

Capítulo 2

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL  
SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

*The term of conduct adjustment in the federal public administration  
from the perspective of the principle of efficiency*

*El término de ajuste de conducta en la administración pública  
federal desde la perspectiva del principio de eficiencia*

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.96177.2

Ígor Campos de Andrade (UFU)

**RESUMO**

O presente artigo visa demonstrar a importância do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) enquanto instrumento célere e desburocratizado no âmbito da Administração Pública Federal, voltado à eficiência na resolução dialogada de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo. Os conceitos, reflexões e questionamentos são pautados na pesquisa teórico-bibliográfica realizada em livros, revistas acadêmicas especializadas e legislações brasileiras afetas ao tema, cuja análise é edificada por meio da interpretação sistêmica e do método dedutivo. O estudo que se empreende aponta os notórios efeitos positivos na otimização de recursos humanos e na economia de recursos financeiros, bem como a participação ativa e consensual do próprio servidor público infrator na construção da decisão administrativa. A adoção de medidas céleres e a solução pacífica das controvérsias são fins almejados pelo Estado Democrático de Direito, consolidados constitucionalmente, o que exige a cautela do administrador no trato da coisa pública e o constante aprimoramento do aparato estatal.

Palavras-chave: Administração Pública Federal. Infração disciplinar. Princípio da eficiência. Servidor público. Termo de Ajustamento de Conduta.

**ABSTRACT**

*This article aims to demonstrate the importance of the Term of Conduct Adjustment (TAC) as a quick and unbureaucratic instrument within the scope of the Federal Public Administration, aimed at efficiency in the dialogued resolution of disciplinary infractions of lesser offensive potential. The concepts, reflections and questions are based on theoretical-bibliographic research carried out in books, specialized academic journals and Brazilian legislation related to the theme, whose analysis is built through systemic interpretation and the deductive method. The study that is undertaken points out the notorious positive effects in the optimization of human resources and in the economy of financial resources, as well as the active and consensual participation of the offending public servant in the construction of the administrative decision. The adoption of swift measures and the peaceful settlement of disputes are goals pursued by the Democratic State of Law, constitutionally consolidated, which requires the administrator's caution in dealing with public affairs and the constant improvement of the state apparatus.*

*Keywords: Disciplinary infraction. Efficiency principle. Federal Public Administration. Public server. Term of Conduct Adjustment.*

**RESUMEN**

*Este artículo tiene como objetivo demostrar la importancia del Término de Ajuste de Conducta (TAC) como un instrumento rápido y no burocrático en el ámbito de la Administración Pública Federal, encaminado a la eficiencia de la resolución dialogada de las infracciones disciplinarias de menor potencial ofensivo. Los conceptos, reflexiones y preguntas se basan en investigaciones teórico-bibliográficas realizadas en libros, revistas académicas especializadas y legislaciones brasileñas relacionada con el tema, cuyo análisis se construye por medio de la interpretación sistémica y el método deductivo. El estudio que se emprende señala los notorios efectos positivos en la optimización de los recursos humanos y en la economía de los recursos financieros, así como la participación activa y consensuada del empleado estatal infractor en la construcción de la decisión administrativa. La adopción de medidas rápidas y la solución pacífica de las controversias son fines deseados por el Estado Democrático de Derecho, constitucionalmente consolidado, que requiere la cautela del administrador en el trato de los asuntos públicos y el constante mejoramiento del aparato estatal.*

*Palabras clave: Administración Pública Federal. Empleado estatal. Infracción disciplinaria. Principio de eficiencia. Término de Ajuste de Conducta.*

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública Federal exerce importante papel na prestação de serviços públicos e na tutela dos interesses coletivos da sociedade, o que se concretiza por intermédio da atuação coordenada dos servidores públicos. Em face dos deveres e proibições àqueles que agem em nome do Estado, há o exercício do poder disciplinar na apuração de irregularidades funcionais e na aplicação de penalidades cabíveis, em prol da gestão pública eficiente e da salvaguarda do interesse público.

O regime disciplinar decorre do próprio sistema hierárquico e da prerrogativa legal em fiscalizar as atividades administrativas. Nesse contexto, exsurge a discussão quanto à efetiva implementação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito da Administração Pública Federal contemporânea, enquanto instrumento célere, econômico e eficiente na área de correição disciplinar para infrações de menor potencial ofensivo.

A sociedade anseia por melhorias no oferecimento dos serviços públicos e na proteção dos interesses da coletividade, o que, sobremaneira, exige o constante aprimoramento estatal. Um reflexo disso foi a Instrução Normativa nº 04 da Controladoria-Geral da União (CGU), de 21 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020), que disciplina sobre o TAC no Poder Executivo Federal.

Por sua vez, não se pode olvidar que reflexões acerca da consensualidade já foram apontadas por ilustres doutrinadores, como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Gustavo Justino de Oliveira, Juares Freitas, Marcelo Harger e Odete Medauar. Assim, empregam-se ao presente artigo os conhecimentos da ciência jurídica, mormente o Direito Administrativo, bem como a interpretação sistêmica e o método dedutivo perante a pesquisa teórico-bibliográfica.

O atual estudo visa demonstrar, de modo pormenorizado, o conceito legal do TAC enquanto alternativa desburocratizada, as condições para sua celebração, os efeitos e a sua aplicabilidade sob a ótica do princípio da eficiência. Outrossim, além de consolidar uma análise textual de tão relevante instrumento, busca-se construir uma análise interpretativa e crítica, que fundamente a visão consensual e participativa como notório meio de aperfeiçoamento, o que se enquadra na temática da Gestão Pública nas Universidades Públicas e Institutos Federais.

## 2. NOÇÕES SOBRE RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988, desde o seu preâmbulo, resguarda o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar e tantas outras garantias aos cidadãos. O Estado Democrático de Direito, pautado na máxima de que todo o poder emana do povo, conta com a atuação da Administração Pública Federal para a prestação dos serviços públicos, mormente ligados a saúde, educação e segurança pública.

Nesse contexto, os servidores públicos exercem importante papel na efetiva execução das medidas administrativas que visam proporcionar à coletividade o acesso aos direitos básicos tutelados pelo Estado. Para garantir a continuidade e harmonia de sua atuação, a legislação pátria confere ao gestor público o exercício do poder disciplinar para responsabilização funcional, correção de irregularidades e restauração da ordem.

Ao servidor público, investido de suas prerrogativas funcionais, incumbe, no exercício da função administrativa, o dever de uma

atuação proba e em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, sob pena de responsabilização disciplinar.

Para se alcançar os fins públicos almejados, a Administração Pública é dotada do chamado poder disciplinar, que corresponde à possibilidade de se promover, internamente, a punição de servidores de seu quadro funcional em razão de infrações funcionais, através do processo administrativo disciplinar, em sentido amplo, com fulcro no princípio do devido processo legal, preconizado no artigo 5º, LIV, da Carta Magna de 1988 (BRASIL, [2016]).

Dessa forma, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, o poder disciplinar assume a feição de importante recurso instrumental conferido ao Poder Público para organização administrativa e, ainda, para proteção dos interesses da coletividade, eis que da atuação dos servidores públicos há reflexos diretos aos administrados.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 95-96) elucida que:

No que diz respeito aos servidores públicos, o poder disciplinar é uma decorrência da hierarquia; mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde não há hierarquia quanto ao exercício de suas funções institucionais, ela existe quanto ao aspecto funcional da relação de trabalho, ficando os seus membros sujeitos à disciplina interna da instituição.

O sistema hierárquico permite ordenar e rever a atuação de servidores públicos, em face das disposições legais que definem os limites e as sanções cabíveis em caso de descumprimento. Para salvaguardar os interesses públicos, a Administração necessita de mecanismos eficientes para organização administrativa e controle correcional de infrações funcionais.

É de salutar importância destacar a Constituição Federal de 1988 ao se falar em legislação basilar no âmbito do Direito Administrativo

Disciplinar, mormente em face da tutela dos direitos e garantias fundamentais, assim como as disposições gerais acerca da Administração Pública, em seu “Capítulo VII”, com ênfase nos princípios constitucionalmente consagrados no artigo 37, *caput* (BRASIL, [2016]).

Outrossim, o artigo 5º, XXXIV, do Texto Constitucional (BRASIL, [2016]), consagra o direito de petição dos cidadãos em relação aos Poderes Públicos para defesa de direitos ou contra ilegalidade, bem como o direito de se obter certidões em qualquer repartição para proteção de direitos e elucidação de casos de interesse pessoal.

Na esfera da Administração Pública Federal, a Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990), de 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, especificamente o regime disciplinar nos artigos 116 a 142, bem como acerca do processo administrativo disciplinar, tratado nos artigos 143 a 182.

Dessa forma, a Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990) versa sobre os deveres, proibições, penalidades administrativas e as responsabilidades dos servidores públicos federais, enquanto no exercício de seus cargos ou que tenha relação com suas atribuições.

De acordo com o artigo 121 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990), depreende-se que o servidor público federal poderá ser responsabilizado pelo exercício irregular de suas atribuições nas instâncias civil, penal e administrativa. Tais responsabilidades possuem características próprias e abrem espaço para penalizações distintas, a depender de cada instância e conforme a conduta irregular praticada.

Possíveis danos patrimoniais causados ao Poder Público ou a terceiros acarretam a responsabilidade civil, bem como a prática de contravenções e crimes ensejam a responsabilização penal. A responsabilidade administrativa, por sua vez, decorre da inobservância de

deveres funcionais ou da prática de comportamentos vedados na legislação regencial.

O poder disciplinar versa sobre o espaço concedido legalmente para que a Administração possa promover a apuração de irregularidades e aplicar punições aos seus servidores infratores. Tal poder é considerado discricionário a partir do pressuposto de que se pode escolher, com certa margem de liberdade, qual a penalidade mais adequada ao caso sob análise, dentre as sanções previstas legalmente.

Dessa forma, é importante o ensinamento de Nelson Nery Costa (2007, p. 221):

A falta disciplinar é uma ação ou omissão do servidor que contraria o interesse público, perturbando o funcionamento da Administração. Podem ser leves quando a natureza de que se revestem causam um mínimo de dano ao serviço público, mas se tornam graves quando repetidas. Graves, quando afetam o decoro, o prestígio, o bom andamento dos serviços ou causem dificuldades aos fins públicos. E gravíssimas, quando causam prejuízos tão elevados ao Estado que, ao serem apuradas, devem determinar o desligamento para sempre do servidor dos quadros do funcionalismo. Diante de uma falta disciplinar devidamente comprovada, deve ser aplicada uma sanção que significa a consequência danosa que o legislador atribuiu a quem viola a lei.

O processo administrativo disciplinar exige, para persecução de suas finalidades, a implementação de inúmeros procedimentos administrativos. O conjunto desses procedimentos, devidamente ordenados, previstos, por exemplo, na Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), permite que a Administração Pública estruture seus trabalhos e, ao mesmo tempo, resguarde a necessária transparência aos cidadãos, com direito ao contraditório e à ampla defesa, sustentáculos do devido processo legal.

Nesse contexto, destaca-se o posicionamento de José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 987):

O fundamento do processo em foco está abrigado no sistema disciplinar que vigora na relação entre o Estado e seus servidores. Cabe à Administração zelar pela correção e legitimidade da atuação de seus agentes, de modo que quando se noticia conduta incorreta ou ilegítima tem a Administração o poder jurídico de restaurar a legalidade e de punir os infratores. A hierarquia administrativa, que comporta vários escalões funcionais, permite esse controle funcional com vistas à regularidade no exercício da função administrativa. A necessidade de formalizar a apuração através de processo administrativo é exatamente para que a Administração conclua a apuração dentro dos padrões da maior veracidade.

Os princípios são diretrizes que orientam todo o ordenamento jurídico pátrio, de fundamental importância para interpretação e harmonia do sistema. É através do estudo dos princípios que se torna possível, sobretudo, compreender e aplicar o Direito Administrativo em suas múltiplas facetas.

Com fulcro no estudo principiológico, cabe ressaltar a lição de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2013, p. 965-966):

No parágrafo único do art. 2.º da Lei 9.784/99, são estabelecidos critérios a serem observados nos processos administrativos, os quais, conforme podemos constatar, decorrem direta ou indiretamente dos princípios antes enumerados. Reproduzimos a referida lista de critérios, acrescentando, entre parênteses, os princípios que entendemos estarem mais diretamente relacionados a cada qual: I – atuação conforme a lei e o direito (legalidade); II – atendimento a fins de interesse geral (impessoalidade/finalidade), vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei (indisponibilidade do interesse público); III – obrigatoriedade no atendimento do interesse público (impessoalidade/finalidade), vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades (impessoalidade); IV – atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (moralidade); V – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de

sigilo previstas na Constituição (publicidade); VI – adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (razoabilidade e proporcionalidade); VII – indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão (motivação); VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados (segurança jurídica); IX – adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (segurança jurídica e informalismo); X – garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio (ampla defesa e contraditório); XI – proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei (gratuidade dos processos administrativos); XII – impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados (oficialidade); XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige (impessoalidade/finalidade), vedada aplicação retroativa de nova interpretação (segurança jurídica).

Depreende-se, portanto, que a Administração Pública Federal deve manter sua atuação pautada na legislação regencial, a fim de manter a regularidade dos serviços públicos prestados por intermédio de servidores que observem os deveres de conduta, bem como atuem em prol do cidadão.

Em situações de irregularidades funcionais, cabe ao gestor público promover a apuração competente conforme determina o ordenamento e, a depender da gravidade dos fatos ocorridos, adotar ferramentas eficientes que resguardem os direitos do servidor e, ao mesmo tempo, preservem a ordem administrativa.

### 3. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Não obstante a imagem excessivamente burocrática ainda sistematizada nos órgãos públicos, a Administração tem aprimorado mecanismos para fomentar a participação consensual, em atendimento aos anseios da sociedade. Cabe elucidar que não se trata de menosprezar ritos estabelecidos em outras legislações, mas tão somente de analisar caso a caso sob o prisma de uma gestão eficiente, que visa estudar alternativas mais céleres e econômicas.

Em face do número de servidores públicos e das situações possíveis de irregularidades, a adoção de instrumentos céleres e eficientes é medida que se faz essencial para o gestor, sob risco de que a morosidade e os gastos acarretem mais prejuízos. É nesse contexto que exsurge o princípio da eficiência como norteador da atuação estatal.

A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, [2016]), acrescentou a eficiência como princípio expresso no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Não obstante a inserção tenha ocorrido apenas em 1998, a eficiência já se apresentava, implicitamente, enquanto princípio fundamental, em contraste à burocracia administrativa.

Imperioso observar a lição de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2013, p. 206):

A ideia básica é que os controles a que está sujeita a administração pública, e os métodos de gestão que utiliza, acarretam morosidade, desperdícios, baixa produtividade, enfim, grande ineficiência, em comparação com a administração de empreendimentos privados. Propõe-se, por essa razão, que a administração pública se aproxime o mais possível da administração das empresas do setor privado. É esse modelo de administração pública, em que se privilegia a aferição de

resultados, com ampliação de autonomia dos entes administrativos e redução dos controles de atividades-meio (controles de procedimentos), que se identifica com a noção de “administração gerencial”, a qual tem como postulado central exatamente o princípio da eficiência.

No âmbito do processo administrativo disciplinar federal brasileiro, denota-se que o princípio da eficiência opera como fundamento para instrumentalidade do rito e das formas, no equilíbrio entre o interesse público e os direitos dos administrados. Ademais, em consonância com o artigo 2º, parágrafo único, IX, da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), a adoção de formas simples se coaduna com o princípio da eficiência, ligado à própria economia processual.

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 30) ensina que:

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto.

Assim, compete à Administração Pública organizar suas atividades e buscar melhores resultados na prestação dos serviços públicos, o que envolve a devida atuação dos servidores públicos, enquanto no exercício de suas atribuições, como o dever de atender com presteza o público em geral, preconizado no artigo 116, V, da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990).

Por conseguinte, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 84) assim se posiciona:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do

agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro assumiu os ditames da democracia e houve a consagração dos direitos fundamentais, sobretudo a tutela da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, o estudo acerca da consensualidade e da proteção dos direitos fundamentais passou a ser analisado através da atuação da Administração Pública, assim como do Direito Administrativo em geral.

Nesse contexto, ressalta-se o ensinamento de Gustavo Justino de Oliveira (2005, p. 27):

A expansão do consensualismo da Administração Pública vem acarretando a restrição de medidas de cunho unilateral e impositivo a determinadas áreas da ação administrativa. Isso provoca o florescimento da denominada Administração consensual, e a mudança de eixo do Direito Administrativo, que passa a ser orientado pela lógica do consenso.

A consensualidade passa a ser cada vez mais inserida no exercício da função administrativa e, apesar da aparente rigidez da área disciplinar, alcança relevante espaço de reflexão e aplicação prática. Entretanto, não se trata de empregar o consenso de modo irrestrito ou ilegal, mas sim de acordo com a legislação e, sobretudo, com os princípios da eficiência, economicidade, celeridade, razoabilidade e proporcionalidade. A consensualidade deve ser adotada com parcimônia e responsabilidade pelo gestor público, sob risco de violar todos os corolários democráticos que lhe são inerentes.

Nesse desiderato, não se pode olvidar da lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 41):

A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção de todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

No âmbito da atividade correcional, o gestor público não deve se restringir à excessiva instauração de processo administrativo disciplinar para apuração de irregularidades que se enquadrem como de menor potencial ofensivo. Cabe, por conseguinte, a utilização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), regulamentado pela Instrução Normativa nº 04 da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2020), em prol de otimizar os recursos financeiros e o uso de pessoal.

No caso de celebração do termo, o servidor interessado assume o compromisso de ajustar a sua conduta, com a observância dos deveres e proibições constantes no ordenamento jurídico. O TAC deve ser conduzido pela autoridade competente para instauração de processo disciplinar, sendo necessário observar os procedimentos previstos, sob pena de nulidade do ato.

Adota-se o ajustamento de conduta para infração disciplinar de menor potencial ofensivo, ou seja, nas previsões para penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias, conforme o artigo 129 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990), ou com penalidade similar prevista em lei ou regulamento interno. Trata-se de importante instrumento para resolução consensual dos conflitos, em que se privilegia a própria participação do servidor na construção do ato.

Não se pode olvidar que o normativo vigente preconiza que somente poderá firmar TAC se não tiver usufruído do benefício nos últimos dois anos, contados da publicação do instrumento, se não constar

registro válido de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais e, ainda, se tiver ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração.

O ajuste de conduta pode ser determinado de ofício pela autoridade competente para instaurar o rito disciplinar, ser sugerido pela Comissão responsável pela apuração e, ainda, a pedido do interessado, sendo que, em processos disciplinares em curso, deve ser dirigido à autoridade instauradora até dez dias após o recebimento da notificação enquanto acusado.

A Instrução Normativa nº 04 da CGU (BRASIL, 2020) disciplina em seu artigo 6º que o TAC deverá conter a qualificação do servidor envolvido, os fundamentos de fato e de direito, a descrição das obrigações assumidas, o prazo e o modo para cumprimento, além da forma de fiscalização. Destaca-se, ainda, que o prazo de cumprimento não pode ser superior a dois anos.

Outrossim, o TAC deve ser comunicado à chefia imediata do servidor envolvido, eis que consiste em condição essencial para acompanhar o seu efetivo cumprimento. Além disso, há o registro do ajuste nos assentamentos funcionais, bem como publicação de extrato em boletim interno ou Diário Oficial da União a fim de dar publicidade à celebração, todavia apenas sobre o número do processo, nome do servidor celebrante e a descrição genérica dos fatos.

Ressalta-se que a já referida instrução normativa prevê em seu artigo 8º (BRASIL, 2020) que a chefia imediata deverá declarar o cumprimento das condições do TAC, de modo que, assim, não será instaurado processo disciplinar pelos mesmos fatos. Em caso de descumprimento, a citada chefia realizará as medidas cabíveis para o rito disciplinar, inclusive a apuração quantos às obrigações assumidas ao celebrar o ajustamento.

Depreende-se que a inobservância dos requisitos poderá acarretar a nulidade do TAC. O fato de haver previsão para sua celebração consiste em garantia de eficiência administrativa e, sobretudo, segurança jurídica para o servidor público interessado.

Por outro prisma, denota-se que, comumente, predomina a adoção do processo administrativo disciplinar mesmo para infrações de menor potencial ofensivo. Tal comportamento reflete a praxe administrativa caracterizada pela burocratização, com formas engessadas e morosas, que dificultam o olhar do gestor público para ritos mais céleres e eficientes, diante do temor infundado de que tal ajustamento propaga a impunidade.

Nesse íterim, torna-se imprescindível citar Marcelo Harger (2001, p. 139-140):

Ocorre que a existência de discricionariedade no plano da norma não significa que, diante do caso concreto, o administrador possa optar pela solução que melhor lhe aprouver, segundo critérios unicamente subjetivos. É que, como já se disse, a norma sempre busca a solução ótima e não pode o administrador, utilizando uma prerrogativa pretensamente discricionária, diante da existência de duas soluções para um caso concreto, optar pela pior delas. A discricção administrativa não significa liberdade para o administrador eleger qualquer solução ao acaso diante do caso concreto. A lei não considera que todas as soluções sejam igualmente justas para todos os casos. Considera, isto sim, que algumas soluções são justas para uma espécie de casos e outras para as demais espécies. Diante da grande quantidade de situações possíveis, a lei deixa ao administrador a prerrogativa de verificar, em face do caso concreto, qual a melhor solução a ser aplicada. Esclarecendo melhor, a existência de discricionariedade no plano da norma não implica discricção perante o caso concreto. Os fatos servem de parâmetros a balizar a previsão abstrata prevista pela norma e podem chegar até a eliminar a discricionariedade diante do caso concreto.

Nesse sentido, a discricionariedade da Administração encontra limites na legislação e, principalmente, na aplicação dos princípios que regem o exercício da função pública, como a razoabilidade, proporcionalidade e eficiência. O presente estudo não teve a pretensão de esgotar o tema sobre a regulamentação do ajuste de conduta, mas sim demonstrar, em apertada síntese, o conceito, os benefícios e também os obstáculos a serem enfrentados.

Para além do avanço com a publicação de normativo específico para o ajustamento de conduta, perdura a necessidade de capacitação de pessoal para mudanças efetivas no modo de administrar o aparato estatal. A eficiência na sua implementação exige treinamentos funcionais para quem administra os órgãos públicos federais e, ainda, a todos os servidores que, comumente, atuam nos serviços prestados à coletividade.

Nesse diapasão, imperioso destacar a lição de Juarez Freitas (1997, p. 85-86):

O administrador público está obrigado a obrar tendo como parâmetro o ótimo. Em outro dizer, tem o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública. A violação do princípio dar-se-á quando constatado vício de escolha assaz imperfeita dos meios ou dos parâmetros voltados para a obtenção de determinados fins administrativos.

A obediência ao princípio da eficiência, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, [2016]), é fator que se impõe à Administração Pública Federal. Na área de correição disciplinar, o ajustamento de conduta possibilita a participação e o consenso do servidor infrator na condução do procedimento, hora em que tem voz ativa e há a construção do diálogo em prol da melhor decisão administrativa.

É saudável fortalecer o diálogo entre o gestor público e o servidor, pois tal caminho permite maior agilidade na restauração da ordem administrativa. É claro que tal conduta só será possível em casos de menor potencial ofensivo, pois não pode a Administração conviver com arbitrariedades e manter a imagem de impunidade, sob risco de se incitar a repetição de condutas por parte de agentes irresponsáveis com a coisa pública.

Dessa forma, adotar o ajuste de conduta e não instaurar o processo disciplinar em situações de menor gravidade aprimora o uso de pessoal, eis que não há comissão de inquérito, oitivas de testemunhas, perícias e tantas outras fases do rito. Por conseguinte, há inquestionável economia de recursos financeiros, maior celeridade na resolução de irregularidades de baixa lesividade e, ainda, o restabelecimento da necessária harmonia na continuidade dos serviços públicos prestados.

Nesse contexto, no tocante à resolução consensual e pacífica de conflitos, cabe destacar o ensinamento de Odete Medauar (2003, p. 211):

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.

Sob a ótica do princípio da eficiência, amplia-se a transparência da atuação administrativa, com maior legitimidade em suas ações,

voltadas ao aperfeiçoamento dos serviços públicos e ao desempenho dos servidores, com a concretização do diálogo e do consenso entre a Administração e seu corpo funcional.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar em uma estrutura participativa e consensual na Administração Pública Federal expressa, sobretudo, a concretização do Estado Democrático de Direito. O juízo de ponderação se faz presente na adoção do Termo de Ajustamento de Conduta, que aperfeiçoa os recursos financeiros e humanos na resolução de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo.

A sociedade não mais se contenta com as formas essencialmente burocráticas, morosas e perpetuadas pelo Estado, eis que as cobranças são em prol de uma atuação célere, razoável e proporcional aos fins almejados. Assim, o ajuste de conduta possibilita a reeducação do servidor infrator em conformidade com a legislação regencial, sem que, com isso, signifique banalizar infrações disciplinares ou manter a impunidade.

Em contraste à velha dogmática impositiva e autoritária no âmbito da Administração Pública, houve um processo gradual de redemocratização da estrutura estatal após a promulgação da Constituição Federal de 1988, de modo a conciliar o interesse público e a proteção dos direitos fundamentais do cidadão. A atuação administrativa frente às infrações disciplinares passou a ser analisada sob uma perspectiva constitucional e humanizada.

É sabido que o processo administrativo disciplinar federal brasileiro, em sentido amplo, também resguarda os direitos do servidor, como o devido processo legal. Porém, trata-se de meio demorado em vista da

fase instrutória que se prolonga com a produção de provas, como oitivas de testemunhas, perícias e prazos para exercício do direito de defesa.

Trata-se de romper, portanto, com a ideia arcaica de adoção de processo administrativo disciplinar para todos os tipos de infrações, eis que, para os casos de menor gravidade, o ajuste de conduta possibilita maior celeridade em restabelecer o equilíbrio funcional. Assim, o processo administrativo disciplinar torna-se mais eficiente ao ponto em que se concentra, de fato, para os casos de maior gravidade, em que não há margem de ajustamento.

O atuar democrático e consensual na Administração Pública permite a reeducação de seu corpo funcional, de forma dialogada e participativa, com a oportunidade para o servidor infrator reconhecer suas falhas, sem a natureza de punição, bem como nortear sua conduta com fundamento na legislação regencial. A adoção da via alternativa para resolução de infrações disciplinares permite, ainda, a redução de custos com materiais e também com servidores que laboram no processo de correição.

A regulamentação do TAC mediante a Instrução Normativa nº 04 da CGU (BRASIL, 2020) consolidou os requisitos e a aplicabilidade de tão importante instrumento, que alcançou notoriedade em face de sua eficiência, celeridade e economicidade. Como importante passo para superar a rigidez da área de correição disciplinar, a positivação da via consensual, além de atender ao princípio da legalidade, motivou estudos sobre um novo olhar para lidar com situações disciplinares, em que se busca valorizar a dignidade do servidor.

Portanto, a existência de normativo próprio para o ajustamento resguarda maior transparência da atuação administrativa, confere maior legitimidade ao ato e, ainda, protege a necessária segurança jurídica. Sob a ótica do princípio da eficiência, aperfeiçoa-se o consenso e o diálogo nas demandas disciplinares, o que reforça o caráter

educativo em contraste ao processo burocrático e à cultura punitiva desarrazoada. É fato que a gestão pública precisa acompanhar os anseios sociais, os avanços tecnológicos e oferecer uma resposta mais rápida em situações de irregularidades, o que se concretiza através do ajustamento de conduta.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo descomplicado**. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2013.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 04, de 21 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 38, seção 1, p. 155, 26 fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>. Acesso em: 29 abr. 2022.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.
- COSTA, N. N. **Processo administrativo e suas espécies**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- FREITAS, J. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- HARGER, M. **Princípios constitucionais do processo administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MEDAUAR, O. **O Direito Administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OLIVEIRA, G. J. A arbitragem e as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 2, maio/jul. 2005.