atribuições dispõe de bens patrimoniais da administração, muitas vezes esses bens sofrem avarias ou perdas que inutilizam o bem. A apuração dessas ocorrências via sindicância ou PAD era obrigatória até a legalização do Termo Circunstanciado Administrativo, TCA, o qual mitigou essa obrigatoriedade e autorizou o gestor público, de forma fundamentada, a celebrar um acordo com o responsável pelo bem e evitar a abertura de procedimento disciplinar para o ressarcimento aos cofres públicos.

O Termo Circunstanciado Administrativo é um instrumento extrajudicial de resolução consensual de conflitos, pois não exige a participação do judiciário, celebrado entre a Administração Pública Federal e o servidor, para sanar irregularidade cometida por este em detrimento do patrimônio público, o qual visa a resolução da irregularidade patrimonial em favor da administração, servidor e interesse público. Na celebração do TCA são envolvidos a União, representada por órgão público ou entidade da administração indireta - autarquia,

fundação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista - como sujeito ativo e de outro lado tem-se o servidor público federal como sujeito passivo.

A IN CGU n° 04/2009 requer um elemento objetivo para que seja realizado o acordo através de TCA: prejuízo de pequeno valor, o qual é definido pela própria instrução normativa:

Art. 1º Em caso de extravio ou danos ao bem público, que implicar em prejuízo de pequeno valor, poderá a apuração do fato ser realizada por intermédio de Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, considera-se prejuízo de pequeno valor aquele cujo preço de mercado para aquisição ou reparação do bem extraviado ou danificado seja igual ou inferior ao limite estabelecido como de licitação dispensável, nos termos do art. 24, inciso II, da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993.

A época da vigência da IN em comento a Lei n° 9.648/1998 determinou o valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para contratação de compras e serviços na modalidade de licitação convite - art. 23, inciso II, alínea “a” da Lei n° 8.666/1993 - e dispensando-se a licitação cujo valor não ultrapassasse 10% (dez por cento) daquele valor.

Em obediência ao artigo 1º, parágrafo único da IN-CGU n° 04/2009 era possível a celebração de TCA pela Administração Pública Federal no caso de perda ou extravio de bem público cujo valor fosse de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), ou seja, 10% (dez por cento) para dispensa de licitação na modalidade convite. Em seu site<sup>27</sup> a CGU esclarece que o limite a ser levado em conta é aquele correspondente ao preço de mercado para aquisição ou reparação do bem extraviado ou danificado no momento da avaliação para eventual ressarcimento.

Cumulando-se com a questão financeira (prejuízo de pequeno valor) outro ponto elencado pela lei para celebração de TCA era que o bem fosse extraviado e/ou danificado pelo seu uso normal ou por fatores que independessem da ação do servidor. Caso o agente tivesse agido com culpa era possível a celebração de TCA, entretanto a celebração ficava condicionada ao ressarcimento do dano; desse modo a administração seria ressarcida do prejuízo ao patrimônio público e o servidor não precisava responder a nenhum procedimento investigativo, cumulando-se, assim, os princípios da legalidade, indisponibilidade do interesse público e eficiência. Por fim, a IN-CGU n° 04/2009, deixa claro, conforme artigo 5º<sup>28</sup>, que caso o extravio ou dano ocorressem de forma dolosa pelo agente estatal não era possível a

<sup>27</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/dano-e-desaparecimento-de-bens#5>

<sup>28</sup> Art. 5º É vedada a utilização do modo de apuração de que trata esta Instrução Normativa quando o extravio ou o dano do bem público apresentarem indícios de conduta dolosa de servidor público.

celebração de TCA. A análise do desse acordo consensual conforme artigo 2º<sup>29</sup> da IN em comento cabe ao chefe do setor responsável pela gerência de bens e materiais da unidade administrativa, caso tenha sido ele o servidor envolvido nos fatos, a lavratura do termo cabe a seu superior hierárquico imediato.

A partir de 2009 a Administração Pública Federal teve a opção de usar o TCA para resolução dos litígios que envolvessem extravio ou dano ao patrimônio público, cumulando-se o interesse público, representado no patrimônio público, e o interesse do servidor, o qual não precisava responder a qualquer procedimento disciplinar. Esse acordo consensual celebrado entre a administração e agente estatal era condicionado ao valor do bem e que as ocorrências se dessem em virtude do uso normal do bem ou por fatores que independessem da ação do servidor público.

O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC - assim como o Termo Circunstanciado Administrativo - TCA - é um instrumento extrajudicial de resolução de litígios administrativos, pois não envolve a participação do poder judiciário. O TAC também visa diminuir a burocracia na apuração de ilícitos administrativos pelos servidores públicos, aliando os princípios da legalidade e eficiência em função do interesse público.

A administração em virtude da obrigatoriedade e do seu poder-dever disciplinar, até 2017, deveria abrir procedimento investigativo para apurar e caso necessário punir o servidor faltoso, assim, não cabia à administração a discricionariedade ou não de apuração das faltas cometidas pelo agente estatal, haja vista ser uma obrigatoriedade a utilização daqueles meios. Essa sistemática teve uma profunda mudança em 2017 com a legalização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Diferentemente do Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), o qual visava a celebração de acordo em virtude de extravio ou dano patrimonial, o TAC visa a celebração de acordo em virtude de falta funcional do servidor público, as quais estão dispostas na Lei nº 8.112/1990 e em alguns casos em regramento interno do órgão ou entidade pública.

Atenta as mudanças trazidas com à administração gerencial e observando-se os princípios da eficiência e do interesse público, o TAC busca uma racionalização dos procedimentos administrativos, diminuição de custos materiais e imateriais, simplificação de procedimentos, eliminação de burocracias desproporcionais, e observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados e gestores públicos.

---

<sup>29</sup> Art. 2º O Termo Circunstanciado Administrativo deverá ser lavrado pelo chefe do setor responsável pela gerência de bens e materiais na unidade administrativa ou, caso tenha sido ele o servidor envolvido nos fatos, pelo seu superior hierárquico imediato.

A Controladoria Geral da União (CGU), na qualidade de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, em conformidade com suas competências constitucionais, legais e regimentais, instituiu em 2017, juntamente com o Ministério da Transparência, a Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, essa IN estabeleceu em seu artigo 1º e parágrafo único que era cabível aplicação do TAC nas faltas funcionais dos servidores que implicassem penalidade de advertência ou penalidade similar prevista em lei ou regulamento interno, nos seguintes termos:

Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa.

Parágrafo único. Para os fins desta instrução normativa, considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência, nos termos do art. 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

Posteriormente a CGU revogou IN nº 2/2017 pela Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019, a qual revogou o TCA e estabeleceu que poderia ser celebrado o TAC em infrações disciplinares punidas com advertência e acrescentou que também poderia ser celebrado para penalidade de suspensão até 30 dias, bem como em penas similares prevista em lei ou regulamento interno. O artigo 1º e parágrafos 1º e 2º, dessa IN, especificam que:

Art. 1º Os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa.

§1º O TAC consiste em procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos.

§ 2º Considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência e suspensão de até 30 dias, nos termos do artigo 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

Em 2020 a CGU revogou a IN 17/2019 através da Instrução Normativa nº 04, de 21 de fevereiro de 2020. Repetindo a IN nº 17/2019 a IN revogadora estabeleceu que poderia ser celebrado o TAC em infrações disciplinares punidas com advertência ou suspensão de até 30 dias, bem como em penas similares prevista em lei ou regulamento interno. O artigo 1º, parágrafos 1º e 2º dessa IN estabelecem que:

Art. 1º Os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, poderão celebrar, nos casos de

infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa.

§1º O TAC consiste em procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos.

§ 2º Considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 dias, nos termos do artigo 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

Por fim em 2022 houve a publicação de um novo normativo legal dispendo sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, o qual manteve a base da IN-CGU nº 04/2020, mantendo-se a possibilidade de celebração do TAC em infrações disciplinares punidas com advertência ou suspensão de até 30 dias, conforme artigos 61 e 62:

Art. 61. O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC consiste em procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo.

Art. 62. Considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, nos termos do inciso II do art. 145 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

Conforme § 4º da IN nº 14/2014 CPCD - Univasf a universidade poderá celebrar Termo de Ajuste de Conduta (TAC) nos termos disciplinados pela Instrução Normativa n.º 2, de 30 de maio de 2017, ou documento vigente.

Em 2017, quando foi regulamentado a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), através da IN nº 2 da CGU, somente podia ser objeto de TAC a penalidade de advertência, com as recentes atualizações da legislação, a mais recente, Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, definiu que poderá ser objeto de TAC, conforme artigos 61 e 62, as infrações disciplinares punidas com advertência ou suspensão de até 30 dias, bem como em penas similares prevista em lei ou regulamento interno.

Entre as várias penalidades que poderão ser aplicadas aos servidores, nesse estudo será relevante somente definirmos as penalidades que terão efeito sobre o TAC, quais sejam: advertência e suspensão. Os motivos para aplicação das penalidades em comento estão definidos nos artigos 129 e 130 da Lei 8.112/1990:

Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

Conforme artigo 117, incisos I a VIII e XIX são motivos para aplicação da pena de advertência:

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 fê a documentos públicos;
- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V - promover manifestação de apreço ou desapeço 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 filiareem-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;
- XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

Conforme artigo 130 da Lei nº 8.112/1990 a suspensão será aplicada na reincidência das faltas punidas com advertência e demais infrações que não configure penalidade de demissão. Como exposto a suspensão poderá ocorrer pelo prazo de até noventa dias, entretanto para celebração do TAC só terão relevância as suspensões até trinta dias.

Verifica-se que, desde 2017, a Administração Pública Federal tem a opção de usar o TAC para resolução dos litígios punidos com advertência ou suspensão de até trinta dias cometidos por servidores públicos, podendo evitar a morosidade e dispêndio público de recursos e de pessoal na apuração das faltas funcionais de menor gravidade. Apesar da facilidade na resolução de litígios administrativos com a possibilidade de celebração de TAC pelos órgãos e entidades da administração indireta federais, a instauração de sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD) na seara administrativa punitiva, especificamente para aplicação de penalidades de advertência ou suspensão de até trinta dias, não deve ser banalizada no âmbito daquela administração, exigindo minucioso exame de prudência e moderação no uso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

A instauração dos instrumentos punitivos traz consigo onerosos custos a serem suportados pela Administração e seus servidores. Tais custos abrangem reflexos materiais, como gastos financeiros, bem como imateriais, como o desconforto causado no âmbito da repartição entre os servidores envolvidos, tanto da comissão responsável pela investigação quanto pelo servidor que cometeu o desvio funcional, haja vista que a apuração das faltas funcionais será de responsabilidade de seus colegas de trabalho.

Como demonstrado houve uma sucessão de normativos legais disciplinando o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Com a constante mudança de normativos legais ao longo

do tempo, em 2019, a IN CGU n° 17/2019 extinguiu<sup>30</sup> a IN CGU n° 04/2009, a qual estabelecia a possibilidade de celebração do Termo Circunstanciado Administrativo (TCA). A IN CGU n° 04/2019 era adotada para sanar irregularidades patrimoniais de baixo valor, sem a abertura de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD), com a resolução do conflito mediante a celebração de acordo consensual, a finalidade principal era a realização de um acordo entre as partes - Administração e servidor - com o intuito de evitar a instauração de um procedimento administrativo para apuração de eventual infração disciplinar.

Depois de 10 (dez) anos de vigência da possibilidade de celebração de TCA, com sua revogação, a administração aparentemente não mais dispunha daquela possibilidade, assim retomava-se a obrigatoriedade de abertura de procedimento disciplinar para apuração de prejuízo patrimonial ao erário, independente do valor do bem.

Fala-se em aparente revogação do TCA pois de maneira direta foi extinta a possibilidade de sua celebração nos moldes na IN CGU n° 04/2009, ou seja, a celebração de TCA dependia da junção de dois requisitos, quais sejam: bens de pequeno valor limitado a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e que a perda e/ou extravio do bem não ocorresse por culpa ou dolo do agente ou que aqueles se dessem pelo uso normal do bem. Caso preenchidos os requisitos legais celebravam-se o TCA pela administração e o servidor evitava a abertura de procedimento disciplinar.

De maneira indireta continuou a possibilidade de celebração do TCA, entretanto este a partir da IN CGU n° 17/2019 passou a ser celebrado como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Em virtude dessa mudança o antigo TCA passou a ser TAC e exigiu para a celebração, entre outras condicionantes, a indenização ao erário do bem extraviado e/ou danificado, conforme dispositivo legal da IN em comentário:

Art. 2º O TAC somente será celebrado quando o investigado:

- I - não tenha registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais;
- II - não tenha firmado TAC nos últimos dois anos; e
- III - tenha ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública.

Com a mudança legislativa, em relação ao acordo consensual para resolução de extravio e/ou perda de bem patrimonial da administração, acabou a discricionariedade administrativa no tocante ao não ressarcimento do erário para celebração de acordo consensual, o qual a partir da IN CGU n° 17/2019 passou a exigir o ressarcimento integral do

---

<sup>30</sup> Art. 11. Ficam revogadas as Instruções Normativas n° 4, de 17 de fevereiro de 2009, n° 2, de 30 de maio de 2017, e n° 8, de 16 de maio de 2019.

bem para que fosse feito o acordo consensual, bem como exigiu para a celebração deste que o bem fosse de pequeno valor, conforme artigo 2º, § 1º da IN:

§ 1º O dano causado à Administração Pública não poderá ser superior ao valor estabelecido como de licitação dispensável, nos termos da norma de licitações e contratos aplicável.

A partir da inovação legislativa a possibilidade para celebração de TAC em extravio e/ou perda de bem patrimonial da administração passou a abranger uma maior possibilidade de acordo entre as partes, pois antes o TCA era condicionado ao valor do bem e que a perda patrimonial se desse em virtude do seu uso habitual ou que aquele não ocorresse em virtude de dolo ou culpa do agente público; a partir da nova sistemática a possibilidade de celebração de TAC apenas exigiu que o valor do bem fosse limitado ao valor definido como licitação dispensável, não exigindo qualquer comportamento subjetivo ao agente público. Caso o bem danificado e/ou extraviado fosse superior ao montante definido pela legislação a abertura de procedimento investigatório ou acusatório seria obrigatória.

No ano de 2020, a Controladoria Geral da União - CGU revogou a IN nº 17/2019, por meio da Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020, restando mantido o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para possibilidade de resolução consensual de conflito envolvendo bem patrimonial público. Assim dispôs o artigo 2º da IN nº 04/2020:

Art. 2º O TAC somente será celebrado quando o investigado:

- I - não tenha registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais;
- II - não tenha firmado TAC nos últimos dois anos, contados desde a publicação do instrumento; e
- III - tenha ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública.

A partir dessa nova inovação legislativa a possibilidade para celebração de TAC em extravio e/ou perda de bem patrimonial da administração alargou ainda mais a possibilidade de acordo entre as partes, haja vista que a IN CGU nº 17/2019 exigia para celebração de TAC que o valor do bem fosse limitado ao limite estabelecido pela lei de licitações como bem dispensável, caso o bem tivesse valor superior seria obrigatório a abertura de procedimento administrativo para apuração do ocorrido. A IN CGU nº 4/2020 não estabeleceu qualquer limite legal para celebração de TAC envolvendo a perda e/ou extravio de bem público, sendo exigido, entre outros, apenas o ressarcimento ou compromisso de ressarcimento ao erário, assim como a anterior IN, não condicionou a possibilidade de acordo consensual a qualquer comportamento subjetivo do agente público, ou seja, independente de dolo ou culpa do agente

seria possível a celebração de TAC envolvendo bem da administração, desde que ocorresse o ressarcimento ou compromisso de ressarcimento do valor corrigido do bem público.

Sucessivamente a IN CGU nº 04/2020 foi revogada pela Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, e observa-se que a situação permanece inalterada, ou seja, é possível a celebração do TAC para resolução consensual de conflito que envolva bem público independente de qualquer comportamento subjetivo do servidor público, conforme previsto no art. 63 do normativo atualmente vigente:

Art. 63. O TAC somente será celebrado quando o investigado:

- I - não tenha registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais;
- II - não tenha firmado TAC nos últimos 2 (dois) anos, contados a partir da publicação do instrumento; e
- III - tenha ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública.

### **3. LOCUS DA PESQUISA**

#### **3.1 Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)**

Primeira Universidade Federal a ter sua sede implantada no interior do Nordeste, a Univasf surgiu com a missão de levar o ensino público superior de qualidade ao Semiárido, numa proposta ousada de estar presente, desde a sua origem, em três dos nove estados da Região Nordeste. Assim, foi criada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, por meio da Lei Nº 10.473, de 27 de junho de 2002, a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf). Sediada em Petrolina-PE foi a primeira universidade brasileira já instituída como sendo de natureza multicampi e voltada para o desenvolvimento regional tendo como área de abrangência o semiárido nordestino.

O desafio da implantação da nova instituição coube à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que representada pelo reitor José Weber Freire Macedo, executou as ações de administração de pessoal, material, patrimônio, serviços gerais, orçamento e finanças e controle interno, conforme o Decreto Nº 4.465/2002. A Univasf foi criada com 315 cargos de docentes e 250 de servidores da carreira Técnico-Administrativo em Educação (TAE), dos quais 94 de nível superior e 156 de nível intermediário.

O primeiro processo seletivo discente ocorreu por meio de vestibular, que aconteceu em setembro de 2004 com a oferta de 530 vagas para 11 cursos de graduação e a participação de 11.789 candidatos. No dia 18 de outubro de 2004, a Univasf deu início às suas atividades acadêmicas, numa solenidade realizada no Teatro do Sesc, em Petrolina. Os candidatos

aprovados no vestibular ingressaram em cursos ofertados nos campi localizados nas cidades de Petrolina, Juazeiro e São Raimundo Nonato.

A Univasf foi criada inicialmente com três campi: Petrolina (PE), Juazeiro (BA) e São Raimundo Nonato (PI). No Campus Petrolina, foram ofertados os cursos de Administração, Enfermagem, Medicina, Psicologia e Zootecnia. Em Juazeiro, foram concentradas as Engenharias, eram ofertados os cursos de Engenharia Agrícola e Ambiental, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica e Engenharia de Produção. O mais antigo curso de Arqueologia em andamento no Brasil em universidade pública foi criado na Univasf, ofertado na cidade de São Raimundo Nonato (PI), na região da Serra da Capivara, que batiza o nome do Campus; o curso de Arqueologia e Preservação Patrimonial teve suas primeiras atividades realizadas nas instalações provisórias cedidas pela Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM). Em 2007, tiveram início as obras do Campus Serra da Capivara. Os três primeiros campi da Univasf foram inaugurados em 2008.

A partir do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído em 2007 pelo Decreto Nº 6.096, a Universidade pôde ampliar o número de cursos ofertados, dando origem à criação de outros dois campi: Campus Ciências Agrárias (CCA), também em Petrolina, na zona rural da cidade; e Campus Senhor do Bonfim (BA). Em 2012, foi aprovada pelo Conselho Universitário (Conuni) a criação do Campus Paulo Afonso (BA), que oferta o segundo curso de Medicina da Univasf. As atividades acadêmicas do mais novo campus da Univasf tiveram início em setembro de 2014. Em julho de 2017, a proposta de criação do Campus Salgueiro (PE) foi aprovada pelo Conuni e no dia 25 de agosto do mesmo ano, o Ministério da Educação (MEC) autorizou o funcionamento do sétimo Campus da Univasf.

Atualmente o campi da universidade encontra-se distribuído em três estados da Federação: três no estado de Pernambuco (Campus Sede/Centro e Campus Ciências Agrárias em Petrolina, PE; Campus Salgueiro em Salgueiro, PE); três no Estado da Bahia (Campus Juazeiro em Juazeiro; Campus Senhor do Bonfim, em Senhor do Bonfim e Campus Paulo Afonso em Paulo Afonso) e; um no Estado do Piauí (Campus Serra da Capivara em São Raimundo Nonato). A Univasf oferta atualmente 35 cursos de graduação, dos quais, 31 são presenciais e 5 são na modalidade de Educação a Distância (EAD). A Universidade também possui 17 cursos de mestrado, 4 de doutorados e 14 especializações, dos quais 11 na modalidade a distância.

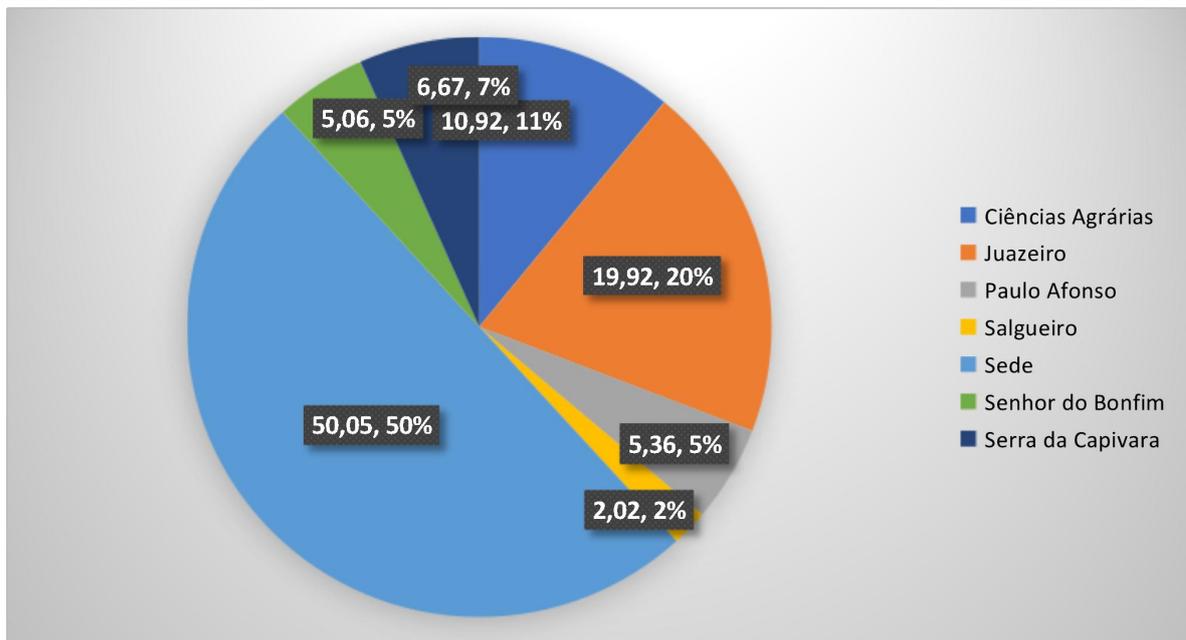
A Univasf para colocar em funcionamento todo seu aparato administrativo conta com a colaboração de 989 (novecentos e oitenta e nove) servidores em cargo efetivo, distribuídos em 592 (quinhentos e noventa e dois) Docentes e 397 (trezentos e noventa e sete) Técnicos Administrativos em Educação (TAE); do total de servidores são 55% (cinquenta e cinco por cento) homens e 45% (quarenta e cinco por cento) mulheres.

Quadro 01 - Servidores da Univasf distribuídos por campus (2023)<sup>31</sup>

Campus	Docentes	Técnicos Administrativos em Educação
Sede	217	278
Juazeiro	147	50
Ciências Agrárias	81	27
Serra da Capivara	48	18
Paulo Afonso	41	12
Senhor do Bonfim	41	09
Salgueiro	17	03
Total	592	397

Fonte: Autoria própria (2023).

Figura 01 – Porcentagem de servidores da Univasf distribuídos por campus



Fonte: Autoria própria (2023).

### 3.2 Comissão Permanente de Controle Disciplinar (CPCD)

A Comissão Permanente de Controle Disciplinar - CPCD - foi criada com o intuito de dar celeridade à apuração de denúncias e ocorrências no âmbito da Universidade Federal do

<sup>31</sup> <https://portais.univasf.edu.br/dados-institucionais/relatorios-de-governanca-e-gestao/relatorio-de-gestao-2022-universidade-federal-do-vale-do-sao-francisco.pdf>

Vale do São Francisco (Univasf). A comissão, criada pela Resolução N° 10/2013 do Conselho Universitário (CONUNI), instância máxima deliberativa da universidade, é composta por servidores técnicos administrativos e docentes estáveis. A CPCD foi criada em cumprimento à Lei N° 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais e estipula, em seu Art. 143, a obrigatoriedade de apuração de ocorrências na administração pública federal.

Conforme artigo 7° do seu Regimento Interno a CPCD poderá ser constituída por até 20 membros, excluindo-se da contagem o coordenador geral e o secretário, sendo preferencialmente, 50% composta de professores e 50% por técnicos administrativos em educação, todos designados pelo Reitor para um mandato de dois anos, prorrogável por igual período. Vinculada diretamente ao Gabinete da Reitoria a CPCD deverá apurar situações envolvendo possíveis irregularidades cometidas por servidores da instituição, por meio da formação de subcomissões. O controle da disciplina de servidores é realizado por meio de prevenção, correção e aplicação de sanções. A apuração formal das infrações disciplinares é realizada por sindicância em sentido lato e processo administrativo disciplinar, conforme o caso, nos termos da legislação.

A sindicância é o meio para investigar, esclarecer e orientar a tomada de providências, podendo, nas pequenas infrações, resultar em aplicação de penas de advertência ou suspensão de até 30 dias. O Processo Administrativo Disciplinar é usado para apurar prova contra servidor formalmente acusado em infrações que tenham pena maior; insta frisar que o processo disciplinar poderá ser usado nos casos que cabem sindicância, mas esta não poderá ser usada em infrações cujas penas sejam maiores que advertência ou suspensão superior a 30 dias. Em ambas as situações são assegurados aos acusados contraditório e ampla defesa. Nas situações que envolvam trabalhadores terceirizados que prestam serviço para a Univasf a CPCD poderá designar apuração para orientação frente ao contrato administrativo ou para denúncia à polícia ou Ministério Público, assim, não cabe a CPCD impor qualquer tipo de sanção aos trabalhadores terceirizados que prestam serviços à Univasf.

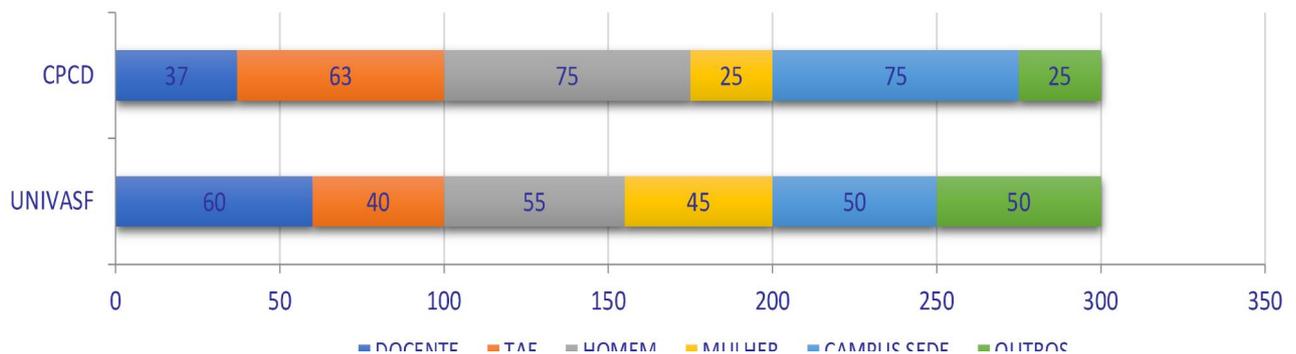
A sindicância poderá ser investigativa ou disciplinar, aquela será instaurada para apurar fatos e/ou autoria, ou seja, será feita apuração para determinar como ocorreram os fatos e determinar, caso exista, o autor; a sindicância disciplinar é instaurada quando a autoridade possui elementos sobre materialidade e autoria acerca de infrações de natureza leve.

O processo disciplinar é instaurado quando presente conjunto probatório de infração grave, tendo prazo de 60 dias para ser concluída, prorrogável por igual período. A sindicância

e o processo administrativo disciplinar terão como base a Lei 8.112/1990, especificamente no título V, capítulos I e II daquela lei, bem como a Lei 9.784/1999.

Atualmente<sup>32</sup> - 2023 - a Comissão Permanente de Controle Disciplinar possui 16 membros, sendo seis Docentes e dez Técnicos Administrativos em Educação. Em relação a sua composição, conforme art. 7º do RI-CPCD, a comissão preferencialmente será composta igualmente entre Docentes e TAEs, assim observa-se uma aparente discrepância em relação a essa composição. De uma forma geral no tocante à distribuição de membros da CPCD com a força de trabalho da Univasf - contrapondo-se o Quadro 01 com a Figura 01 - observa-se uma disparidade de representação em relação à distribuição dos componentes da comissão, tanto em relação à função como mencionado, bem como em relação ao sexo e campus, concentrando-se os membros da comissão em Técnicos Administrativos em Educação, homens e campus sede.

Figura 02 – Porcentagem de distribuição de servidores da Univasf na CPCD

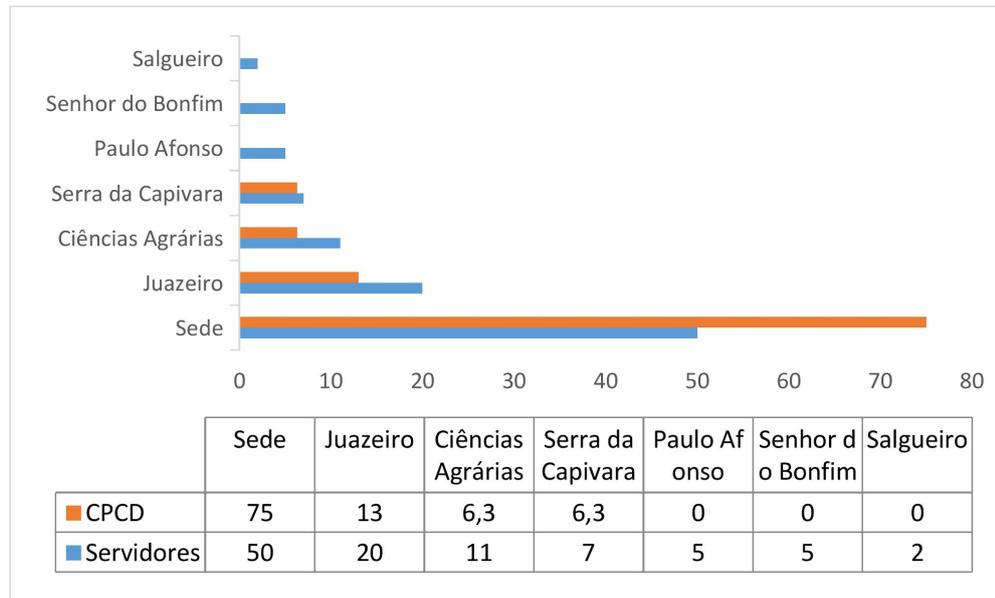


**Fonte:** Autoria própria (2023).

A distribuição dos membros da CPCD torne-se ainda mais desproporcional levando-se em consideração os campus da Univasf isoladamente, concentrando-se os integrantes no campus Petrolina-sede, com 75% dos membros da CPCD, e três campus não tem qualquer representação (Salgueiro, Senhor do Bonfim e Paulo Afonso), os quais dispõem de 12% dos servidores da universidade, senão vejamos:

<sup>32</sup> <https://portais.univasf.edu.br/dados-institucionais/comissoes-permanentes/comissao-permanente-de-controle-disciplinar/comissao-permanente-de-controle-disciplinar>

Figura 03 – Porcentagem de distribuição dos servidores da Univasf por campus na CPCD



Fonte: Autoria própria (2023).

### 3.2.1 Regimento interno

Neste tópico serão apresentados os principais artigos relacionados ao tema de estudo, haja vista que muitos artigos do regimento interno tratam de outros assuntos próprios da comissão, sem qualquer relevância para a pesquisa.

O Regimento Interno da Comissão Permanente de Controle Disciplinar (CPCD), na Univasf, é regulado pela Resolução nº 14 de 2014; essa resolução foi aprovada inicialmente em 31 de outubro de 2014 pelo Conselho Universitário (CONUNI) da Univasf, no entanto, em 2020, sofreu algumas alterações pela Resolução nº 19, de 23 de outubro de 2020, também aprovada pelo CONUNI.

O Título I da resolução trata da natureza e finalidade da Comissão Permanente de Controle Disciplinar, tal título é composto de um único artigo, o qual assevera que:

Art. 1º O presente regimento interno disciplina a organização, o funcionamento e as atribuições da Comissão Permanente de Controle Disciplinar – CPCD, da Universidade Federal do Vale do São Francisco, prevista na Lei nº 8.112/90 e na Lei nº 9.784/99.

O Título II da resolução trata das atribuições da CPCD, é composto de cinco artigos (2º ao 6º), os quais definem em linhas gerais o objeto da comissão e os meios utilizados para a consecução daquele; os artigos 2º e 3º disciplinam que:

Art. 2º A CPCD é vinculada diretamente ao Gabinete da Reitoria e tem por finalidade dar celeridade à apuração de denúncias e ocorrências no âmbito da administração interna da Univasf.

Art. 3º O controle da disciplina de servidores é realizado por meio de:

- I – prevenção;
- II – correção;
- III – aplicação de sanções.

Como exposto cabe à CPCD a apuração de denúncias e ocorrências no âmbito da Univasf, os quais serão realizados através da prevenção, correção e caso necessário a aplicação de sanção.

O Título IV da resolução estabelece a composição da comissão e sua organização administrativa, é composto de seis artigos, 7º ao 12. O artigo 7º especifica a composição da comissão, o 8º remete os trabalhos da comissão as especificidades da Lei 8.112/1990, aplicando assim o princípio da legalidade, e o artigo 9º trata do impedimento dos membros da comissão para atuarem em processos administrativos da comissão. Para um melhor entendimento seguem os artigos citados:

Art. 7º A CPCD será integrada por até 20 (vinte) membros, excluindo da contagem o coordenador geral e secretário-geral, sendo preferencialmente 50% (cinquenta) docentes e 50% (cinquenta) servidores técnico-administrativos em educação.

§ 1º Os membros serão designados pelo reitor, dentre servidores efetivos do Serviço Público Federal.

§ 2º O coordenador-geral e o secretário-geral serão nomeados para mandato de 2 (dois) anos, mediante ato do reitor, podendo ser reconduzidos.

§ 3º Os membros da CPCD deverão ser servidores estáveis.

§ 4º Os membros da CPCD serão nomeados para mandato de 2 (dois) anos, mediante ato do reitor, podendo ser reconduzidos.

§ 5º Nas hipóteses de afastamento ou desligamento de membros da CPCD, esta não estará impedida de funcionar com número reduzido de servidores, até que ocorra, por ato do reitor, a substituição do membro afastado ou desligado.

§ 6º O coordenador geral e o secretário geral, quando atuando como substituto do coordenador, não participam como membros das sindicâncias e processos disciplinares.

§ 7º Ao coordenador-geral e ao secretário-geral da CPCD poderá ser concedida Função Gratificada, sendo vedado a estes que passem a exercer função em nível de cargo de direção ou assessoramento/CD na Univasf concomitantemente ao cargo de coordenador-geral e/ou secretário-geral da CPCD, para evitar eventuais conflitos de interesses.

Art. 8º O processo disciplinar, de acordo com a Lei 8.112, art. 149, será conduzido por comissão composta de até três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no §3º do art. 143 dessa mesma lei, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

§ 1º A Comissão terá como secretário servidor designado pelo seu presidente, podendo a indicação recair em um de seus membros.

§ 2º Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito cômputo, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau.

Art. 9º É impedido de atuar em processo administrativo, segundo a lei 9.784/1999, em seu art. 18, o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cômputo, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

O Título V aborda o funcionamento administrativo da coordenação geral e da distribuição dos processos, é composto de quatro artigos (15 ao 18). Desse título é importante a transcrição do artigo 15, pois refere-se à distribuição dos processos da comissão, os demais abordam questões administrativas, aquele artigo assevera que:

Art. 15. No que concerne à distribuição dos processos disciplinares que serão compostos de até três servidores estáveis, esta se dará na forma de sorteio, informado pela Coordenação por e-mail institucional aos membros, para caso queiram acompanhar o processo de sorteio, em até 24 horas do sorteio. A condução do processo será de responsabilidade dos escolhidos, que examinarão os autos e farão o devido procedimento para elucidar o processo.

§ 1º Aqueles que estejam impedidos legalmente de atuar no processo, estarão automaticamente fora do sorteio. (Redação dada pela Resolução nº 20/2019, de 26/07/19)

§ 2º Aqueles que já foram chamados através do sorteio, não participarão dos demais até o rodízio da distribuição de processos tornar-se completo.

O artigo supracitado visa observar o princípio da impessoalidade na escolha dos membros que comporão uma comissão, seja para sindicância ou PAD, pois como define o artigo a escolha dos membros será por sorteio, excluindo-se aqueles que estejam impedidos de atuar, sendo estes definidos pelo artigo 9º do RI-CPCD.

Em relação a imparcialidade visada pelo artigo 15 do RI-CPCD, o qual define a comissão que irá analisar qualquer caso mediante sorteio, bem como define que os membros da CPCD deverão ser comunicados do sorteio com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas, caso queiram acompanhar aquele para definição de comissão, convém trazer a esta dissertação experiência pessoal deste servidor como membro da CPCD por mais de 4 (quatro) anos, de 2019 a 2023, o qual nesse tempo nunca foi comunicado de qualquer sorteio.

O Título VI da resolução trata do sistema de apuração disciplinar, é composto de sete artigos (19 ao 25). Esse título é dividido em duas seções, a seção I aborda os meios apuratórios; nessa seção é abordado o Termo de ajustamento de Conduta, TAC, objeto dessa dissertação, e o Termo Circunstanciado Administrativo, TCA, o qual é uma espécie de acordo consensual, mas ligado a irregularidades que envolvam bem patrimonial. A seção II trata das regras gerais da sindicância, a qual foi abordada em capítulo próprio dessa dissertação. Para uma melhor compreensão da seção I serão transcritos os artigos 19 ao 21:

Art. 19. A apuração formal das infrações disciplinares é realizada por meio de sindicância e processo disciplinar, conforme o caso, nos termos da legislação vigente.

§ 1º A sindicância é o meio legítimo para investigar, esclarecer e orientar a tomada de providências, podendo, nas pequenas infrações, resultar em aplicação de penas de

advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, assegurado, nestas hipóteses, o exercício do contraditório e da ampla defesa.

§ 2º O processo disciplinar é o devido processo legal para aferir a prova contra servidor formalmente acusado, em infrações que, em tese, possam resultar nas penas de maior escalão, garantido em todas as fases o exercício do contraditório e da ampla defesa.

§ 3º As irregularidades que possam envolver trabalhadores do serviço terceirizado serão objeto de apuração, com o sentido de orientar a adoção de providências relacionadas ao contrato administrativo e, se for o caso, a apresentação de notícia às autoridades policiais ou ao Ministério Público.

§ 4º A Univasf poderá celebrar Termo de Ajuste de Conduta (TAC) nos termos disciplinados pela Instrução Normativa n.º 2, de 30 de maio de 2017, ou documento vigente. A proposta poderá ser feita de ofício ou a pedido do interessado.

Art. 20. A CPCD fará exame de admissibilidade, podendo determinar averiguação ou investigação preliminar sempre que o conhecimento não estiver acompanhado de sinalizadores de razoabilidade.

§ 1º As testemunhas eventualmente ouvidas ou mencionadas nas averiguações e investigações preliminares serão necessariamente ouvidas pela autoridade sindicante ou pela comissão de processo disciplinar.

§ 2º Os documentos que acompanham o resultado das averiguações e das investigações preliminares serão reexaminados nas sindicâncias e nos processos disciplinares, podendo os seus subscritores ser intimados a confirmarem assinatura e teor, sem prejuízo de diligências para verificação das informações que contêm.

Art. 21. No caso de dano financeiro ou patrimonial em valor até o limite de dispensa de licitação, estando comprovada em investigação preliminar ou outro meio a ausência de dolo, e tendo o servidor feito voluntariamente a reparação, não será instaurada sindicância, resolvendo-se a causa em Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), conforme Instrução Normativa nº 04/2009 da Controladoria Geral da União.

§ 1º No curso das sindicâncias e processos disciplinares, o arguido poderá fazer a reparação do dano na forma do caput, sendo juntado aos autos o respectivo Termo.

§ 2º A reparação do dano não exclui responsabilidade residual por conduta do servidor, mas será considerada atenuante.

A possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) estava positivada desde 2017 pela Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, entretanto o artigo 19, § 4º do RI-CPCD, o qual ratificou dentro da Univasf a possibilidade de celebração de TAC, somente foi incluído naquele regimento através da Resolução nº 20/2019 do Conselho Universitário (CONUNI). Igualmente a possibilidade de celebração de Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), conforme artigo 21 do RI-CPCD, somente foi internalizado na Univasf em 2014 com a publicação da Resolução nº 14/2014, entretanto sua aplicação na administração federal já era autorizada desde 2009, através da Instrução Normativa CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009.

O Título VII da resolução trata das regras gerais do processo disciplinar, é composto de três artigos (26 ao 28), o qual foi abordado em capítulo específico dessa dissertação.

O Título VIII da resolução aborda os ritos, é dividido em seis seções, é composto de vinte e seis artigos (29 ao 54). A seção I, artigos 29 a 33, estabelece os ritos que serão

seguidos na Sindicância; a sessão II, artigos 34 a 36, aborda o rito que será seguido no processo disciplinar; a seção III, artigos 37 a 42-A, aborda o rito especial do processo disciplinar por abandono de cargo e inassiduidade habitual; a seção IV, artigos 43 a 45, regulamenta a defesa; a seção V, artigos 46 a 48, regulamenta as audiências; a seção VI, artigos 49 a 54, aborda o relatório final. Todo o procedimento desse título, exceto a seção III, foi abordado em capítulo específico da dissertação.

O Título IX da resolução é composto de dois artigos, 54-A e 54-B, esses especificam o julgamento pela autoridade julgadora:

Art. 54-A. O julgamento dos processos disciplinares seguirá o disposto nos arts. 167 em diante, Seção II, Capítulo III da Lei nº 8112/90.

Art. 54-B. Das decisões proferidas pela autoridade julgadora, no exercício da sua competência subdelegada pela Portaria do MEC, caberá pedido de reconsideração do ato à autoridade julgadora em até 30 dias da ciência da decisão.

O Título X da resolução também é composto de dois artigos, 56 e 57, abordando as disposições finais da resolução:

Art. 56. Os casos omissos ou as dúvidas na aplicação do Regimento serão dirimidos pela Coordenação-Geral da CPCD, no limite da sua competência.

Art. 57. O presente Regimento entrará em vigor na data de sua aprovação pelo Conselho Superior da Univasf.

#### **4. PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA**

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, exploratória de abordagem qualitativa. Expõe a aplicação do Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na Univasf, respectivamente nos anos de 2009 a 2019 em relação ao TCA, e nos anos de 2017 a 2022 em relação ao TAC, haja vista serem os períodos de vigência das normas que autorizam a utilização de TCA e TAC na Administração Pública Federal.

Foram utilizadas informações oriundas da Univasf, especificamente da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLADI), setor responsável pela direção e coordenação do sistema de planejamento, apoio da gestão e fiscalização contratual da Univasf, em relação à aplicação do TCA, pois era o setor responsável na estrutura interna da Univasf em formalizar os acordos relativos ao extravio ou danos a bens de pequeno valor; em relação à aplicação do TAC foram utilizadas informações de Sindicâncias investigativas, acusatórias e Processos Administrativos Disciplinares (PADs) conduzidos pela Comissão Permanente de Controle Disciplinar (CPCD); além destes foram utilizados dados da Controladoria Geral da

União (CGU)<sup>33</sup>, os quais são um compilado de todos os procedimentos administrativos disciplinares no âmbito da Administração Pública Federal, bem como foram solicitados dados através do sistema “fala.br”<sup>34</sup>, tratando-se de uma plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação do Poder Executivo Federal, por meio desse sistema solicita-se pedidos de acesso à informação e manifestações de Ouvidoria (denúncias, elogios, reclamações, sugestões e solicitações) aos órgãos e entidades daquele poder.

A pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão (Gil, 2007). Ainda nesse sentido a pesquisa exploratória podem ser classificadas como: pesquisa bibliográfica e estudo de caso (Gil, 2007).

Uma pesquisa deve ser reduzida às suas ideias fundamentais de modo a possibilitar seu conhecimento, pelo(a)s pesquisadore(ra)s, para que desenvolvam um plano de estudo ao mesmo tempo abrangente e criterioso, buscando e/ou confirmando esse conhecimento (Creswell, 2010, p. 16).

Yin (2015, p. 4), ressalva que há diferentes métodos de pesquisa e cada um tem o modo próprio de realizar a coleta das informações e de analisar as evidências empíricas por meio de uma lógica e de procedimentos próprios; e ratifica que “o método também é relevante quando suas questões exigirem uma descrição ampla e ‘profunda’ de algum fenômeno social”, retendo a perspectiva holística e do mundo real.

Assim, ainda que se evidencie essa multiplicidade, a abordagem adotada para realização deste trabalho foi a qualitativa. Por sua vez, a definição do método se deu pelo Estudo de caso exploratório e descritivo, seguindo as orientações de Yin (2015), que se revela proficiente ante a pretensão de analisar a incidência ou a prevalência de um fenômeno (Yin, 2015, p. 10). No caso específico, a análise dos dados obtidos, a partir da coleta de dados, tendo como parâmetro a aplicação dos métodos consensuais de conflito dentro da Univasf, especificamente em relação à litígios administrativos cuja resolução não dependa de qualquer procedimento disciplinar.

## **5. OS INSTRUMENTOS PARA COLETA DOS DADOS**

---

<sup>33</sup> <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>

<sup>34</sup> <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr>

## 5.1 Pesquisa documental

Yin (2015, p. 111) considera que, no estudo de caso, os documentos têm relevância, em função de ratificarem e ampliarem a evidência de outras origens. Assim, realizou-se pesquisa documental, na internet e em outras fontes, sobre a temática dos acordos consensuais de resolução de conflitos na administração pública, TCA e TAC, bem como sobre os procedimentos tradicionais de resolução de litígios administrativos, Sindicância Investigativa (SINVE), Sindicância Acusatória (SINCA) e Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

Os eixos dessas buscas foram: a) conhecer a origem da resolução consensual de litígios administrativos na administração pública; b) verificar como a Univasf vem atuando para institucionalizar o processo de resolução consensual de conflito entre a administração e o servidor em seu âmbito interno, bem como verificar quais instrumentos são utilizados na resolução de litígios administrativos; c) identificar se e como a Comissão Permanente de Controle Disciplina (CPCD) da Univasf tem proposto a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC); d) verificar como a Univasf, por meio da CPCD, vem atuando para fomentar a institucionalização do TAC; e) propor, como produto final da dissertação, a atualização da Resolução interna da Univasf nº 14/2014.

O levantamento dos dados aconteceu durante os anos de 2009 a 2019 em relação ao Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) e de 2017 a 2022 em relação ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Para verificar o envolvimento da Univasf e sua comissão, CPCD, analisou-se os documentos disponibilizados em sítios governamentais na esfera federal, bem como foram solicitados dados por meio de sistema institucional – fala.br - conforme Lei de Acesso à Informação (LAI).

Nessa pesquisa realizaram-se consultas por meio do mecanismo de busca do Google, utilizando-se termos que remetessem à resolução consensual de conflitos no âmbito da administração pública, especificamente em relação ao poder-dever disciplinar da administração pública.

Os resultados encontrados, por meio do painel de dados de correição da Controladoria Geral da União (CGU), foram ratificados ou retificados pelo retorno das informações solicitadas via sistema de acesso à informação do governo federal “fala.br” à Univasf, em cumprimento à Lei de Acesso à Informação. Os documentos foram selecionados, organizados, catalogados, fichados e subsidiam esta dissertação em seus capítulos e apêndices.

## 6. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Foram coletados dados no “Painel Correição em Dados”<sup>35</sup> da Controladoria Geral da União (CGU). Os dados do relatório de correição da Controladoria Geral da União (CGU) contém informações sobre os 89 (oitenta e nove) procedimentos disciplinares ocorridos na Univasf de 2009 a 2022, entretanto conforme mencionado serão utilizados dados de intervalos de tempo definidos em função do método consensual de conflito, TCA ou TAC. De uma forma geral foram extraídas as seguintes informações:

Do total do período analisado - 2009 a 2022 - foram constatados a abertura de 89 (oitenta e nove) procedimentos disciplinares, desse total 27 (vinte e sete) ocorrências referem-se à Sindicância Acusatória (SINCA), que é um procedimento disciplinar que exige autoria e materialidade definidos, bem como refere-se a apuração de penalidades de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, diferente do PAD que poderá ser utilizado para qualquer tipo de falta disciplinar, a SINCA somente poderá apurar aquelas penalidades; 39 (trinta e nove) das ocorrências referem-se à Sindicância Investigativa (SINVE), que é um procedimento aberto para apuração da materialidade e/ou autoria; por fim verifica-se que 22 (vinte e duas) das ocorrências referem-se à abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD), o qual poderá ser utilizado para apuração da prática de qualquer falta disciplinar.

Como referência, para a análise dos dados, utilizou-se Bardin (2016), para a pesquisa documental, fez-se a Análise documental. Para essa professora, a Análise documental pode ser definida como operação ou um conjunto de operações que tem como propósito extrair as informações de um documento primário (bruto), repassando-as para um documento secundário (representação do primeiro), de modo a facilitar sua identificação e referenciação (Bardin, 2016, p. 51).

Silva e Fossá (2015) tratando das especificidades de análise de dados, cujas abordagens se encaixam como qualitativa ou quantitativa - indicam que enquanto na primeira recorre-se à Análise de conteúdo, a qual tem sido amplamente utilizada, na segunda, a averiguação é realizada por meio de softwares estatísticos, estatística descritiva e multivariada (Silva; Fossá, 2015, p. 2). Na análise sobre as diferenças entre uma e outra abordagem, Moraes (1999), falando a respeito do rigor da objetividade e da multiplicidade que permeia a subjetividade, considera que a Análise de conteúdo não foge da interpretação pessoal. Para o autor: “[...] não é possível fazer uma leitura neutra. Toda leitura se constitui numa interpretação” (Moraes, 1999, p. 8).

---

<sup>35</sup> <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>

Já Yin (2015), ao enxergar as formas dessa polaridade, argumenta que na abordagem qualitativa, diferentemente das possibilidades estatísticas da quantitativa, o(a) pesquisador(a) iniciante, sobretudo, terá dificuldades em razão da inexistência de fórmulas ou receitas prontas. O autor diz que, de modo contrário, este/esta terá que se basear no seu raciocínio empírico rigoroso, na suficiência de evidências e nas considerações cautelosas das interpretações alternativas (Yin, 2015, p. 137).

A par dessas orientações, procedeu-se à análise dos dados tendo como inspiração os polos cronológicos indicados por Bardin (2016, p. 125): Pré-análise (análise flutuante, escolha dos documentos); Exploração do material (classificação); Tratamento dos resultados, inferência, interpretação.

Na Univasf, de 2012 a 2022, foram coletados os seguintes dados em relação à instauração de Sindicância Investigatória (SINVE):

Quadro 02 - Dados de Sindicâncias Investigatórias instauradas na Univasf de 2012 a 2022

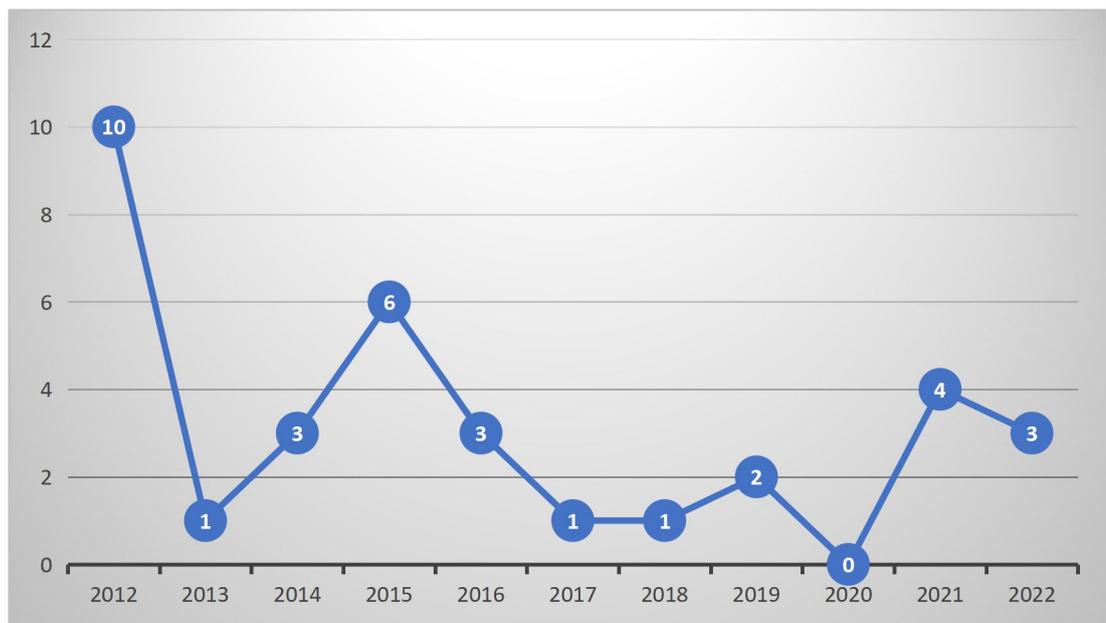
<b>Processo</b>	<b>Instauração (INST)</b>	<b>Relatório final (RF)</b>	<b>Conclusão (CONC)</b>	<b>Dias entre INST e RF</b>	<b>Dias entre INST e CONC</b>
23402001976201133	02/05/2012	19/06/2012	10/07/2012	47	68
23402002104201192	01/02/2012	04/03/2013	08/03/2013	393	397
23402000248201295	01/03/2012	26/02/2013	09/04/2013	355	398
23402000246201204	01/02/2012	26/03/2014	24/04/2014	775	803
23402000637201211	01/06/2012	20/06/2012	03/08/2012	19	62
23402000516201279	02/05/2012	11/05/2012	11/05/2012	9	9
23402000815201211	02/07/2012	14/08/2012	05/04/2013	42	273
23402001042201282	01/10/2012	29/01/2013	13/03/2013	118	162
23402001102201267	01/11/2012	27/11/2012	05/04/2013	26	154
23402001055201251	01/11/2012	27/11/2012	05/04/2013	26	154
23402001190201388	05/08/2013	04/09/2013	09/09/2013	29	34
23402001821201369	28/07/2014	25/10/2014	11/12/2014	87	133
23402002818201362	21/01/2014	30/04/2014	22/05/2014	99	121
23402000130201429	14/02/2014	24/03/2014	27/03/2014	40	43
23402002500201462	18/05/2015	12/06/2015	22/06/2015	24	34
23402000024201526	28/04/2015	08/07/2015	08/07/2015	70	70
23402000809201507	28/04/2015	26/06/2015	17/07/2015	58	79
23402001031201545	28/04/2015	27/08/2015	29/09/2015	119	151
23402001204201525	21/07/2015	11/09/2015	29/09/2015	50	68
23402001498201595	21/07/2015	14/09/2015	29/09/2015	53	68
23402000778201667	27/06/2016	16/10/2017	07/11/2017	469	490
23402001484201652	18/07/2016	21/10/2016	21/11/2016	93	123
23402001780201653	18/08/2016	09/09/2016	14/10/2016	21	56
23402002966201620	06/02/2017	30/06/2017	20/07/2017	144	164
23402001047201809	18/07/2018	15/10/2018	22/10/2018	87	94
23402022487201972	16/10/2019	26/03/2021	05/05/2021	520	559
23402027231201951	04/12/2019	05/02/2020	09/04/2021	61	485

23402021929202005	11/03/2021				
23402008271202119	11/06/2021	25/10/2021			
23402020203202047	19/03/2021	18/05/2021	15/06/2021	59	86
23402014313202151	07/07/2021	13/07/2022	10/08/2022	366	393
23402000776202216	18/01/2022	21/03/2022	20/04/2022	63	92
23402040022202118	07/01/2022				
23402006111202216	21/03/2022	02/01/2023			

**Fonte:** Autoria própria (2023).

De 2012 a 2022 foram instauradas na Univasf 34 (trinta e quatro) sindicâncias investigativas, as irregularidades mais apuradas através de SINVEs são: Desaparecimento ou perecimento de bens públicos, 9 (nove) ocorrências; irregularidades em procedimentos, normativos ou regulamentos, 7 (sete) ocorrências; assédio moral, 2 (duas) ocorrências; assédio sexual, 1 (uma) ocorrência; representação de interesse particular junto à administração, 1 (uma) ocorrência; falta de urbanidade, 1 (uma) ocorrência; irregularidade ou fraudes em licitações ou contratos, 1 (uma) ocorrência; irregularidade ou fraudes em convênios ou outros acordos, 1 (uma) ocorrência; e descumprimento de norma relacionada a orçamento público, 1 (uma) ocorrência. Em virtude de falta de dados no sistema CGU-PAD somente aparecem os assuntos de SINVEs a partir da instauração em 2013, 10 (dez) SINVEs instauradas em 2012 não aparecem o motivo de sua abertura.

Figura 04 – Número de SINVEs instauradas na Univasf de 2012 a 2022



**Fonte:** Autoria própria (2023).

Dois dados relevantes que foram observados são o tempo que o servidor ou comissão leva para conclusão do relatório final, o qual foi calculado desde a data da instauração da SINVE até a entrega do relatório final pelo servidor ou comissão, e o tempo que se leva para conclusão da SINVE, o qual foi calculado desde a data da instauração até o julgamento pela autoridade competente; conforme artigo 48 da PN-CGU nº 27/2022 o prazo máximo para conclusão de uma SINVE é de 60 (sessenta) dias, ou seja, desde a instauração da SINVE até a decisão da autoridade competente.

Para esse trabalho foram calculadas a média e a mediana dos dados disponíveis, haja vista que há discrepância de valores em alguns dados. Azevedo (2016) assinala que:

De uma maneira geral, prefere-se empregar a média aritmética quando a distribuição dos dados é simétrica, ou nos casos em que se faz necessário o cálculo de outras estatísticas. Por outro lado, a mediana é preferida quando se deseja o ponto que divide a distribuição em duas partes iguais, ou nos casos em que na distribuição dos dados existam valores muito distanciados dos demais, comumente chamados de valores extremos (Azevedo, 2016, p.149).

A média aritmética simples é a operação em que todos os dados de um determinado conjunto são somados e divididos pelo valor total de membros encontrados, ou seja:

$$M = (x_1 + x_2 + x_3 + \dots + x_n) / n$$

sendo: M: média, x: os valores quantitativos e n: quantidade de elementos do conjunto.

A Mediana (Md) significa a medida central de um conjunto de dados, o seu cálculo depende de certas regras: 1) Os valores quantitativos devem ser arrumados em ordem crescente; 2) Quando a quantidade de elementos forma um conjunto par, a mediana é o resultado da soma de duas medidas centrais divididas por dois, isto, é:  $(x_m + x_n) / 2$ ; 3) Quando a quantidade de elementos forma um conjunto ímpar, a mediana é o valor que separa os lados maiores e menores do próprio conjunto.

Foram analisados, a partir dos dados disponíveis no Quadro 02, a média e a mediana da quantidade de dias entre a instauração da SINVE e apresentação do relatório final pelo servidor ou comissão e entre a instauração e julgamento ou conclusão pela autoridade competente; algumas SINVEs instauradas em 2021 não tiveram relatório final e/ou não foram julgadas ou concluídas, as quais foram desconsideradas para os cálculos, chegando-se aos seguintes dados:

1 - A média de tempo entre a instauração e a apresentação do relatório final pelo servidor ou comissão foi de 144 (cento e quarenta e quatro) dias, enquanto a mediana desses valores foi de 62 (sessenta e dois) dias.

2 - A média de tempo entre a instauração e a conclusão pela autoridade competente foi de 194 (cento e noventa e quatro) dias, enquanto a mediana desses dados foram de 122 (cento e vinte e dois) dias.

Em virtude da variação de dados, levando-se em consideração a mediana, conclui-se que uma SINVE na Univasf demora mais que o prazo legal para conclusão do relatório final e mais que o dobro do prazo para decisão da autoridade competente.

Na Univasf, de 2012 a 2022, foram coletados os seguintes dados em relação à instauração de Sindicância Acusatória (SINAC):

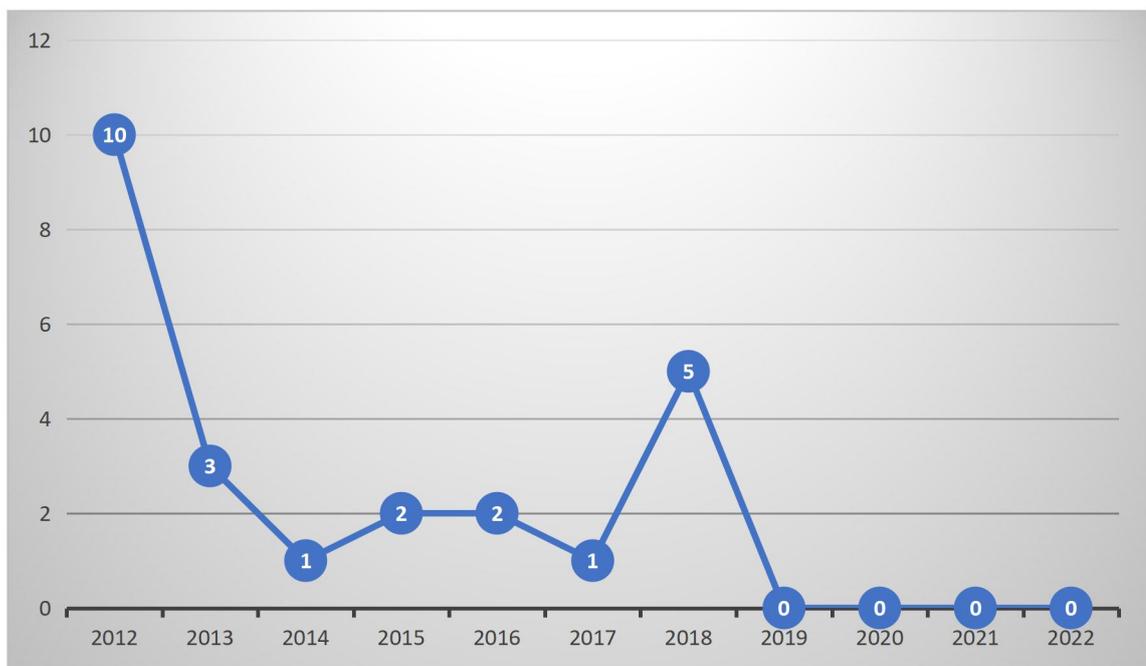
Quadro 03 - Dados de Sindicâncias Acusatórias instauradas na Univasf de 2012 a 2022

Número do processo	Instauração (INST)	Relatório final (RF)	Conclusão (CONC)	Dias entre INST e RF	Dias entre INST e CONC
23402000322200978	02/01/2012	27/03/2012	03/04/2012	85	91
23402000294201294	02/04/2012	09/07/2012	08/03/2013	97	336
23402000269201219	02/05/2012	02/05/2013	31/07/2013	360	449
23402000899201102	07/03/2012	03/09/2012	05/09/2012	176	178
23402000490201269	02/05/2012	17/05/2012	23/05/2012	15	21
23402000502201255	02/05/2012	18/09/2012	18/04/2013	136	346
23402000545201231	02/05/2012	16/05/2012	30/01/2013	14	268
23402000584201238	01/08/2012	05/09/2012	27/03/2013	34	236
23402000753201230	03/09/2012	25/06/2013	11/07/2013	292	308
23402001035201281	01/10/2012	23/11/2012	25/01/2013	52	114
23402000141201328	01/03/2013	08/03/2013	08/04/2013	7	37
23402000344201314	02/05/2013	11/07/2013	29/10/2013	69	177
23402000379201353	02/05/2013	04/10/2013	09/01/2014	152	247
23402001878201368	21/01/2014	13/02/2014	11/03/2014	22	50
23402000707201311	13/07/2015	11/12/2015	29/02/2016	148	226
23402001474201536	03/08/2015	19/10/2015	19/10/2015	76	76
23402002267201507	27/06/2016	20/09/2016	21/10/2016	83	114
23402000922201665	18/07/2016	22/12/2016	12/01/2017	154	174
23402001193201745	04/05/2017	25/08/2017	13/09/2017	111	129
23402000914201881	24/04/2018	10/10/2018	05/05/2021	166	1.091
23402000949201810	11/07/2018	11/07/2018	11/07/2018	0	0
23402001040201889	18/06/2018	01/10/2019	02/12/2019	463	524
23402001114201887	08/06/2018	17/01/2019	15/04/2019	219	307
23402005069201830	19/09/2018	06/10/2020	22/12/2020	737	813

Fonte: Autoria própria (2023).

De 2012 a 2022 foram instauradas na Univasf 24 (vinte e quatro) sindicâncias acusatórias, os assuntos mais apurados por esse procedimento correcional são: irregularidades em procedimentos, normativos ou regulamentos, 4 (quatro) ocorrências; desaparecimento ou perecimento de bens públicos, 3 (três) ocorrências; assédio moral, 3 (três) ocorrências; assédio sexual, 1 (uma) ocorrência; representação de interesse particular junto à administração, 1 (uma) ocorrência; ausência ou impontualidade ao serviço, 1 (uma) ocorrência; falta de urbanidade, 1 (uma) ocorrência; ausência de presteza na nas atividades ou informações, 1 (uma) ocorrência; e irregularidade ou fraude em convênio ou acordo, 1 (uma) ocorrência. Em virtude de falta de dados no sistema CGU-PAD somente aparecem os assuntos a partir das SINACs instauradas a partir de 2013, somente uma SINAC instaurada em 2012 aparece o assunto, em 9 (nove) SINACs instauradas em 2012 não aparecem o motivo de sua abertura.

Figura 05 – Número de SINACs instauradas na Univasf de 2012 a 2022



Fonte: Autoria própria (2023).

Assim como a SINVE foi observado, a partir dos dados disponíveis no Quadro 03, o tempo que se leva para conclusão na Univasf de uma Sindicância Acusatória; conforme artigo 74, § 3º da PN-CGU nº 27/2022 o prazo máximo para conclusão de uma SINAC é de 30 (trinta) dias, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período, totalizando no máximo 60 (sessenta) dias. Assim como na SINVE em virtude dos muitos valores diferentes nos dados apresentados, para a SINAC, foram calculadas a média e a mediana dos dados disponíveis,

foram calculados a quantidade de dias entre a instauração e apresentação do relatório final e da instauração e julgamento, chegando-se aos seguintes dados:

1 - A média entre a instauração e apresentação de relatório final foi de 152 (cento e cinquenta e dois) dias, a mediana desses dados foi de 104 (cento e quatro) dias.

2 - A média entre a instauração e julgamento ou conclusão foi de 263 (duzentos e sessenta e três) dias, enquanto a mediana desses valores foi de 202 (duzentos e dois) dias.

Assim como na SINVE a SINAC em qualquer das hipóteses de cálculo extrapola o limite máximo estabelecido pela lei, 60 (sessenta) dias. Observa-se que a conclusão de uma SINAC na Univasf, levando-se em consideração a mediana, demora quase o dobro de tempo entre a instauração e apresentação de relatório final, e mais que o triplo entre a instauração e julgamento ou conclusão. Esses valores chegam ao absurdo considerando que na SINAC já existe autoria e materialidade definidos, assim, numa SINAC da Univasf o servidor acusado de uma irregularidade administrativa fica à disposição de uma comissão por mais de 100 (cem) dias e mais de 200 (duzentos) dias até o julgamento ou conclusão pela autoridade competente.

Na Univasf, de 2012 a 2022, foram coletados os seguintes dados em relação à abertura de Processo Administrativo Disciplinar (PAD):

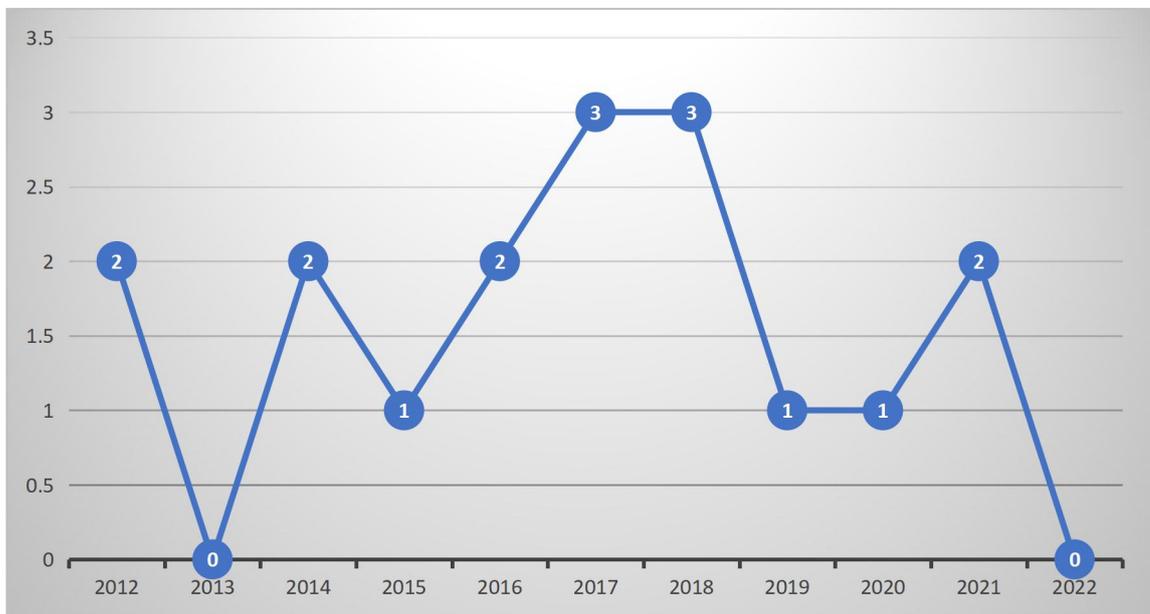
Quadro 04 - Dados de Processos Administrativos Disciplinares instaurados na Univasf de 2012 a 2022

Número do processo	Instauração (INST)	Relatório final (RF)	Conclusão (CONC)	Dias entre INST e RF	Dias entre INST e CONC
23402001914201121	01/02/2012	13/08/2013	19/09/2013	552	588
23402000573201258	03/05/2012	27/08/2012	11/03/2013	114	308
23402001035201281	07/02/2014	26/11/2014	19/12/2014	289	312
23402000359201463	28/04/2014	22/09/2014	17/11/2014	144	199
23402000134200605	28/04/2015	03/07/2015	10/11/2015	65	192
23402001759201658	08/05/2017	11/08/2017	30/08/2017	93	112
23402001761201627	08/05/2017	19/06/2017	21/06/2017	41	43
23402001494201698	18/07/2016	10/08/2016	31/08/2016	22	43
23402001960201635	12/09/2016	01/02/2017	06/03/2017	139	174
23402002283201672	27/03/2018	22/10/2018	26/11/2018	205	239
23402002282201717	27/09/2017	19/12/2017	17/04/2018	82	200
23402000492201843	27/03/2018	24/08/2018	28/09/2018	147	181
23402002979201607	27/03/2018	06/08/2018	06/09/2018	129	159
23402003628201958	18/03/2019	04/12/2020	01/03/2021	616	703
23402011485202091	24/08/2020	17/11/2021	07/12/2021	443	463
23402022931202093	17/11/2021				
23402028514202135	09/11/2021				

Fonte: Autoria própria (2023).

De 2012 a 2022 foram instaurados na Univasf 17 (dezesete) PADs, os assuntos mais apurados por esse procedimento correcional são: irregularidades em procedimentos, normativos ou regulamentos, 6 (seis) ocorrências; descumprimento de regime de dedicação exclusiva, 2 (duas) ocorrências; favorecimento próprio ou de terceiros, 2 (duas) ocorrências; falta de urbanidade, 2 (duas) ocorrências; assédio moral, 1 (uma) ocorrência; acumulação indevida de cargo público, 1 (uma) ocorrência; concessão de benefícios, licenças ou autorizações, 1 (uma) ocorrência; falta de urbanidade, 1 (uma) ocorrência. Em virtude de falta de dados no sistema CGU-PAD, 01 (um) PAD instaurado em 2012 não aparece o motivo de sua abertura.

Figura 06 – Número de PADs instaurados na Univasf de 2012 a 2022



Fonte: Autoria própria (2023).

Assim como a SINVE e SINAC foi observado, a partir dos dados disponíveis no Quadro 04, o tempo que se leva para conclusão na Univasf de um PAD; conforme artigo 76, § 3º da PN-CGU nº 27/2022 o prazo máximo para conclusão de um PAD é de 60 (trinta) dias, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período, totalizando no máximo 120 (cento e vinte) dias. Assim como na SINVE e SINAC em virtude dos muitos valores diferentes nos dados apresentados, para o PAD, foram calculadas a média e a mediana dos dados disponíveis, foram calculados a quantidade de dias entre a instauração e apresentação do relatório final e da instauração e julgamento, desconsiderando-se dois PADs instaurados em 2021 que não tiveram relatório final e/ou conclusão, chegando-se aos seguintes dados:

1 - A média entre a instauração e apresentação de relatório final foi de 205 (duzentos e cinco) dias, a mediana desses dados foi de 139 (cento e trinta e nove) dias.

2 - A média entre a instauração e julgamento ou conclusão foi de 261 (duzentos e sessenta e um) dias, enquanto a mediana desses valores foi de 199 (cento e noventa e nove) dias.

Em qualquer das hipóteses de cálculo a média e mediana extrapolam o limite máximo estabelecido pela lei, 120 (cento e vinte) dias. Observa-se que o tempo entre a instauração e apresentação de relatório final, levando-se em consideração a mediana, demora mais que o prazo legal para apresentação daquele e mais de 6 (seis) meses entre a instauração e julgamento ou conclusão, enquanto que o máximo pela lei é de 120 (cento e vinte) dias ou 4 (quatro) meses.

Em uma análise detalhada dos procedimentos instaurados na Univasf para apuração de ocorrências referente a bens patrimoniais - de 2009 a 2019 - período no qual estava vigente a IN CGU n° 04/2009 - a qual autorizava a celebração de TCA, chega-se aos seguintes dados:

Quadro 05 - Procedimentos disciplinares instaurados na Univasf de 2009 a 2019 que envolveram bens patrimoniais

Número do processo	Instauração (INST)	Relatório final (RF)	Conclusão (CONC)	Dias entre INST e RF	Dias entre INST e CONC
23402000141201328	01/03/2013	08/03/2013	08/04/2013	7	37
23402001821201369	28/07/2014	25/10/2014	11/12/2014	87	133
23402001878201368	21/01/2014	13/02/2014	11/03/2014	22	50
23402002818201362	21/01/2014	30/04/2014	22/05/2014	99	121
23402000130201429	14/02/2014	24/03/2014	27/03/2014	40	43
23402002500201462	18/05/2015	12/06/2015	22/06/2015	24	34
23402000024201526	28/04/2015	08/07/2015	08/07/2015	70	70
23402000809201507	28/04/2015	26/06/2015	17/07/2015	58	79
23402001204201525	21/07/2015	11/09/2015	29/09/2015	50	68
23402001484201652	18/07/2016	21/10/2016	21/11/2016	93	123
23402002966201620	06/02/2017	30/06/2017	20/07/2017	144	164
23402000949201810	11/07/2018	11/07/2018	11/07/2018	0	0

Fonte: Autoria própria (2023).

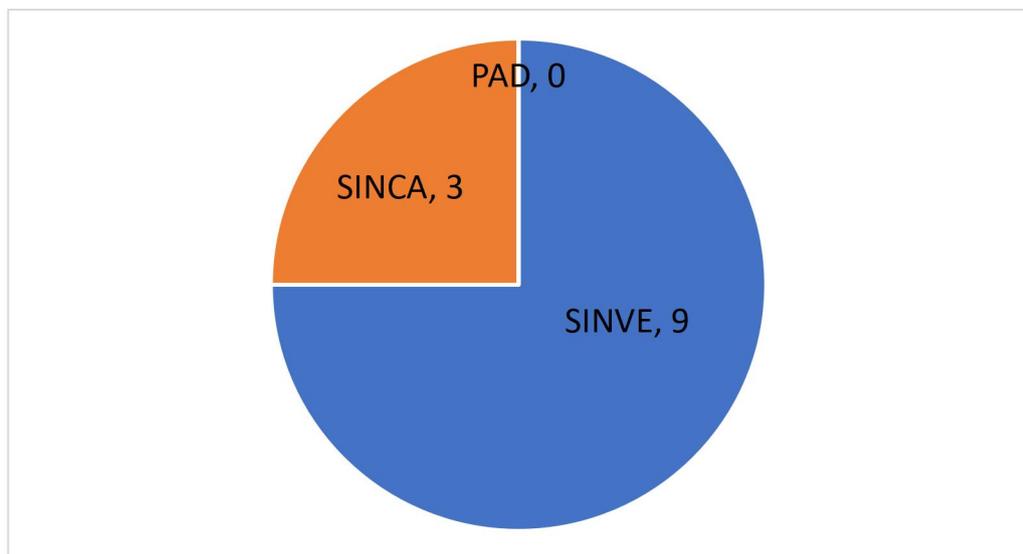
Pelos dados disponíveis no Quadro 05 foram calculados a média e a mediana da quantidade de dias entre a instauração do procedimento e apresentação do relatório final e da instauração e julgamento ou conclusão pela autoridade competente, chegando-se aos seguintes dados:

1 - A média entre a instauração e apresentação de relatório final foi de 58 (cinquenta e oito) dias, a mediana desses dados foi de 54 (cinquenta e quatro) dias.

2 - A média entre a instauração e julgamento ou conclusão foi de 77 (setenta e sete) dias, enquanto a mediana desses valores foi de 69 (sessenta e nove) dias.

Levando-se em consideração a proximidade dos valores analisados, levou-se em apreço a média desses valores, chegando à conclusão que um procedimento disciplinar na Univasf referente a bens patrimoniais demora em média 77 (setenta e sete) dias para ser concluído, é um valor aceitável tendo em vista que o prazo da sindicância como regra, seja investigativa ou acusatória, é de 60 (sessenta) dias. Conforme a figura 07 abaixo todas as ocorrências na Univasf com bens patrimoniais somente envolveram sindicâncias.

Figura 07 - Procedimentos disciplinares instaurados na Univasf referentes a bens patrimoniais de 2009 a 2019

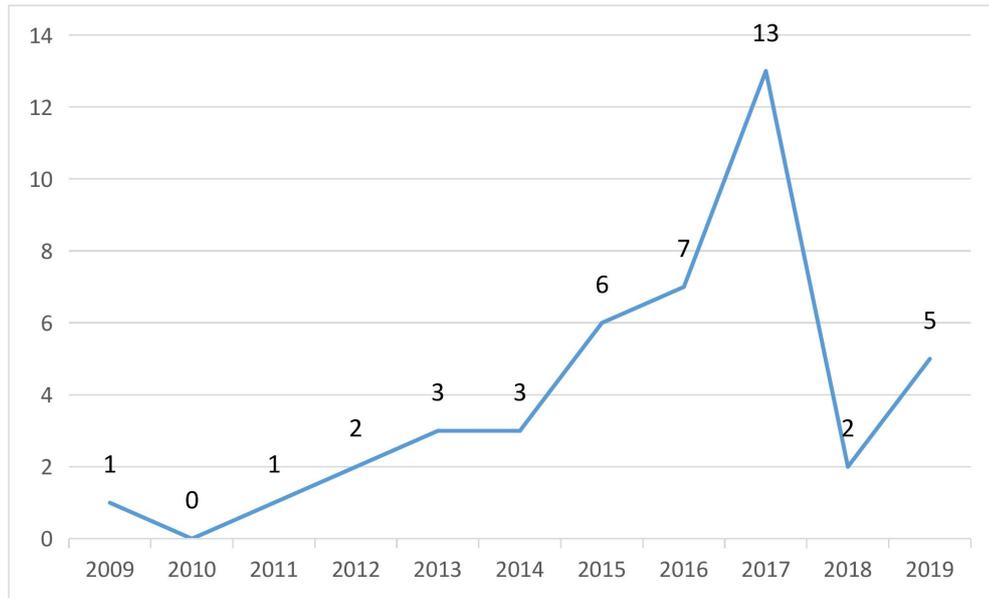


Fonte: Autoria própria (2023).

Em dados fornecidos pelo sistema de solicitações de informações “fala.br”<sup>36</sup>, foram solicitadas informações à Univasf sobre a prática de utilização de TCA na universidade no período de vigência da IN-CGU n° 04/2009, 2009 a 2019, e foi informado que, em relação ao TCA, a Univasf fez uso dessa solução consensual de conflito 43 (quarenta e três) vezes, evitando-se a abertura de procedimento disciplinar para apuração de ocorrências envolvendo bens patrimoniais de pequeno valor, gerando eficiência para a universidade e servidores, bem como evitando a morosidade e gastos de um procedimento disciplinar.

Figura 08 - Celebração de Termo Circunstanciado Administrativos (TCA) na Univasf nos anos de 2009 a 2019

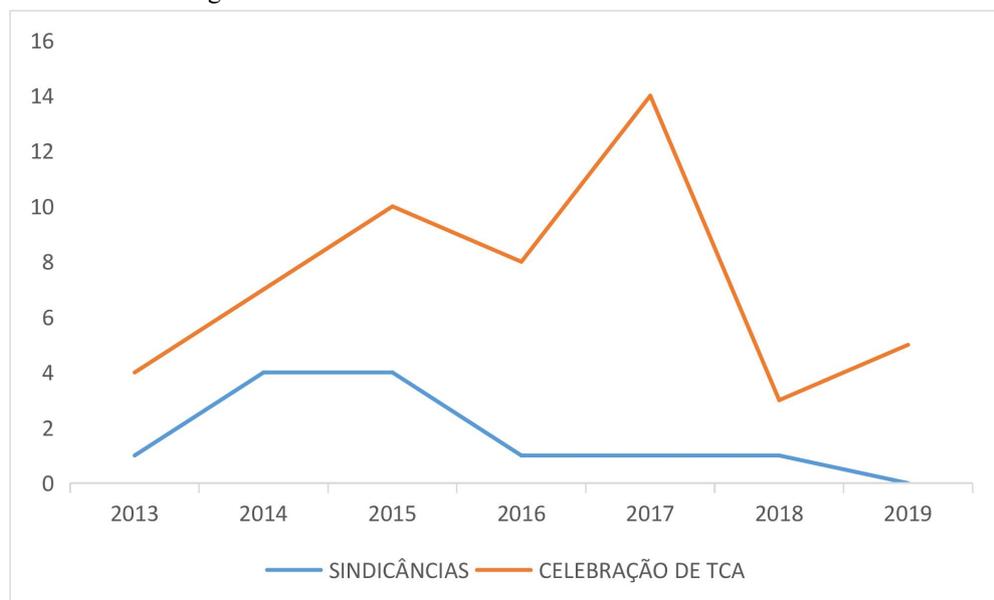
<sup>36</sup> <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>



**Fonte:** Autoria própria (2023).

Em uma comparação entre o número de sindicâncias instauradas na Univasf envolvendo bens patrimoniais e a quantidade de TCAs celebrados de 2013 a 2019, chega-se à conclusão que essa relação é inversamente proporcional, ou seja, à medida que aumentou o número de TCA diminuiu-se o número de sindicâncias envolvendo bens patrimoniais na universidade, conforme Figura 09:

Figura 09 - Sindicâncias e TCAs na Univasf de 2013 a 2019



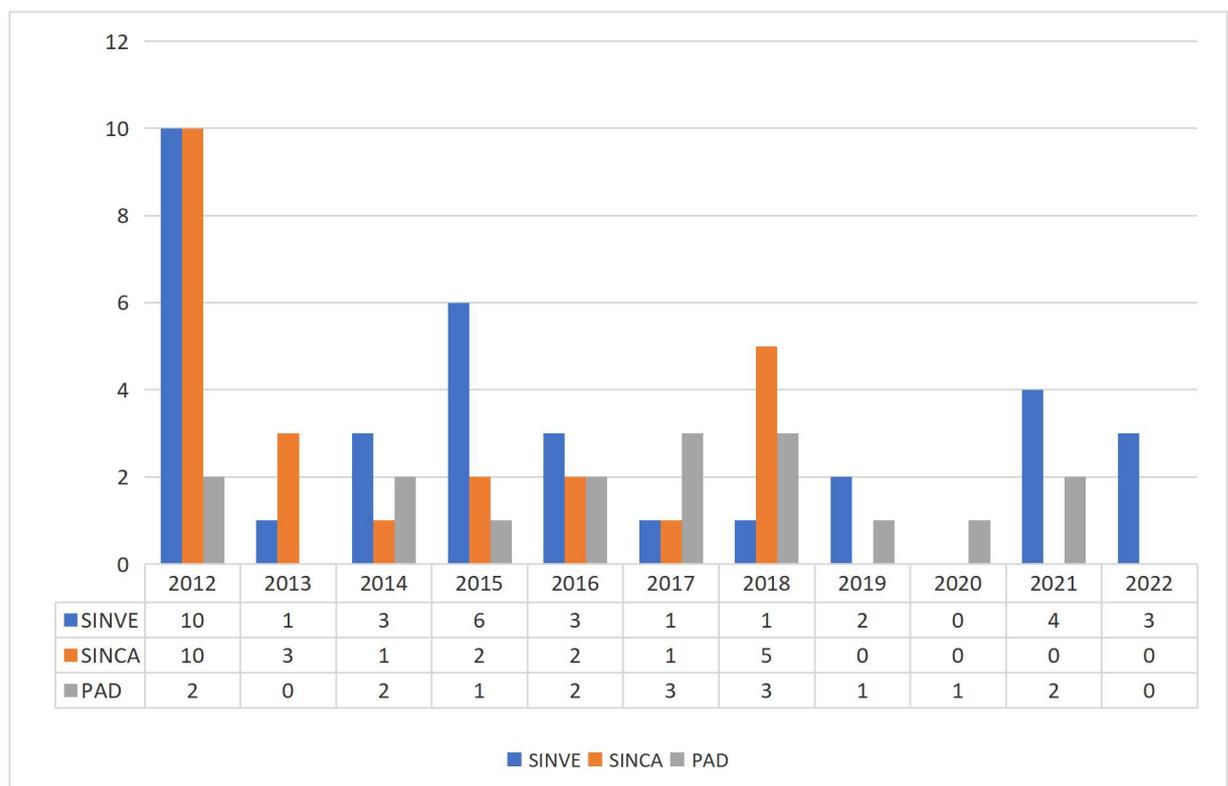
**Fonte:** Autoria própria (2023).

Após dez anos da vigência da IN-CGU n° 04/2009, em 2019, foi pública a Instrução Normativa n° 17, de 20 de dezembro de 2019, a qual revogou aquela IN e não mais permitiu a celebração de TCA, criando um problema para toda a Administração Pública Federal, pois

voltava-se a antiga sistemática da obrigatoriedade da abertura de sindicância ou PAD para apuração de extravio ou danos a qualquer bem da administração, independente de valor, em contradição a tendência que se observava no poder judiciário, o qual já dispunha de vários procedimentos para resolução consensual de conflitos, e pela própria administração, que deveria seguir uma tendência da administração pública gerencial, capitaneada pelo princípio da eficiência, entretanto a revogação do TCA em 2019 foi apenas aparente, pois, conforme demonstrado, hoje admite-se a utilização de TAC para resolução de litígio que envolva bem patrimonial.

Na Univasf, em um resumo dos dados apresentados, foram abertos, de 2012 a 2022, 34 (trinta e quatro) Sindicâncias Investigativas, SINVE, 24 (vinte e quatro) Sindicâncias Acusatórias, SINCA, e 17 (dezessete) Processos Administrativos Disciplinares, PAD, totalizando 75 (setenta e cinco) procedimentos disciplinares.

Figura 10 – Procedimentos disciplinares instaurados na Univasf de 2012 a 2022

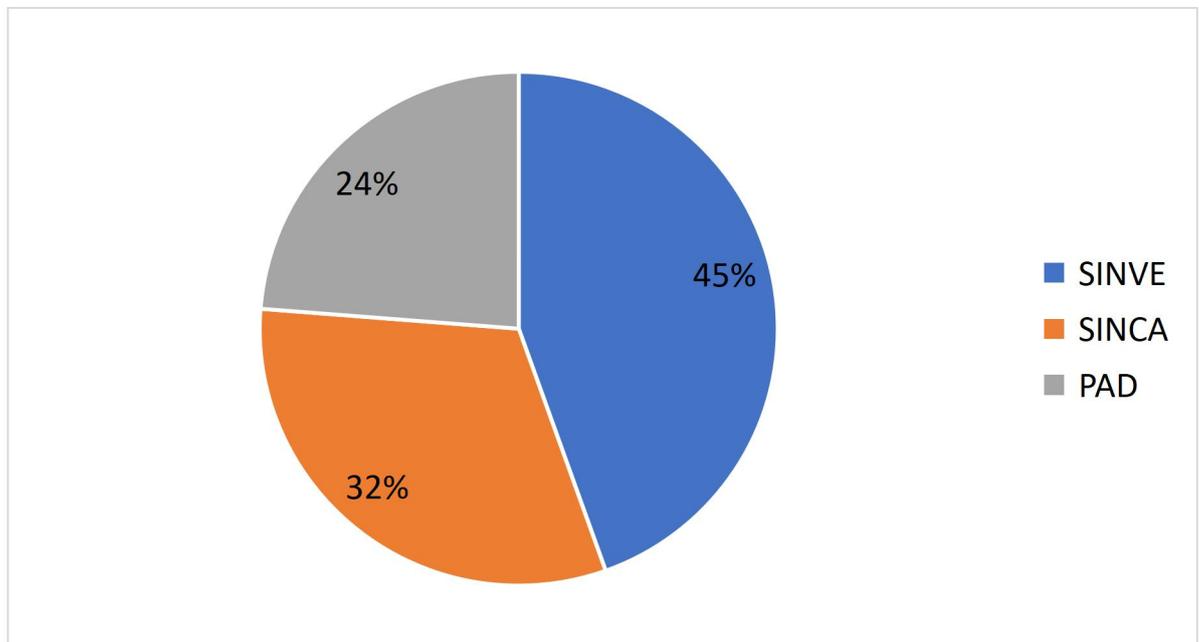


**Fonte:** Autoria própria (2023).

O custo da sede disciplinar somente deve ser usado quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos, como o TAC, não surtirem o efeito restabelecedor da ordem interna

ou inibidor da desordem administrativa, pois o direito punitivo da Administração deve ser visto como excepcional e sem excessos.

Figura 11 – Porcentagem dos procedimentos disciplinares instaurados na Univasf de 2012 a 2022



Fonte: Aatoria própria (2023).

Um dos objetivos dessa dissertação é verificar, de modo quantitativo, a forma de utilização pela CPCD-Univasf do método alternativo de solução consensual de conflito – TAC - permitido pela legislação federal desde 2017.

Em pesquisa<sup>37</sup> realizada pelo Centro Ibero-Americano de Administração e Direito chegou-se aos custos da uma sindicância e processo administrativo disciplinar. O custo de uma sindicância, que na maioria das vezes serve de base à instauração do processo administrativo disciplinar, mesmo que simplificada, gera despesa mínima de R\$ 6.374,30 (seis mil trezentos e setenta e quatro reais e trinta centavos). O custo do Processo Administrativo Disciplinar foi calculado em R\$ 25.023,33 (vinte e cinco mil e vinte e três reais e trinta e três centavos). Esses cálculos decorreram de levantamento de todos os elementos geradores de custo no desenvolvimento de um processo no âmbito da Administração Pública. Dentre eles: custo/dia de cada um dos três membros da comissão processante, do acusado, do secretário da comissão, do consultor jurídico ao laborar em fase analítica, e dos servidores da área de recursos humanos, que têm participação antes, durante e

<sup>37</sup> <https://www.sedep.com.br/artigos/quanto-custa-um-processo-administrativo-disciplinar/>

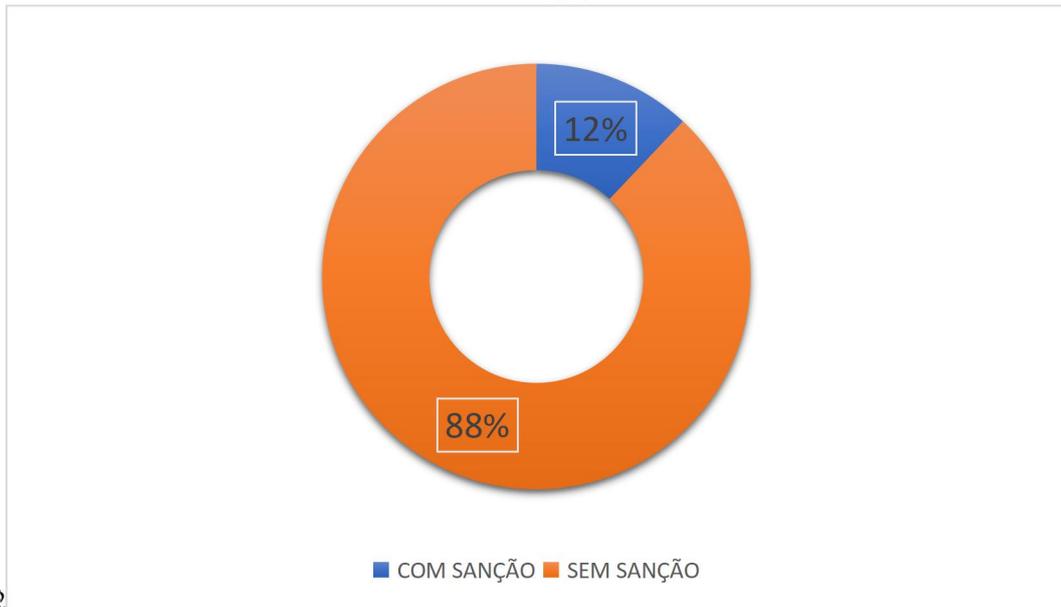
depois do processo; e mais o custo/hora de testemunhas, de servidor do protocolo, da autoridade julgadora e de servidores disponibilizados para fornecer subsídios.

Em uma análise específica dos procedimentos disciplinares instaurados na Univasf de 2017 a 2022, onde já se permitia a utilização do TAC, conforme a tabela 07, foram instauradas 11 (onze) SINVEs, 06 (seis) SINCAs e 10 (dez) PADs, totalizando 27 (vinte e sete) procedimentos disciplinares. Considerando-se o valor médio de uma sindicância e procedimento administrativo disciplinar a universidade gastou nesse período - 2017 a 2022 - R\$ 358.596,40 (trezentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e noventa e seis reais e quarenta centavos) em procedimentos disciplinares. Do total de procedimentos disciplinares apenas 3 (três) resultaram em penalidade: uma demissão, uma advertência e uma sanção não específica (cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão, ou destituição de função comissionada), ou seja, nesse período, 2017 a 2022, a cada 9 (nove) procedimentos disciplinares abertos na Univasf apenas um resultou em sanção.

Em uma outra vertente, analisando-se os dados da Figura 10, especificamente sobre a celebração de TCA na Univasf, em uma conta matemática simples (custo de uma sindicância X total de TCAs celebrados), levando-se em consideração que todos os procedimentos disciplinares da universidade envolvendo bem patrimonial foram realizados por sindicância, em 10 (dez) anos de utilização do TCA pela Univasf - 2009 a 2019 - foram economizados R\$ 274.094,90 (duzentos e setenta e quatro mil, noventa e quatro reais e noventa centavos), ou seja, por ano foram economizados mais de 27 (vinte e sete) mil reais com celebração de TCAs.

de 2022

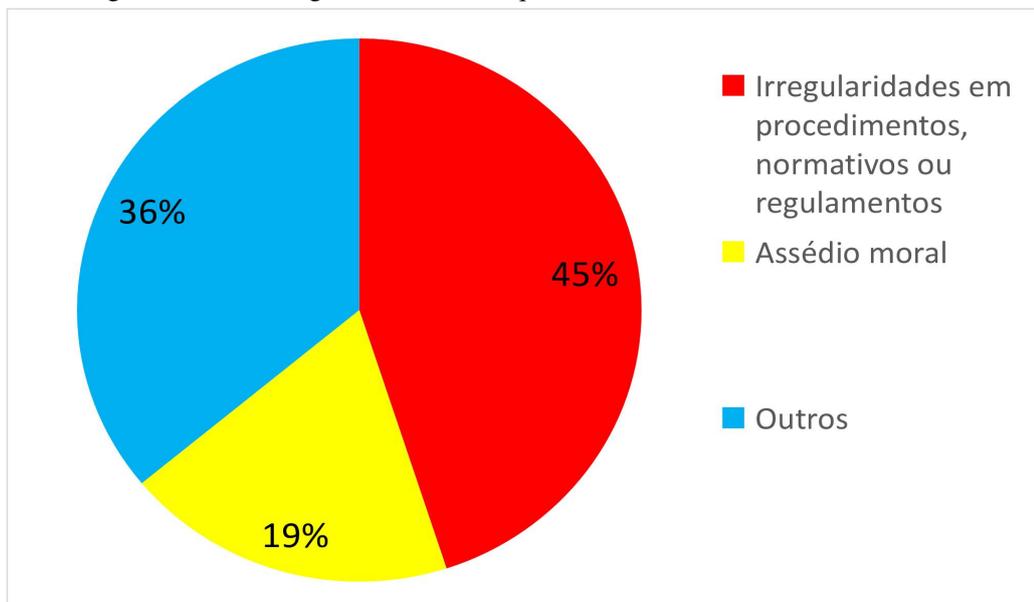
Figura 12 – Porcentagem das sanções aplicadas na Univasf em procedimentos disciplinares instaurados a



Fonte: Autoria própria (2023).

As principais faltas disciplinares cometidas nesse período - 2017 a 2022 - foram irregularidades que normalmente resultam em advertência, a qual permite celebração de TAC; dos 27 (vinte sete) procedimentos disciplinares abertos, 17 (dezessete) procedimentos ou 63%, teve-se como causa: irregularidades em procedimentos, normativos ou regulamentos, 12 (doze) ocorrências; e assédio moral, 5 (cinco) ocorrências.

Figura 13 – Porcentagem das faltas disciplinares ocorridas na Univasf de 2017 a 2022



Fonte: Autoria própria (2023).

Em dados fornecidos pelo sistema de solicitações de informações “fala.br”<sup>38</sup>, desde a vigência da IN-CGU n° 02/2017 até 2022 não foi celebrado na Univasf nenhum Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), apesar da autorização daquela IN a universidade não fez uso do TAC para resolução consensual de conflito, em uma situação completamente oposta ao Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), o qual foi utilizado amplamente durante a vigência da IN CGU n° 04/2009.

Outro dado relevante a ser destacado é o tempo que se leva entre a abertura de um procedimento tradicional de resolução de conflito (SINVE, SINCA ou PAD) e sua conclusão ou julgamento pela autoridade competente; conforme quadros 02, 03 e 04 o tempo médio para conclusão daqueles procedimentos é de 239 (duzentos e trinta e nove dias), enquanto que a mediana é de 199 (cento e noventa e nove) dias. Em dados fornecidos pelo sistema de solicitações de informações “fala.br” a CGU (Controladoria Geral da União) respondeu que o tempo médio para conclusão de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), na Administração Pública Federal, é de 24 (vinte e quatro) dias. Pelos dados disponíveis a conclusão de um acordo consensual reduz em quase 90% o tempo que se leva para conclusão de um procedimento tradicional correccional.

## **7. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA**

### **7.1 Eficiência e Gestão de Conflitos Institucionais**

Entre vários princípios constitucionais explícitos e implícitos nenhum se mostra tão relevante em sede disciplinar como os princípios constitucionais da igualdade e impessoalidade, que de forma indiretamente se fundem para um objetivo em comum. Em uma universidade federal vários são os desafios da administração frente ao tratamento igual em matéria disciplinar aos seus servidores públicos, haja vista que no contexto de uma universidade pública vários são os perfis e responsabilidades de cada servidor.

A atual constituição do Brasil em seu artigo 5° elenca como um dos direitos e garantias fundamentais a igualdade: "Art. 5° Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)". Outro princípio de grande importância em matéria disciplinar é o princípio do juiz natural, o qual visa a independência e imparcialidade daquele que irá analisar determinado caso. Esse princípio em sentido literal deve assegurar, em sede disciplinar, que todo servidor deve

---

<sup>38</sup> <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>

conhecer de antemão aquele que analisará o fato que lhe é imputado. O doutrinador Romeu Felipe Bacellar Filho, em sua obra *Processo Administrativo Disciplinar*, assevera que: “é garantia do servidor acusado, ser processado perante administrador imparcial, mesmo porque esta é a condição sinequanon da validade do julgamento do processo”.

Deve ser assegurado a todo e qualquer servidor acusado de infringir seus deveres, obrigações e proibições funcionais, o direito de ter o seu processo instaurado, conduzido, instruído e decidido por agentes designados anteriores ao fato, haja vista que a escolha posterior pode ensejar direcionamento da investigação e o servidor poderá carregar consequências por muito tempo em sua vida funcional. A lisura do procedimento administrativo disciplinar, em uma interpretação sistemática dos princípios da igualdade, imparcialidade e juiz natural, está ligada à observância pelo gestor público da proibição de criação de comissões ou indicação de servidores após a ocorrência do fato a ser investigado. Em sentido contrário a Lei nº 8.112/1990 preceitua em seu artigo 149 que:

Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

Em uma interpretação literal desse artigo se extrai que nos processos administrativos disciplinares os responsáveis pela condução do feito serão escolhidos pela autoridade superior, normalmente a autoridade máxima do órgão ou entidade, podendo resultar, na forma como foi proposta o direcionamento da investigação por essa autoridade. A lei determina que o procedimento administrativo disciplinar seja instaurado, em regra, pela mesma autoridade que irá realizar o julgamento do processo, ou seja, o poder sancionador é exercido pela autoridade instauradora e julgadora, assim determinam os artigos 166 e 167 da Lei nº 8.112/1990:

Art. 166. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento.

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

A interpretação literal desses dispositivos legais vai de encontro diretamente ao princípio do juiz natural, haja vista que a autoridade que determina a instauração do procedimento disciplinar é a mesma que indicará os componentes da comissão e ainda será aquela que irá julgar o feito, em uma concentração de funções, indo de encontro indiretamente aos princípios da igualdade e impessoalidade; em relação a este último consta no artigo 37,

caput da Constituição Federal de 1988 “Art. 37. 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 (...)”;

Alexandrino e Paulo (2019) assinalam que:

A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo-se ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato em essência. Dessa forma impede perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Qualquer ato praticado com objetivo diverso da satisfação do interesse público será nulo por desvio de finalidade (Alexandrino; Paulo, 2019, p.236).

A imparcialidade, como consequência direta do princípio do juiz natural, se revela como a exigência de o julgador não se comprometer com as partes. Em sede doutrinária é discutido o meio adequado a garantia da imparcialidade e autonomia para realização dos trabalhos de comissões responsáveis por procedimentos de ordem disciplinar. Rozza (2012) assevera que a escolha dos membros a bel-prazer da autoridade possibilita a suspeição dos membros, pois a autoridade poderá escolher entre quem ou não manipulável para tal desiderato. Ratificando essa posição Ferreira (2001, p. 127) defende a formação de comissões permanentes:

Desta feita, para se evitar favoritismos e perseguições, exige a nossa Carta da República que, na medida das possibilidades, sejam previamente constituídas, dentro de cada órgão titulado para imposição de sanções, comissões com tal finalidade, objetivando afastar, desde logo, vícios de personalidade (Ferreira, 2001, p. 127).

Ainda nesse sentido segue as lições de Daniel Ferreira (2001, p. 126): “É direito inalienável do acusado, no bojo do processo, desde logo conhecer seu julgador, bem como a comissão processante, sendo vedada a eleição desses a *posteriori* a “notícia” do ilícito e *ad hoc*”.

A Univasf em sede disciplinar criou a Comissão Permanente de Controle Disciplinar (CPCD), a qual, no sentido proposto de comissão permanente, designa, antes da ocorrência de qualquer ilícito administrativo interno, aqueles que poderão fazer parte de uma comissão sindicante ou de processo administrativo disciplinar, em uma obediência aos princípios da igualdade, juiz natural e imparcialidade, haja vista que os servidores que poderão compor um procedimento disciplinar são de conhecimento da comunidade interna da Univasf.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), objeto dessa pesquisa, é um instrumento, sem caráter de penalidade disciplinar, pelo qual o interessado se compromete, voluntariamente, perante a autoridade competente, a cumprir as obrigações nele descritas, nas

condições e prazos fixados, ajustando sua conduta para observância da legislação vigente e recomposição da ordem jurídico-administrativa, em compensação por ter praticado uma infração disciplinar de menor potencial ofensivo. A Portaria Normativa CGU nº 27/2022, normativo vigente que regula o TAC, em seu art. 62 preconiza que se considera infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, nos termos do inciso II do art. 145 da Lei nº 8.112/1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno. Levando-se em consideração os princípios citados – igualdade, imparcialidade e juiz natural - deve ser observado a previsão contida no artigo 65 da Portaria Normativa CGU nº 27/2022, verbis:

Art. 65. A celebração do TAC será realizada preferencialmente pelo titular da unidade setorial de correição ou, na inexistência deste, pela autoridade competente para instauração do respectivo processo correicional de responsabilização de agentes públicos.

A autoridade competente, conforme o artigo supracitado, para celebração de TAC, é aquela com competência, originária ou delegada, para a instauração e julgamento do respectivo procedimento disciplinar. No âmbito da Univasf a autoridade administrativa competente para celebrar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é a autoridade com competência, originária ou delegada, para a instauração e julgamento de procedimento de infração disciplinar de menor gravidade, isto é, aquela cujas circunstâncias possam resultar, em tese, na aplicação das penalidades de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias.

Tendo-se em vista essa premissa, serão analisados os ato(s) e/ou normativo(s) interno(s) da UNIVASF para verificar qual autoridade administrativa tem competência para instaurar e julgar procedimentos disciplinares que possam ocasionar na aplicação das penalidades de menor gravidade. A Resolução nº 10/2013 editada pelo Conselho Universitário - CONUNI – instância máxima deliberativa da Univasf - instituiu a Comissão Permanente de Controle Disciplinar, CPCD; desse ato regulamentar convém destacar os seguintes dispositivos:

Art. 5º. Compete ao Coordenador-Geral da CPCD:

(...)

III - emitir parecer quanto à admissibilidade de instauração de processo apuratório, cabendo a decisão à autoridade instauradora competente;

(...)

Art. 8º. Desde que tenha ciência da ocorrência de possíveis irregularidades deverá a autoridade competente, nos termos do art. 143 da Lei nº 8.112/1990, decidir sobre a instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, para o que poderá contar com parecer prévio do Coordenador-Geral da CPCD.

(...)

Art. 16. Encerrados os trabalhos de cada comissão disciplinar, os processos respectivos, com seus relatórios, serão encaminhados no prazo de até 3 (três) dias

úteis ao Coordenador-Geral da CPCD que os encaminhará, também no prazo de até 3 (três) dias úteis, à autoridade julgadora.

Por sua vez a Resolução nº 14/2014, também editada pelo CONUNI, estabelece o Regimento Interno da CPCD. Desse ato regulamentar convém destacar os seguintes dispositivos:

Art. 10. Compete ao Coordenador-Geral:

(...)

III - emitir parecer quanto à admissibilidade de instauração de processo apuratório, cabendo a decisão à autoridade instauradora competente;

(...)

Art. 19. A apuração formal das infrações disciplinares é realizada por meio de sindicância e processo disciplinar, conforme o caso, nos termos da legislação vigente.

(...)

§4º. A Univasf poderá celebrar Termo de Ajuste de Conduta (TAC) nos termos disciplinados pela Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, ou documento vigente. A proposta poderá ser feita de ofício ou a pedido do interessado.

(...)

Art. 21. No caso de dano financeiro ou patrimonial em valor até o limite de dispensa de licitação, estando comprovada em investigação preliminar ou outro meio a ausência de dolo, e tendo o servidor feito voluntariamente a reparação, não será instaurada sindicância, resolvendo-se a causa em Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), conforme Instrução Normativa nº 04/2009 da Controladoria-Geral da União.

§1º. No curso das sindicâncias e processos disciplinares, o arguido poderá fazer a reparação do dano na forma do caput, sendo juntado aos autos o respectivo Termo.

§2º. A reparação do dano não exclui responsabilidade residual por conduta do servidor, mas será considerada atenuante.

(...)

Art. 54-A. O julgamento dos processos disciplinares seguirá o disposto nos arts. 167 em diante Seção II, Capítulo III da Lei nº 8112/90.

Art. 54-B. Das decisões proferidas pela autoridade julgadora, no exercício da sua competência subdelegada pela Portaria do MEC, caberá pedido de reconsideração do ato à autoridade julgadora em até 30 dias da ciência da decisão.

Depreende-se da leitura dos atos regulamentares acima referidos, que o Coordenador-Geral da CPCD não tem competência administrativa para instaurar e julgar procedimentos disciplinares, aquele apenas emite parecer quanto à admissibilidade de instauração de processo apuratório nos termos previstos no art. 5º, inciso III, da Resolução nº 10/2013, e art. 10, inciso III, da Resolução nº 14/2014; conclui-se que no âmbito da Univasf todos os procedimentos disciplinares, inclusive os que apuram infração de menor potencial ofensivo, bem como a celebração de TAC, são instaurados e julgados diretamente pela autoridade administrativa máxima da IFES, o Reitor.

A luz dos atos regulamentares internos da Univasf, Resoluções nº 10/2013 e 14/2014, em um lapso a luz dos procedimentos de resolução consensual de conflitos autorizados pela Portaria Normativa CGU nº 27/2022, não atribuiu ao Coordenador Geral da CPCD

competência, originária ou delegada, para a instauração e julgamento de procedimento disciplinar ou celebração de TAC, sendo o Reitor a única autoridade competente para instaurar e julgar procedimentos disciplinares e celebrar TAC na universidade, ou seja, a função correcional da Univasf está totalmente concentrada nas mãos do reitor, inclusive a propositura, aceitação ou recusa de TAC, em sentido contrário aos princípios da igualdade, imparcialidade e juiz natural, bem como vai de encontro ao que objetiva a administração gerencial, a qual foca em resultados e não no processo.

A administração imperativa ou obrigatória, especificamente em relação ao poder-dever disciplinar, esteve presente na Administração Pública Federal, até o ano de 2009, com a entrada em vigor da Instrução Normativa CGU nº 04/2009, a qual mitigou parcialmente essa obrigatoriedade, haja vista que autorizou o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) para resolução de litígios que envolvessem bens patrimoniais de pequeno valor, e em 2017, através da Instrução Normativa CGU nº 02/2017, a qual instituiu o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para infrações disciplinares de menor potencial ofensivo, assim, a partir de 2009 e 2017 a administração juntamente com o servidor poderiam resolver de forma célere um incidente administrativo, sem o dispêndio de tempo e dinheiro gasto em um procedimento investigativo/sancionador. Fala-se em mitigação parcial pois o acordo consensual exige o preenchimento de alguns requisitos para ser celebrado. Palma (2010) aduz que:

Primeiramente, deve-se reconhecer a consensualidade como técnica de gestão administrativa. Antes de uma exteriorização da participação administrativa ou a afirmação da democratização da administração pública, a consensualidade consiste em uma técnica de gestão cujo instrumento de formalização corresponde ao acordo administrativo. Isso significa que o acordo administrativo consiste em um dos meios para satisfação das finalidades públicas que a administração tem ao seu dispor, o que certamente reforça o caráter instrumental da atuação administrativa consensual dado o enfoque no fim de interesse público que a administração deve perseguir.

A necessidade de aperfeiçoamento da administração pública para atender às exigências de um modelo administrativo-gerencial imposto pela reforma administrativa, capitaneado pelo princípio da eficiência<sup>39</sup>, somou-se a crescente cobrança por celeridade, efetividade e simplicidade do direito administrativo disciplinar. Os rigores de um procedimento disciplinar para aplicação de uma pena de menor potencial ofensivo tornam o procedimento lento,

---

<sup>39</sup> Há na teoria do direito administrativo brasileiro um recente debate em torno do princípio da eficiência ensejado pela sua constitucionalização por meio da Emenda Constitucional 19/98 no caput do art. 37 da Constituição Federal ao lado de outros preceitos estruturantes do Direito Administrativo, do qual é exemplo a legalidade. Verifica-se que a partir da metade da década de 1990 a proliferação de estudos constitucionais e administrativos sobre a eficiência voltados à identificação do significado jurídico deste princípio, a análise de sua aplicabilidade e de seus efeitos sobre tradicionais institutos administrativos - especialmente sobre o ato e processo administrativo -, bem como seu impacto sobre a racionalidade das decisões tomadas pela Administração Pública. (Palma, 2010, p. 91)

custoso e muitas vezes expõe de maneira desnecessária o servidor público. A morosidade do procedimento disciplinar, a sobrecarga de trabalho dos servidores indicados para comporem comissão disciplinar e a abordagem meramente punitiva são fatores que concorreram para o fortalecimento de novos caminhos, representados, principalmente, pelos modos alternativos de resolução de conflitos. É nesse contexto de transformações jurídicas que se insere, na Administração Pública Federal, a justiça consensual disciplinar em 2009 e 2017, com a possibilidade de celebração de TCA e TAC.

No cerne da proposta está a ideia de ampliar outras formas além do procedimento disciplinar, com foco na autonomia da vontade do servidor. Pelos institutos que materializam o referido modelo, a persecução administrativa-disciplinar é encerrada mediante acordo consensual, ou seja, a solução resulta da vontade dos sujeitos intervenientes e não de um ato impositivo da administração. A consensualidade é uma prática que tem por finalidade precípua assegurar eficiência na resolução de infrações de baixa gravidade.

O modelo consensual, introduzido pelas Instruções Normativas da CGU, as quais sofreram alterações ao longo do tempo, concorre para uma maior efetividade da persecução administrativa disciplinar, pois representa importante alternativa à obrigatoriedade do procedimento disciplinar. Não se trata de substituir o modelo tradicional de processo, mas de diversificar o tratamento disciplinar, a partir do reconhecimento de que as infrações disciplinares também assumem características diferenciadas, ou seja, não é efetivo que uma pena de advertência tenha o mesmo tratamento processual que uma pena de demissão. A obrigatoriedade do procedimento disciplinar com oportunidade plena de ampla defesa deve ficar restrito as infrações de maior gravidade. Moreira Neto (2008) preleciona que:

É inegável que a renovada preocupação com o consenso, como forma alternativa de ação estatal, representa para a política e para o direito uma benéfica renovação, pois contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a junção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e concedente (legitimidade), evita os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo), e torna os comandos estatais mais estáveis e facilmente obedecidos (ordem).

A possibilidade de acordo consensual em matéria disciplinar na Administração Pública Federal trouxe um modelo que já era utilizado há muito tempo no âmbito do poder judiciário, o qual tem como premissa básica a resolução de questões de menor gravidade, buscando legalidade e eficiência na resolução de conflitos. O processo disciplinar obrigatório, por mandamento Constitucional, deve observância aos princípios fundamentais do devido processo legal, ampla defesa e contraditório. A obrigatoriedade da atividade disciplinar importa grandes gravames à administração e servidor, tanto materiais, como imateriais.

A administração a partir do permissivo legal deve evitar a produção de gastos improdutivos, evitando o desperdício de recursos humanos e públicos com procedimentos onerosos e desnecessários, os quais podem ser resolvidos de maneira célere e sem danos colaterais as partes envolvidas - administração e servidor. O princípio da legalidade, imposto ao administrador público, não é permissivo para a inobservância do princípio da eficiência, os quais devem ser interpretados em harmonia. O gestor público deve considerar a gravidade da conduta para iniciar o processo de apuração; quando aquela não se revestir de gravidade - com penas de advertência ou suspensão até trinta dias - o administrador público deve lançar mãos de instrumentos de resolução consensual de conflito, como Termo de Ajustamento de Conduta.

Em muitos casos os valores gastos com sindicâncias e processos administrativos disciplinares superam os prejuízos de pequeno valor causados à Administração por condutas que importem em advertência e suspensão até trinta dias, bem como em irregularidades com bens patrimoniais, os quais podem ser ressarcidos ao erário. Em virtude disso, deve ser verificada a real necessidade do procedimento apuratório disciplinar, não sendo recomendável que se provoque a máquina disciplinar estatal para apuração e responsabilização de atos sem qualquer relevância para o bem da instituição, haja vista que quando a sede disciplinar é instaurada sem as cautelas necessárias não se estabelece a disciplina institucional; em sentido oposto, quando conduzida em observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, assegura os direitos dos envolvidos e não produz gastos desnecessários à administração nem exposição ao servidor, cumprindo sua função de forma eficiente.

O gestor público, na figura da unidade correcional, deve mensurar os custos dos procedimentos disciplinares, os reservando para casos realmente necessários. Atualmente na Administração Pública Federal, na atividade correcional, a autoridade competente dispõe de instrumento de resolução consensual de conflito, TAC, o qual com todas as cautelas necessárias que a matéria exige e sem causar prejuízo à Administração e servidor, cumpre sua função legal de forma efetiva.

## **7.2 Desconcentração do poder de celebração do Termo de Ajustamento de Conduta**

Em uma análise jurídica existem duas possibilidades de desconcentração do poder disciplinar no âmbito da Univasf e por conseguinte a celebração de acordo consensual; a

primeira possibilidade leva em consideração o artigo 207<sup>40</sup> da Constituição Federal de 1988, o qual expressa que as universidades gozam de autonomia administrativa, assim, nos termos desse artigo é possível a delegação pelo reitor do poder de celebração de TAC ao Coordenador da CPCD. Nessa primeira possibilidade, ainda que haja uma desconcentração do poder disciplinar, este ficaria a critério do dirigente máximo, pois nessa possibilidade existiria uma delegação e esta é passível de ser revogada a critério da autoridade delegante, conforme artigo 13, § 2º<sup>41</sup> da Lei 9.784/1999. Nessa primeira possibilidade existiria uma aparência de desconcentração de poder, haja vista que esse poderia ser revogado a qualquer tempo; o Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, Lei nº 8.112/1990, dispõe em seu artigo 141:

Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I - pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade;

II - pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

III - pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias;

Se extrai do art. 141, inciso III, que a aplicação das penalidades de advertência e suspensão até 30 (trinta) dias é uma competência originária do Reitor, haja vista ser o chefe máximo da Univasf, assim, a aplicação daquelas penalidades e por conseguinte a celebração de TAC, nos moldes do artigo 65 da PN CGU nº 27/2022, levando-se em consideração que a redação desse artigo traz a expressão “preferencialmente” e não exclusivamente, aquelas funções podem ser delegadas a outras autoridades por regulamento ou regimento interno do órgão ou entidade.

Em uma análise detalhada da legislação infralegal, ou seja, aquela que regulamenta o disposto na Lei nº 8.112/1990, o Decreto nº 11.123, de 7 de julho de 2022, dispõe sobre a delegação de competência em matéria administrativa disciplinar no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal, o qual dispõe em seu artigo 2º:

Art. 2º Ressalvadas as hipóteses previstas no art. 4º, fica delegada a competência aos Ministros de Estado e ao Presidente do Banco Central do Brasil para:

I - o julgamento de processos administrativos disciplinares e a aplicação de penalidades, nas hipóteses de:

a) demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores; e

<sup>40</sup> Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

<sup>41</sup> § 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

b) destituição ou conversão de exoneração em destituição de ocupante de Cargo Comissionado Executivo - CCE- 15 ou CCE-16 ou equivalente ou de cargo ou função de Chefe de Assessoria Parlamentar; e II - a reintegração de ex-servidores em cumprimento de decisão judicial ou administrativa.

Parágrafo único. O Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República exercerá a competência de que trata o caput para os órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República cujos titulares não sejam Ministros de Estado.

Pela interpretação desses dispositivos percebe-se que a aplicação de algumas penalidades, as quais eram de competência privativa conforme artigo 141, incisos I e II, da Lei nº 8.112/1990, foram subdelegadas aos ministros de estado, dentre os quais engloba-se o Ministro da Educação. No âmbito do Ministério da Educação foi editada a Portaria nº 555, de 29 de julho de 2022, com o seguinte teor:

PORTARIA Nº 555, DE 29 DE JULHO DE 2022

Delega competências aos dirigentes máximos das autarquias e fundações públicas vinculadas ao Ministério da Educação para a prática de atos em matéria disciplinar. O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, incisos II e IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 141 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nos arts. 2º e 3º do Decreto nº 11.123, de 7 de julho de 2022, resolve:

Art. 1º Subdelegar competência aos dirigentes máximos das autarquias e fundações vinculadas ao Ministério da Educação-MEC, que possuem unidade correcional, para praticar os seguintes atos:

I - julgamento de processos administrativos disciplinares e aplicação de penalidades, nas hipóteses de:

a) demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores; e  
b) destituição ou conversão de exoneração em destituição de ocupante de Cargo Comissionado Executivo-CCE-15 ou CCE-16 ou equivalente ou de cargo ou função de Chefe de Assessoria Parlamentar; e

II - reintegração de ex-servidores em cumprimento de decisão judicial ou administrativa.

§1º Compete à Corregedoria-Geral da União, nos termos da legislação vigente, reconhecer as autarquias e fundações vinculadas ao MEC que possuem unidade correcional.

§2º Não caberá interposição de recurso hierárquico ao Presidente da República ou ao Ministro de Estado em face de decisão em processo administrativo disciplinar proferida com fundamento nas subdelegações previstas neste artigo.

Art. 2º Delegar competência aos dirigentes máximos das autarquias e fundações vinculadas ao MEC para julgar processos administrativos disciplinares e aplicar penalidades nas hipóteses de suspensão superior a 30 (trinta) dias.

Art. 3º Caberá pedido de reconsideração à autoridade que houver proferido a decisão com fundamento nas delegações previstas nesta Portaria.

Art. 4º Aplica-se o disposto nesta Portaria aos processos administrativos disciplinares em andamento, considerados assim aqueles em que ainda não tenha sido proferido o respectivo julgamento.

Parágrafo único. Eventuais pedidos de reconsideração em face de decisões já proferidas até a entrada em vigor desta Portaria serão julgados pela autoridade que as proferiu.

Art. 5º O exercício das funções delegadas e subdelegadas por esta Portaria dependerá de prévia e indispensável manifestação dos respectivos órgãos de assessoramento jurídico das autarquias e fundações vinculadas ao MEC.

Art. 6º Vedar nova subdelegação à competência de que trata esta Portaria.  
(...)

Pela interpretação do artigo 1º da portaria supracitada a subdelegação aos dirigentes máximos das autarquias e fundações, referentes as competências previstas no artigo 141, incisos I e II, da Lei nº 8.112/1990, somente se efetiva se a IFES dispor de corregedoria, o que não é o caso da Univasf, a qual dispõe de uma comissão; bem como depreende-se da leitura do § 1º que a corregedoria da IFES deverá ser instalada e reconhecida pela Corregedoria-Geral da União.

Levando-se em consideração o artigo 207 da CF/88 observa-se que as subdelegações das competências previstas no artigo 141, incisos I e II da Lei nº 8.112/1990, referem-se à competências privativas, as quais podem ser delegadas e caso isso aconteça obedecem aos dispositivos do Decreto nº 11.123/2022 e Portaria nº 555/2022, sendo obrigatória neste caso a criação de uma corregedoria.

A aplicação de penalidade nas infrações de pequeno potencial ofensivo, conforme artigo 141, inciso III da Lei nº 8.112/1990, por expressa disposição legal, é competência originária/privativa do Reitor, assim, não se faz necessária a criação de uma corregedoria no âmbito da Univasf para a delegação das atribuições de aplicar tais penalidades e por conseguinte celebrar TAC, haja vista que essa delegação não se trata das competências privativas previstas no artigo 141, incisos I e II, da Lei 8.112/1990; conclui-se que a aplicação das penas de advertência e suspensão até 30 (trinta) dias são competências originárias/privativas do Reitor conforme artigo 141, inciso III da Lei nº 8.112/1990, tratando-se de competência delegável diretamente pelo dirigente máximo da IFES a outras autoridades na forma do respectivo regimento ou regulamento, haja vista ser uma competência privativa e não exclusiva; essa não permite delegação conforme artigo 13 da Lei nº 9.784/1999:

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Por todo o exposto, levando-se em consideração o princípio da autonomia universitária previsto no artigo 207 da CF/88, entende-se que a delegação de aplicação das penalidades de advertência ou suspensão até 30 (trinta) dias e por conseguinte a celebração de TAC, nessa primeira possibilidade, necessita somente de uma delegação do próprio Reitor da Univasf

atribuindo poderes ao Coordenador da CPCD para que possa celebrar diretamente TAC e/ou aplicar penalidades de menor potencial ofensivo, haja vista tratar-se de competência privativa e por conseguinte delegável, conforme parte inicial do inciso III, artigo 141 da Lei 8.112/1990; ou a delegação dessa atribuição poderá ser feita pelo Conselho Universitário (CONUNI) através de atualização da Resolução nº 14/2014, conforme parte final do inciso III, artigo 141 da Lei 8.112/1990. Por essa interpretação, no âmbito da Univasf, não se faz necessária instituição de uma corregedoria para celebração de acordo consensual, sendo sua criação obrigatória somente para as competências privativas que exigem subdelegação, tudo em uma interpretação sistemática do artigo 207 da CF/88, artigo 141, incisos I, II e III da Lei nº 8.112/1990, Lei 9.784/1999, Decreto nº 11.123/2022 e Portaria nº 555/2022; entretanto essa interpretação apenas traria uma aparente desconcentração do poder disciplinar, o qual não se sustenta em crises internas da universidade, haja vista que o delegado seria mantido no cargo enquanto fosse interesse do delegante.

A segunda possibilidade leva em consideração o princípio da segurança jurídica em relação a crises internas da universidade, haja vista que nessa segunda possibilidade seria obrigatória a criação de uma corregedoria nos moldes da Portaria Normativa CGU nº 27/2022, a qual elenca entre outras hipóteses mandato fixo para o corregedor, bem como aprovação do nome deste no âmbito da Controladoria Geral da União (CGU), assim, um órgão estranho a universidade analisaria de forma mais técnica e menos política a indicação do corregedor, gerando uma maior segurança jurídica em épocas de crise universitária, pois não ficaria a critério do dirigente máximo a troca do corregedor e conseqüentemente este disporia de maior independência em suas decisões, não se subordinando a pressões políticas em épocas de crise.

A criação de uma corregedoria desconcentraria o poder disciplinar no âmbito da Univasf com segurança jurídica, pois a função de corregedor não ficaria submetida a inconstância da delegação de função, o cargo seria desempenhado por prazo fixo e teria uma maior independência funcional; nessa possibilidade a celebração de TAC e juízo de admissibilidade de denúncias e/ou representações ficariam exclusivamente a seu cargo, entretanto o poder de instaurar e julgar procedimentos disciplinares pode ou não ficar como sua função, conforme os artigos 5º, incisos I, II, III, IV e V, e 16 daquela portaria normativa:

Art. 5º São atividades típicas das unidades setoriais de correição:

I - instaurar e conduzir procedimentos investigativos;

II - realizar o juízo de admissibilidade das denúncias, das representações e dos demais meios de notícias de infrações disciplinares e de atos lesivos à Administração Pública;

III - propor a celebração e celebrar Termo de Ajustamento de Conduta - TAC;

IV - instaurar e conduzir processos correccionais;

V - julgar processos correccionais, respeitadas as competências legais;

VI - instruir os procedimentos investigativos e os processos correccionais, emitindo manifestação técnica prévia ao julgamento da autoridade competente;

Art. 16. O titular da unidade setorial de correição será investido em mandato de 2 (dois) anos, salvo disposição em contrário prevista em legislação.

§ 1º Compete ao titular de unidade setorial de correição:

I - planejar, coordenar, orientar e supervisionar a execução das atividades de correição;

II - zelar pela adequada, tempestiva e completa apuração correccional;

III - proceder ao juízo de admissibilidade das denúncias, representações e demais meios de notícias de infrações disciplinares e de atos lesivos à Administração Pública;

IV - instaurar e julgar os procedimentos investigativos e processos correccionais, nos limites de sua competência;

V - propor e celebrar TAC, respeitadas as competência normativas; e

VI - realizar a gestão administrativa, de recursos, de pessoas, de informações e de conhecimentos.

§ 2º Havendo unidade setorial de correição no órgão ou entidade, as competências previstas nos incisos III e V serão exclusivamente desempenhadas por seu titular ou responsável.

Em uma análise detalhada dos normativos legais aplicáveis à celebração de TAC no âmbito do Ministério da Educação, a Portaria nº 1.894, de 29 de setembro de 2023, regulamenta sua celebração e dispõe em seu artigo 4º, inciso I que a celebração de TAC ficará a cargo do corregedor, senão vejamos:

Art. 4º A celebração do TAC será realizada pela autoridade competente para a instauração do respectivo procedimento disciplinar, observadas as seguintes distinções:

I - quando o interessado for servidor do MEC, a celebração do TAC ficará a cargo do Corregedor;

(...)

Interpretando-se o dispositivo supracitado observa-se que, no âmbito do Ministério da Educação, assim como determina a PN CGU nº 27/2022, com a criação de uma corregedoria atribui-se exclusivamente ao corregedor a celebração de TAC. Levando em consideração a segurança jurídica e a descentralização proposta pela administração gerencial, a qual visa o resultado e não o processo, no âmbito interno da Univasf, a criação de uma corregedoria seria a opção mais recomendável, pois desconcentraria a função disciplinar no âmbito universitário e essa função correccional, nas infrações de menor potencial ofensivo, ficaria imune a crises políticas ou universitárias, as quais passam e caso não bem administradas podem deixar marcas por muito tempo no corpo de servidores da Univasf.

Depreende-se pelo Regimento Geral da Univasf, aprovado pela decisão do CONUNI 22/2017<sup>42</sup>, que a Reitoria é o órgão executivo da Administração Superior da universidade, cabendo ao reitor atribuições que afetarão a universidade como um todo, nesse sentido é

<sup>42</sup> [https://sig.univasf.edu.br/sigrh/public/colegiados/filtro\\_busca\\_deciso.es.jsf](https://sig.univasf.edu.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca_deciso.es.jsf)

recomendável que a proposição e celebração de TAC, objeto que não diz respeito ao funcionamento universitário, bem como é instrumento de resolução consensual de conflito que atende ao interesse direto do servidor público e administração, recomenda-se que, a luz dos princípios da segurança jurídica e imparcialidade, a celebração de TAC no âmbito da Univasf fique a cargo do corregedor da universidade, desconcentrando essa função em âmbito interno nos moldes da PN CGU nº 27/2022 e Portaria nº 1.894/2023, concentrando a cargo do reitor a abertura e julgamento de procedimentos disciplinares.

Com a criação de uma corregedoria na Univasf o Reitor somente atuaria, nas infrações de menor potencial ofensivo, quando não celebrado TAC. Conforme gráfico 13, as infrações punidas com advertência e suspensão até 30 (trinta) dias, as quais permitem acordo consensual, representaram 63% (sessenta e três por cento) dos procedimentos disciplinares ocorridos na universidade de 2017 a 2022, entretanto não foi celebrado nenhum TAC na Univasf. Em 2020, em virtude da intervenção que ocorreu na universidade por determinação judicial, os servidores que cometeram infrações disciplinares de menor potencial ofensivo ficaram a mercê da vontade de duas autoridades com visões opostas de política, as quais promoveram mudanças significativas na Comissão Permanente de Controle Disciplinar, CPCD, alterando membros que se adequassem a suas visões, interferindo indiretamente na função correcional da universidade. A incerteza criada em ambientes políticos polarizados tende a favorecer a vontade dos mais fortes (autoridades) e desfavorecer os mais fracos (servidores), haja vista que estes ficam a mercê da vontade daqueles.

A criação de uma corregedoria diminuiria, pelo menos em sede disciplinar, interferências externas na maioria dos casos que ocorrem na universidade, pois como demonstrado, de 2017a 2022 a universidade desperdiçou a chance de celebrar TACs e resolver problemas que muitas vezes se arrastam por meses ou anos, os quais representam muitas vezes desperdício de tempo e dinheiro dos servidores envolvidos; conforme gráfico 12 apenas 12 % dos procedimentos ocorridos de 2017 a 2022 houve aplicação de penalidade.

Em casos extremos procedimentos disciplinares podem ser usados para prejudicar ou perseguir servidores que pensam diferente daqueles que estão no poder; não se trata de acabar com os procedimentos correcionais, pois são necessários, mas devem ficar reduzidos a infrações mais graves, as quais exigem um maior acervo de provas para que possam ser concluídas, bem como são infrações que podem penalizar o servidor de forma definitiva; as infrações mais leves, as que não maculam o serviço público e não interferem no

funcionamento universitário, devem ser solucionadas diretamente pelas partes com a mediação de um terceiro independente e imparcial.

## **8. PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DAS RESOLUÇÕES CONUNI Nº 10/2013 E 14/2014**

O CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO, no uso de suas atribuições legais e estatutárias;

CONSIDERANDO a Portaria Normativa CGU nº 27/2022;

CONSIDERANDO a Portaria MEC nº 555/2022;

CONSIDERANDO a Portaria MEC nº 1.894/2023; e

CONSIDERANDO ainda, a aprovação pela maioria da Plenária do Conselho Universitário, na Sessão Ordinária realizada no dia xx de xxxxx de 2024,

RESOLVE:

Transformar a Comissão Permanente de Controle Disciplinar da Universidade Federal do Vale do São Francisco, instituída através da Resolução nº 10/2013, em Corregedoria, e em virtude dessa transformação, atualizar a Resolução nº 14/2014, para atribuir ao:

I.I - Titular da unidade setorial de correição - Corregedor(a) da Univasf - a competência administrativa para celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), bem como proceder ao juízo de admissibilidade das denúncias, representações e demais meios de notícias de infrações disciplinares e de atos lesivos à Administração Pública;

I.II - Dirigente Máximo(a) da Univasf - Magnífico(a) Reitor(a) - a competência administrativa para instaurar e julgar os procedimentos investigativos e processos correccionais e aplicar penalidades em todas as hipóteses do artigo 141 da Lei nº 8.112/1990.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

E, assim, ressalta-se que, com a realização dessa dissertação, inicialmente, buscou-se ampliar as discussões e disseminar o conhecimento sobre os métodos de resolução consensual de conflito na administração pública, especificamente em relação ao poder-dever disciplinar-sancionador, tomando por base a evolução do tema, dos instrumentos normativos introduzidos na Administração Pública Federal desde 2009, com o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), e desde 2017 com o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e, especificamente, as ações desenvolvidas na Univasf para promover e aplicar os métodos de resolução consensual ante a tradição da obrigatoriedade da procedimento administrativo sancionador.

A quebra desse modelo, obrigatoriedade pela discricionariedade, ocorreu com a Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009, que institucionalizou o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), o qual mitigou a obrigatoriedade do procedimento sancionador em relação a litígios que envolvessem bens patrimoniais de pequeno valor, o qual vigorou até 2019. Em 2017 surgiu um novo modelo de resolução consensual de conflito na Administração Pública Federal, por meio do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o qual permite a resolução consensual em faltas disciplinares em que cabível a advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, bem como em danos e/ou extravio de bens da administração.

Pelos estudos empreendidos nessa dissertação privilegiou-se o aprendizado institucional e vislumbra-se sua contribuição para futuros procedimentos administrativos que podem ser solucionados através de resolução consensual. Reflete-se que, apesar dos avanços já perceptíveis e comprovados, o tema resolução consensual de conflito administração-servidor ainda é pouco conhecido na Administração Pública e quase desconhecido por grande parte dos servidores públicos, que é o principal receptor dos seus resultados. Vê-se, dessa forma, que é essencial ampliar as discussões sobre a resolução consensual de litígio - envolvendo a administração pública e servidores - e concentrar esforços para que ela seja inserida na agenda da Univasf. Além disso, o estímulo à resolução consensual de conflitos entre a administração e o(a)s agente(s) público(a)s, possibilitará que a solução de conflitos seja realizada independentemente da imposição de instrumentos coercitivos.

O aprofundamento dessa temática junto à Comissão Permanente de Controle Disciplinar da Univasf, apostando no perfil conciliador da universidade, possibilitará a implementação de ações que objetivem dotar, atualmente, o Termo de Ajustamento de Conduta da necessária efetividade dentro da instituição.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ASSMANN, S. J. **Filosofia e Ética**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2012.

AZEVEDO, P. R. M. **Introdução à Estatística**. 3. ed. Natal: Editora da UFRN. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), 2016.

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Instrução Normativa CGU n° 04, de 17 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://transicao.planejamento.gov.br/Transicao/>>. Acesso em: 05 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Instrução Normativa CGU n° 27, de 11 de outubro de 2022. Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68802/7/Portaria\\_Normativa\\_27\\_2022.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68802/7/Portaria_Normativa_27_2022.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Instrução Normativa n° 17, de 20 de dezembro de 2019. Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42586/1/Portaria%20IN%2017\\_20.12.2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42586/1/Portaria%20IN%2017_20.12.2019.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Instrução Normativa n° 4, de 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43531/7/IN\\_4\\_2020.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43531/7/IN_4_2020.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Painel Correição em Dados. 2023. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Decreto n° 11.123, de 07 de julho de 2022. Delega competência para a prática de atos administrativo-disciplinares. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Decreto/D11123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11123.htm)>. Acesso em: 31 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 4.465, de 13 de novembro de 2002. Dispõe sobre a organização administrativa da Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4465.htm)> Acesso em: 31 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 555, de 01 de agosto de 2022. Delega competências aos dirigentes máximos das autarquias e fundações públicas vinculadas ao Ministério da Educação para a

prática de atos em matéria disciplinar. Disponível em: <<https://www2.ifal.edu.br/aceso-a-informacao/institucional/corregedoria/arquivos/portaria-no-555-de-29-de-julho-de-2022.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 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 e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 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. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.473, de 27 de junho de 2002. Institui a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110473.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110473.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2027. Disponível em:  
<[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33687/10/Instrucao\\_Normativa\\_2\\_Extrao\\_TAC%20\\_2017.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33687/10/Instrucao_Normativa_2_Extrao_TAC%20_2017.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2023.

BRASIL. Portaria nº 1.824, de 29 de setembro de 2023. Disciplina o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC no âmbito do Ministério da Educação - MEC. Disponível em:  
<<http://www.abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-1894-2023-09-29.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag.Reg. no Recurso Ord. em Mandado de Segurança 26.274 Distrito Federal nº 26274. Relator: MIN. Dias Toffoli. Brasília, DF, 22 de maio de 2012. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 11 jun. 2012. p. 01-17. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2162738>. Acesso em: 25 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ag.Reg. no Recurso Ord. em Mandado de Segurança 27.998 Distrito Federal nº 27998. Relator: MIN. Dias Toffoli. Brasília, DF, 28 de agosto de 2012. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 21 set. 2012. p. 01-29. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2798743>. Acesso em: 25 ago. 2023.

CAMARGO, F. O.; GUIMARÃES, K. M. S. O princípio da eficiência na Gestão Pública. **Revista CEPPG**, Catalão, v. 16, n. 28, p. 133-145, set. 2013.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto alegre: Artmed, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 32. ed. Barueri: Editora Forense, 2019.

FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, A. B. H. **Dicionário do Aurélio Online**. Disponível em:<<https://dicionariodoaurelio.com/transicao>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

FERREIRA, D. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. Aspectos teóricos e conceituais. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 11-29, 2009.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar/abr. 1995.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, J. C.; NOLASCO, L. G.; SILVA, D. S. Administração Pública Gerencial. **Anais do ENIC**, 1(4), 2015. Disponível em: <<https://anaisonline.uems.br/index.php/enic/article/view/1628>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

MAZZILLI, H. N. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 41, p. 01-19, jan. 2006.

MEDAUAR, O. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7- 32, 1999.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOREIRA NETO, D. F. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século - o caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, v. 13, p. 01-18, mar/abr/mai. 2008.

NABAIS, J. C. **Contratos fiscais**. Coimbra: Coimbra, 1994.

PALMA, J. B. **Atuação Administrativa Consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. 332 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Departamento de Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1. p. 07-40, 1996.

ROZZA, C. **Processo administrativo disciplinar & ampla defesa**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SECOM TCU. Tribunal de Contas da União. **Presidente do TCU lança livro sobre consensualismo na administração pública**. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/presidente-do-tcu-lanca-livro-sobre-consensualismo-na-administracao-publica.htm>> Acesso em: 25 ago. 2023.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de Conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, p. 1-14, 2015. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/355929812/Analise-de-Conteudo-Exemplo-de-Aplicacao-Da>> Acesso em: 25 jul. 2018.

UNIVASF. Universidade Federal do Vale do São Francisco. **Relatório de Gestão do Exercício de 2022 na forma de Relato Integrado**. Petrolina, PE: UNIVASF, 2022. Disponível em: <<https://portais.univasf.edu.br/dados-institucionais/relatorios-de-governanca->

e-gestao/relatorio-de-gestao-2022-universidade-federal-do-vale-do-sao-francisco.pdf>.  
Acesso em: 22 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal do Vale do São Francisco. **Conselho Universitário. Resolução nº 10/2013, de 25 de outubro de 2013.** Institui a Comissão Permanente de Controle Disciplinar - CPCD. Petrolina-PE: Conselho Universitário, 2013. Disponível em: [https://sig.univasf.edu.br/sigrh/public/colegiados/filtro\\_busca.jsf](https://sig.univasf.edu.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf). Acesso em: 22 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal do Vale do São Francisco. **Conselho Universitário. Resolução nº 14/2014, de 31 de outubro de 2014.** Estabelece o Regimento Interno da Comissão Permanente de Controle Disciplinar. Petrolina-PE: Conselho Universitário, 2014. Disponível em: [https://sig.univasf.edu.br/sigrh/public/colegiados/filtro\\_busca.jsf](https://sig.univasf.edu.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf). Acesso em: 22 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal do Vale do São Francisco. **Estatuto da UNIVASF.** 2023. Disponível em: <https://portais.univasf.edu.br/arquivos-gerais/base-juridica/estatuto-univasf.pdf/view>. Acesso em: 22 ago. 2023.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO ATRAVÉS DO FALA.BR

**Pedido de acesso à informação nº 23546.065960/2023-58**

**Órgão destinatário: Univasf - Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco**

**Data de cadastro: 29/07/2023**

**PERGUNTA:** Meu nome é Ideomildo, sou mestrando em administração pública e gostaria de receber os seguintes dados da Univasf: 1. Quantos procedimentos disciplinares contra servidor foram abertos na Univasf de 2017 a 2022? Favor especificar o quantitativo total e por ano. 2. Quantos procedimentos disciplinares contra servidor foram abertos na Univasf de 2009 a 2019 em virtude de extravio ou danos a bem público? Quantos desses procedimentos disciplinares eram por bem público considerado de pequeno valor (até R\$ 8.000)? Favor especificar o quantitativo total e por ano. 3. Quantos procedimentos disciplinares contra servidor foram abertos na Univasf de 2017 a 2022 em que foram aplicadas penas de advertência e/ou suspensão de até 30 dias? Favor especificar o quantitativo total e por ano. 4. Em quantos procedimentos disciplinares contra servidor da Univasf - de 2017 a 2022 - foram aplicados o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)? Favor especificar o quantitativo total e por ano. 5. Em algum procedimento disciplinar contra servidor da Univasf - de 2017 a 2022 - foi oferecido TAC e foi recusado pelo interessado? Favor especificar o quantitativo total e por ano. 6. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é regido por algum normativo interno da Univasf ou somente pelas Instruções Normativas da CGU? Se sim qual?

**RESPOSTAS:**

1. Quantos procedimentos disciplinares contra servidor foram abertos na Univasf de 2017 a 2022?

ANO	QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS
2017	5
2018	9
2019	3
2020	1
2021	7
2022	4
TOTAL	29

Fonte: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>

2. Quantos procedimentos disciplinares contra servidor foram abertos na Univasf de 2009 a 2019 em virtude de extravio ou danos a bem público? Quantos desses procedimentos disciplinares eram por bem público considerado de pequeno valor (até R\$ 8.000)? Favor especificar o quantitativo total e por ano.

ANO	QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS
2009	0
2010	0
2011	0
2012	0
2013	1
2014	4
2015	4
2016	1
2017	1
2018	1
2019	0
TOTAL	12

Fonte: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>

3. Quantos procedimentos disciplinares contra servidor foram abertos na Univasf de 2017 a 2022 em que foram aplicadas penas de advertência e/ou suspensão de até 30 dias? Favor especificar o quantitativo total e por ano.

ANO	Advertência	Suspensão até 30 dias
2017	1	1
2018	1	2
2019	0	0
2020	0	0
2021	0	0
2022	0	0
TOTAL	2	3

Fonte: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>

4. Em quantos procedimentos disciplinares contra servidor da Univasf - de 2017 a 2022 - foram aplicados o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)? Favor especificar o quantitativo total e por ano.

No período mencionado, não foi celebrado nenhum TAC  
(fonte:<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>)

5. Em algum procedimento disciplinar contra servidor da Univasf - de 2017 a 2022 - foi oferecido TAC e foi recusado pelo interessado? Favor especificar o quantitativo total e por ano.

No período mencionado, não foi ofertado nenhum TAC  
(Fonte:<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>)

6. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é regido por algum normativo interno da Univasf ou somente pelas Instruções Normativas da CGU? Se sim qual?

No âmbito da Univasf, tem-se o art. 19, §4º da Resolução Conuni 14/2014 (alterada pela Resolução Conuni 20/2019) que faz menção expressa à possibilidade de utilizar o TAC. Porém, determina que tal utilização deverá ser feita nos termos do normativo da CGU que rege a matéria. Atualmente, o normativo da CGU que, dentre outros institutos, trata do TAC é a Portaria Normativa CGU N° 27, de 11 de outubro de 2022 ([https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68802/7/Portaria\\_Normativa\\_27\\_2022.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68802/7/Portaria_Normativa_27_2022.pdf))

**Pedido de acesso à informação nº 23546.065956/2023-90****Órgão destinatário: Univasf - Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco****Data de cadastro: 29/07/2023**

**PERGUNTA:** Meu nome é Ideomildo, sou mestrando em administração pública e gostaria de receber os seguintes dados da Univasf: 1. Foram celebrados quantos Termos Circunstanciados Administrativos (TCA) - de 2009 a 2019 na Univasf? Favor especificar o quantitativo total e por ano. 2. Em algum procedimento disciplinar - de 2009 a 2019 - foi oferecido TCA e foi recusado pelo interessado? Favor especificar o quantitativo total e por ano. 3. O Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) era regido por algum procedimento interno da Univasf ou somente pela IN-CGU nº 04/2009? Se sim qual?

**RESPOSTA:**

Em resposta aos questionamentos, detalhamos abaixo:

1. 2009 – 01

2010 – 00

2011 – 01

2012 – 02

2013 – 03

2014 – 03

2015 – 06

2016 – 07

2017 – 13

2018 – 02

2019 – 05

2. Todos os TCA foram realizados sem recusas pelos interessados.

3. Os TCA eram regidos somente pela IN-CGU nº 04/2009.

**Pedido de acesso à informação n° 00106.019517/2023-99**

**Órgão destinatário: CGU - Controladoria Geral da União**

**Data de cadastro: 22/08/2023**

**PERGUNTA:** A CGU tem dados disponíveis para informar em quanto tempo é firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na administração federal direta, autárquica e fundacional?

**RESPOSTA:**

Prezado(a) cidadão(ã),

Em atenção a solicitação apresentada, informa-se que em análise aos registros do sistema e PAD, hoje, o tempo médio para firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na administração federal direta, autárquica e fundacional é de 24,58 dias. Em relação ao dado fornecido, importante destacar que esse dado foi calculado a partir da população dos registros realizados pelas Unidades Correcionais do Poder Executivo Federal no sistema ePAD que, nos termos do Ofício Circular n° 224/2022/CRG-CGU ([https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/sistemas-correcionais/sistema-epad/sei\\_cgu-2542400-oficio-circular.pdf](https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/sistemas-correcionais/sistema-epad/sei_cgu-2542400-oficio-circular.pdf)), passou a ser de uso obrigatório a partir de 30/11/2022. Antes disso, a Corregedoria-Geral da União utilizava o sistema CGUPAD para acompanhar, supervisionar e dar transparência a dados e indicadores correcionais, que não contêm as informações necessárias para obter a informação desejada.

Atenciosamente,

Coordenação Geral de Modernização

## APÊNDICE B – EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITO NA ESFERA FEDERAL

Quadro 06 - Evolução de instrumentos normativos que autorizaram a celebração de Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na Administração Pública Federal.

<b>Instrumento Normativo</b>	<b>Alternativa Consensual</b>	<b>Situação</b>
Instrução Normativa n° 04/2009	Termo Circunstanciado Administrativo (TCA)	Revogada pela Instrução Normativa n° 17/2019
Instrução Normativa n° 02/2017	Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	Revogada pela Instrução Normativa n° 17/2019
Instrução Normativa n° 17/2019	Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	Revogada pela Instrução Normativa n° 04/2020
Instrução Normativa n° 04/2020	Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	Revogada pela Portaria Normativa n° 27/2022
Portaria Normativa n° 27/2022	Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	Vigente

**Fonte:** Autoria própria (2023).