

A consensualidade no processo administrativo disciplinar: análise da aplicação do termo de ajustamento de conduta na Administração Pública federal

Consensuality in the administrative disciplinary law: analysis of the application of the behavior adjustment term at the Federal Public Administration

Fabio Lucas de Albuquerque Lima*

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa IDP, Brasília – DF, Brasil

Sandro Lúcio Dezan**

Centro Universitário de Brasília, Brasília – DF, Brasil

1. Introdução

Quando um cristão vai ao confessionário, para cumprir seu dever de reconciliação com a divindade, tradicionalmente recebe a remissão dos seus pecados. Diferentemente dessa situação religiosa, a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) não deveria ser tratada como confissão de culpa. O TAC é um ajuste. Um compromisso firmado entre o compromitente, a Administração, e o compromissário, o servidor. Uma transação, uma concertação¹, exteriorizada num termo de compromisso, com a fina-

* Professor no IDP, Brasília/DF. Doutorando em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (RJ). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2881-3853>. E-mail: fabio.lima@idp.edu.br

** Graduado em Geografia, pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES (1996); Graduado em Direito, pela Universidade Vila Velha – UVV (2000); Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV (2007); Doutor em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (2016); Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho - UMinho, Braga, Portugal (2017); Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória - FDV (2018). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8524-8309>. E-mail: sandro.dezan@ceub.edu.br.

lidade de, através de uma série de obrigações, restabelecer a normalidade do serviço público.

A ótica da legalidade estrita, quando privada da juridicidade integrativa do direito administrativo², tende a enxergar a relação jurídico-disciplinar sempre como submetida ao processo de subsunção lógica ao silogismo: se praticada a infração, o consequente imediato e necessário seria a sanção³. O método dedutivo, consistente na indicação da premissa maior a ser chamada à ação, atrai, pela verificação da premissa menor (fato ilícito), a aplicação da penalidade administrativa. Esse mecanicismo⁴ não funciona, na prática do dia a dia, com a perfeição racionalista do relógio cartesiano. O jurista quando observa na prática a dinâmica do fenômeno disciplinar percebe que esta realidade é complexa, multifacetada, dialética. Essa dinâmica, portanto, não é mecanicista⁵, mas dialógica, discursiva. As relações jurídicas de direito disciplinar se baseiam em interações intersubjetivas⁶, no contexto de uma relação de trabalho para concreção de políticas públicas pelos agentes públicos. Quando a irregularidade exsurge, nessas interações da vida cotidiana no serviço público, como um fenômeno atípico, o direito disciplinar entra em ação. Nesse sentido a complexidade fenomenológica do ilícito⁷ provoca reflexões hermenêuticas que abrem espaço para superação do positivismo jurídico⁸, sendo um dos meios de integração do “direito-texto” a aplicação da teoria da argumentação⁹ jurídica. Como promover a solução de litígios na esfera administrativa sem a imposição de um severo processo administrativo disciplinar a condutas de menor potencial ofensivo? Um dos meios adequados que se coloca no sistema jurídico-administrativo é a figura do TAC.

O TAC na esfera do direito disciplinar é algo realmente disruptivo, que se ajusta ao direito administrativo contemporâneo, sendo, acima de tudo, um instrumento democrático e um vetor do princípio da eficiência

1 MONSALVE CUELLAR, 2024, p. 3.

2 CABRAL, 2021.

3 LIMA, 2024b.

4 IGLESIAS, 2005.

5 CHICOSKI, 2016.

6 MONCADA, 2009, p. 17.

7 DEZAN, 2018.

8 LEAL, 2002, 122.

9 DEZAN; CARMONA, 2017a, p. 218.

administrativa (esta compreendida como um direito do cidadão¹⁰ e não somente como um dever da administração). O instrumento do TAC pode ser compreendido no contexto do pluralismo jurídico, em que a unicidade e a visão positivista do direito se desfazem sob novas ondas de interpretação. Em termos de teorias organizacionais, o TAC se aproxima da teoria das relações humanas. Ou, em termos das teorias simbólicas¹¹, uma forma mais humanizada de diluição do punho punitivista do poder disciplinar.

Neste artigo, objetiva-se discutir teoricamente a consensualidade no direito e processo administrativo disciplinar, bem como fazer uma análise da normatização do Termo de Ajustamento de Conduta na administração pública federal e sua aplicação a irregularidades eventualmente praticadas por servidores do INSS.

A metodologia escolhida foi predominantemente de índole qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental. Subsidiariamente, triangulam-se dados quantitativos sobre processos administrativos disciplinares e TACs celebrados nos últimos anos no INSS, com a análise documental. A análise documental se deu sobre duas normas: a Instrução Normativa nº 004/2020 da Controladoria-Geral da União e a Portaria CORREG nº 81/2022 do INSS. As normas foram colhidas nos sítios eletrônicos do governo federal. A Instrução Normativa nº 004¹² aparece facilmente em pesquisa na ferramenta de busca *Google*. Por sua vez a Portaria CORREG/INSS nº 81, de 9 de novembro de 2022, encontra-se publicada no Boletim de Serviço Eletrônico do INSS de mesma data e ano, também facilmente encontrável na rede mundial de computadores. Os dados quantitativos em relação ao número de processos por entes federais, consta do sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União, e os dados quantitativos de processos disciplinares e o número de TAC no INSS foram solicitados à Corregedoria-Geral do INSS que forneceu que os mesmos aos autores. Os referidos dados se encontram no sítio da intraprev do INSS, no e-Corregedoria¹³.

O roteiro do artigo, após essa Introdução, apresenta na Seção 2 a nova fase do direito administrativo brasileiro no sentido de uma valorização da consensualidade para resolução de conflitos administrativos. Na Seção 3,

10 CABRAL, 2024.

11 HATCH; CUNLIFFE, 2013.

12 Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43531/7/IN_4_2020.pdf

13 <https://www-ecorregedoria.prevnet.painelcorreg/grafico/visualiza>.

apresentam-se as principais fontes da admissão pelo direito positivo da figura do TAC, nas diversas áreas do direito administrativo sancionador disciplinar no âmbito federal. Na Seção 4, procede-se à análise da normatização do instituto do TAC, regulamentado no direito administrativo disciplinar dos servidores públicos civis federais pela Instrução Normativa da Controladoria-Geral da União nº 004¹⁴, bem como da Portaria da Corregedoria-Geral do INSS nº 81¹⁵, trazendo à baila dados recentes sobre sua aplicação no INSS. Ao final, os autores apresentam as conclusões no sentido de a aplicação do TAC se constituir um avanço no cenário teórico e prático do processo administrativo disciplinar.

2. As sementes da consensualidade na administração pública e premissas para sua validade

A consensualidade no sistema jurídico brasileiro pode ser encarada como um processo de superação de um paradigma¹⁶ em que predominava a adversariedade contumaz, que de certa maneira banalizou a via judicial como primeira via e não a derradeira. Adotar uma cultura de consensualidade não se limita a superar camadas de um sistema culturalmente voltado ao culto do conflito, algumas vezes num viés autoritário e excludente, no sentido da dificuldade ao acesso à justiça e reconhecimento de direitos. Essa nova perspectiva, fundamenta-se no paradigma do direito constitucional administrativo no qual a Administração Pública é o maior vetor de concreção das políticas públicas.

A redemocratização do país ensejou um modo de atuação do Estado mais próximo da sociedade, numa compreensão de que o direito promove a emancipação do ser humano e que o cidadão¹⁷, enquanto mantenedor da burocracia com seus tributos, tem pelo menos voz¹⁸ no planejamento e fiscalização das atividades estatais¹⁹. A abertura política nacional pós-1988, encontra-se numa superação de limites intrínsecos dos modelos de Estado

14 BRASIL, 2020.

15 BRASIL, 2022.

16 MOREIRA NETO, 2003.

17 MUÑOZ, 2012.

18 BARNES, 2011.

19 SANTIN; FRIZON, 2020.

liberal e social²⁰. Nesse contexto, de uma governança pública moderna²¹, em que o cidadão é cocriador de valores públicos, é que se insere a consensualidade no setor estatal brasileiro.

A possibilidade de consensualidade pela Administração Pública necessariamente passa pelo princípio da motivação²² e pelo cuidado para que a manifestação dessa consensualidade não seja expressão de abusividade²³. Diante de um perigo, no sentido de que o uso indevido da consensualidade pode ocasionar abusos, prega-se a utilização da argumentação jurídica válida^{24,25}.

A consensualidade no Poder Público está inserida no movimento de abertura democrática da República Federativa do Brasil na década de 1980²⁶. A redemocratização do país culmina com a promulgação da Constituição em 1988, indicando uma busca da integração entre o Estado e a Sociedade, que devem funcionar em rede. A redemocratização do país avançou para uma compreensão de que problemas jurídicos podem ser solucionados sem a necessidade de imposição unilateral de obrigações pela Administração²⁷.

A possibilidade da concertação não se trata somente de uma alteração no direito-texto²⁸, mas de uma mudança de padrão comportamental. Essa mudança de paradigma, infelizmente, não é como virar uma chave. Pelo contrário, é um processo permanente de construção, desconstrução e reconstrução de nossos valores, entendimentos e posturas. Passa, assim, por uma mudança cultural²⁹. Entretanto, uma correlação pode-se afirmar existir paralelamente a esse fenômeno: a abertura que a redemocratização proporcionou ao país.

O direito como sistema de manutenção da solidariedade social para atendimento e coordenação das expectativas sociais não se adequa a uma

20 COPELLI; MORAIS, 2022.

21 MOTTA, 2013.

22 NEVES; FERREIRA FILHO, 2018.

23 CYRINO; SALATHÉ, 2024, p. 638.

24 ANTUNES, 1999.

25 ASENSI, 2010.

26 ROCHA, 1997, p. 9.

27 GUERRA; PALMA, 2018.

28 DEZAN, 2018.

29 ASENSI, 2013.

postura autoritária ultrapassada^{30,31}. Pelo revés, a Administração deve se comportar como cumpridora da lei e do direito em prol do bem comum³².

No direito administrativo sancionador, sem o devido processo legal, as infrações ainda que existentes, não podem ser ensejadoras de seu consequente lógico (sanção), um dos exemplos fenomenológicos da imanência entre direito material e direito processual³³. O primeiro somente se manifesta na realidade dos fatos através de um processo justo, ordenado, previsto previamente em estatuto legal democraticamente estatuído³⁴.

A contenção do poder estatal se operacionaliza pela obrigatoriedade do processo administrativo, constitucionalizado pela importância da proteção de direitos fundamentais³⁵, como o direito à presunção de inocência, o direito de não ser condenado antes de ser ouvido, o direito a ser processado por juízes imparciais e isentos, o direito a uma duração razoável do processo. Indo além do processo, a consensualidade no Poder Público se coloca como meio para resolver problemas jurídicos³⁶ de forma mais dialogada com a sociedade³⁷.

Como a Constituição trouxe feixes amplificados de direitos sociais, com amplo direito de ação para os interessados, houve um crescimento exacerbado de formas de reivindicação de direitos por meio do processo judicial³⁸. Se é verdade que o acesso à justiça deve ser facilitado, inclusive, ou principalmente, para os mais vulneráveis, o exercício do acesso à justiça gerou uma maior demanda perante o Poder Judiciário³⁹. Daí que a tendência de congestionamento passou a dominar o trâmite das demandas pela via judicial⁴⁰. A solução do problema pela via da judicialização, portanto, pode acarretar dificuldades⁴¹ como a morosidade, a falta de especialização e, por conseguinte, a ineficácia da decisão final.

30 MOREIRA NETO, 2003.

31 VIEIRA DE ANDRADE, 2007, p. 17.

32 PEREIRA, 2019, p. 138.

33 BEDAQUE, 2003, p. 17.

34 DEZAN; CARMONA, 2017a, p 213-214.

35 DEZAN; CARMONA, 2017a, p. 229.

36 SCHMIDT-ASSMANN, 2003.

37 MOREIRA NETO, 2003.

38 LIMA, 2024a.

39 SADEK, 2014.

40 LIMA, 2024a.

41 ASENSI, 2013.

A criação do TAC trouxe para a hermenêutica jurídico-administrativa novas “caixas”⁴², com as quais é necessário pensar e manejar a normatividade disciplinar com um paradigma muito diferente do paradigma anterior⁴³. Uma via extremamente interessante, entretanto, não é uma avenida para levar a caminhos tortuosos, que visam muitas vezes encobrir ilegalidades e abusos do comprometente⁴⁴.

A consensualidade ainda que para evitar-se um processo administrativo disciplinar, ou suspender, ou encerrar um procedimento já em andamento, submete-se à principiologia que rege o direito administrativo sancionador geral, submetido ao rígido controle na esfera de legalidade pelos órgãos de assessoramento correcional e pelo órgão de assessoramento jurídico⁴⁵, bem como pelo controle jurisdicional dos atos administrativos⁴⁶.

Como o controle da higidez do ato sempre pode receber a lupa dos órgãos de controle e se submeter, por outro lado, a questionamentos em razão da existência do direito constitucional da ação, o TAC corporifica obrigações que decorrem de uma transação, a qual necessita manter limites aceitáveis de legalidade. Esses limites são fixados através do direito material e do direito processual, que em rede operacionalizam a avença estacionando-a nas balizas da juridicidade administrativa⁴⁷.

Portanto, para não levar a pecha de uma consensualidade abusiva⁴⁸, ou como alguns denominam consensualidade de “fachada”, o oferecimento e a negociação do TAC devem ser pautados por premissas básicas: legalidade e juridicidade. Aqui, também não se pode perder de vista a importância da transparência⁴⁹. Dito de outra maneira, deve-se ter cuidado para o TAC não servir, a título de exemplo, para acobertar a superveniência da prescrição da pretensão punitiva⁵⁰. Diante da necessidade da motivação⁵¹ fundamentada da decisão de fazer ou não realizar a transação jurídico-administrativa

42 SUNDFELD, 2014.

43 COLETTTO, 2024.

44 FARIA, 2022.

45 LUCENA, 2024.

46 DEZAN; CARMONA, 2019, p. 120.

47 NEVES; FERREIRA FILHO, 2018.

48 GÓMEZ GONZÁLEZ, 2018, p. 536.

49 LEAL, 2002.

50 VALDIVIA; BLAKE, 2015, p. 101.

51 ANDRADE, 2007, p. 63; CYRINO; SALATHÉ, 2024, p. 651.

com o servidor (ou com o particular, por exemplo, no direito regulatório), não se admite o silêncio como postura de denegação do pedido. Explicado com outras palavras, não pode haver omissão via silêncio⁵² em relação à possibilidade de transação administrativo-disciplinar, sob pena de, em não admitindo, poder o gestor público violar um direito fundamental ao diálogo entre Estado, sociedade e indivíduo, como uma variação importantíssima nessa equação⁵³. O silêncio como omissão decisória tácita pode conter violações graves do princípio da juridicidade.

A Administração Pública se posiciona na busca pela solução conciliada para adequar a conduta, devendo manter padrões de legalidade (flexibilizada em certa medida pela juridicidade⁵⁴), de economicidade, de moralidade e de eficiência na motivação da decisão^{55,56}.

A esse respeito, Enterría coloca limites ao poder discricionário da Administração, prevendo a possibilidade de a ação administrativa ser submetida a controle judicial caso extrapole o interesse da coletividade⁵⁷ ou o bem comum⁵⁸. Como a necessidade de tipicidade⁵⁹ na definição das infrações pela legislação dos tipos infracionais é um assunto que preocupa a doutrina nacional e internacional⁶⁰ (e aflige o intérprete do direito administrativo disciplinar⁶¹), no sopesamento da oferta ou aceitação do TAC, a tipicidade pode ser um elemento a ser considerado para admissão da avença como regular e legítima.

A necessidade de motivação da decisão de proposta de avença com o particular previne desvios e a suscetibilidade ao controle judicial⁶². O silêncio não tem o condão de suprimir a possibilidade do TAC, bem como situações de camuflagem de irregularidades do próprio administrador não podem transformar o instrumento em via inadequada para sacralizar um

52 KATO, 2018, p. 114.

53 LISA, 2011, p. 44.

54 ZUNINO, 2018, p. 50.

55 ANTUNES, 1999, p. 19.

56 CYRINO; SALATHÉ, 2024, p. 636.

57 TENÓRIO DE AMORIM; RODRIGUES, 2019, p. 197.

58 ENTERRÍA, 1996

59 CAMPOS, 2002, p. 78.

60 RAMÍREZ ROJAS, 2020.

61 SÁNCHEZ MORÓN, 2014.

62 BACELLAR FILHO, 2013.

não-direito⁶³, uma irregularidade, cometendo-se mais uma injustiça com a outra parte que de boa-fé se submete ao TAC. A juridicidade⁶⁴ que hidratou o direito administrativo brasileiro, mais democrático e mais participativo^{65,66} desde a Constituição de 1988, passou a contemplar no processo administrativo disciplinar a transação para solucionar um problema de comportamento inadequado.

3. A consensualidade no processo administrativo disciplinar

As atividades no serviço público seguem regras e princípios da boa gestão, sempre no sentido de um direito administrativo voltado à concreção dos direitos fundamentais⁶⁷. As condutas tendem a se amoldar à licitude e à prestação de serviços públicos com qualidade para o cidadão, como ensina Sánchez Morón⁶⁸. O problema surge quando há o desvirtuamento das condutas e a irregularidade prejudica o serviço público. A legislação ordena, então, que se apurem os fatos. Mesmo nessa apuração, eventuais envolvidos possuem direitos subjetivos perante a Administração.

Assim, no direito administrativo sancionador, a Administração Pública se coloca como um dos atores da relação jurídica de direito administrativo. O cidadão representa o outro lado de uma relação dialógica, com valores axiomáticos como a boa-fé processual⁶⁹. Nesse sentido, Enterría considera o cidadão, interessado na resolução de um problema perante a Administração, como um dos protagonistas na relação jurídica de direito administrativo⁷⁰.

O processo como representação plástica de uma realidade que esteticamente pode ser criticada como um fim em si mesma, centrada no respeito à legalidade, deve ser superado para uma perspectiva de tutela de valores maiores que o direito de punir: o direito a uma relação jurídica integralizada pela juridicidade⁷¹. A legalidade e o direito, no âmbito do direito constitu-

63 CYRINO; SALATHÉ, 2024, p. 648.

64 MOREIRA NETO, 2003, p. 156.

65 COLETTTO, 2024.

66 MOREIRA, 2010, p. 86-88.

67 DEZAN; HERKENHOFF; GUIMARÃES, 2019.

68 SÁNCHEZ MORON, 2014, p. 315.

69 DEZAN, 2024.

70 ENTERRÍA, 2013.

71 DEZAN; CARMONA, 2016, p. 235.

cional administrativo, estão a serviço do bem comum, que se materializa como direito subjetivo dos cidadãos a um serviço público qualificado para assegurar o máximo de garantias sociais.

A juridicidade administrativa, compreensiva do conteúdo da lei e do direito, nas relações de processo administrativo disciplinar, no Estado Democrático de Direito⁷², estará atenta a que, embora inexista uma triangulação processual no processo administrativo, a dualidade na realidade processual disciplinar da Administração Pública, enquanto inquisidor e julgador, encontre limites na processualidade escrita e dialógica⁷³. Esse fundamento de juridicidade reside na constitucionalização do direito administrativo. Por força desse entendimento de abertura e de justiça administrativa, o enfoque sai do ato jurídico para a valorização da categoria de relação jurídica enquanto centro dinamizador do processo administrativo disciplinar⁷⁴.

A adoção do novo paradigma traz consequências práticas. Indubitavelmente, admitir-se que a decisão administrativa, elemento estruturante e *core* dos atos da gestão pública, implica que se incorporem saberes, regras e princípios de dialogicidade⁷⁵ com o sujeito passivo, como sujeito de direito, a fim de que a vontade estatal encontre seu fundamento de validade⁷⁶, é o novo paradigma do direito administrativo moderno.

A concreção do direito inicia seu movimento com técnicas hermenêuticas de interpretação⁷⁷, manifestadas não exclusivamente pelo silogismo jurídico. Indo além, a argumentação jurídica aplicada sobre os fatos da vida administrativa, seja em relação ao servidor público, seja em relação ao particular sujeito ao direito administrativo sancionador geral⁷⁸, fez a doutrina majoritária evoluir da perspectiva, em que a unilateralidade do ato administrativo dominava no campo do poderio estatal sobre as pessoas⁷⁹, para uma noção dialógica de relação jurídica como direito subjetivo.

Esse processo não foi algo instantâneo, mas um processo evolutivo em uma sociedade que passou por mudanças estruturais para incorporar valores

72 SAKAILI; CABRAL, 2021.

73 MONCADA, 2009.

74 CALDAS, 2016, p. 221.

75 SAKALI; CABRAL, 2019.

76 LIMA, 2007, p. 112.

77 BEDAQUE, 2003, p. 127.

78 CORDERO QUINZACARA, 2021z

79 GUERRA; PALMA, 2018.

de pluralismo, de diversidade, de respeito aos direitos humanos. De igual forma, foi a incorporação e evolução do instituto do TAC. A primeira ocorrência que vem à mente de quem já trabalhou na prática da Administração Pública com o TAC, são as normas da Lei da Ação Civil Pública, com um dispositivo nela inserido quando da promulgação do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078)⁸⁰.

Mesmo em improbidade administrativa já se admite a transação administrativa⁸¹. Em que pese já fosse prevista a solução consensual entre o Estado e o particular através da desapropriação consensual, é somente após 1988 que o direito administrativo se prepara para a adoção de meios adequados de solução de problemas para além da tradicional judicialização dos conflitos⁸².

Com mais força, o Novo Código de Processo Civil (NCPC)⁸³, de 2015, estimulou de maneira intensa a conciliação e a mediação mesmo com o poder público em juízo. Para além dessa perspectiva da busca da pacificação social através de meios adequados de resolução de litígios fora da arena da adversariedade judicial, as normas de mediação e conciliação, paulatinamente, foram arrastadas pela maré positiva do novo estatuto processual civil⁸⁴. De modo que, ainda que subsidiariamente, esse regramento pode ser aplicado ao direito administrativo por expressa disposição legal do novo NCPC⁸⁵.

A integralização de ramos de sistemas jurídicos diversos indica um comportamento legislativo altamente favorável às posturas conciliatórias, pela rapidez, pela eficiência e pela realização do direito numa perspectiva mais ampla do que a via mais estreita da legalidade estrita, num contexto de primazia das leis e da juridicidade⁸⁶. Tal conclusão pode ser corroborada pela permissão de realização de acordos em uma área tão prestigiada e sensível para a manutenção da saúde das finanças públicas e do próprio Estado como as relações jurídicas de direito tributário. Assim, a transação com o Poder Público atinge o auge com a possibilidade de transação na seara do direito tributário com a Fazenda Nacional, instituída através da Lei nº 13.988⁸⁷.

80 BRASIL, 1990a.

81 MELLO, 2019; SAIKALI; CABRAL, 2021.

82 FORTINI; DANIEL, 2024.

83 BEDAQUE, 2003, p. 78.

84 DEZAN; GUIMARÃES, 2019, p. 837.

85 DEZAN; CARMONA, 2017b, p. 524.

86 MOREIRA NETO, 2003.

87 BRASIL, 2020.

4. Normatização do TAC no setor público federal e sua aplicação no INSS

Nessa seção 4, o artigo apresenta o Termo de Ajustamento de Conduta no processo administrativo disciplinar federal, com análise documental da Instrução Normativa nº 004, de 2020, e sua regulamentação no INSS através da Portaria CORREG/INSS nº 81, de 2022. Ao final são analisados dados quantitativos da realidade dos processos administrativos disciplinares do INSS e a realização de TAC na autarquia previdenciária.

4.1. A IN/CGU nº 004 e sua aplicação ao processo administrativo disciplinar na esfera federal

A IN/CGU nº 004 (Brasil, 2020) evoluiu de instruções anteriores, como a IN/CGU nº 17, de 2019, e a IN/CGU nº 2, de 2017. Enquanto as primeiras instruções eram mais tímidas, admitindo a primeira delas o TAC apenas para infrações leves puníveis, em tese, com no máximo advertência, a IN/CGU nº 004 (Brasil, 2020), previu a possibilidade de sua utilização para fatos suscetíveis de sanção até suspensão por 30 (trinta) dias⁸⁸. Assim, representa um aperfeiçoamento do instrumento do TAC e sua aplicabilidade ao direito administrativo disciplinar federal, ainda que tomada da primeira instrução, pois é um instituto com menos de 10 (dez) anos.

A aplicação do TAC, portanto, no processo administrativo disciplinar federal, deve ser considerada como uma mudança de paradigma positiva ao sistema normativo disciplinar. O processo administrativo disciplinar é um instrumento formal que tem um custo operacional e financeiro que não pode ser desconsiderado. A instrumentalização dos direitos de defesa, essencial para o cumprimento do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, implica que o processo disciplinar perdure por um longo tempo, por vezes alguns anos, entre a admissibilidade, fase de instrução, fase de defesa, relatório à autoridade e, por fim, a fase de análises para julgamento⁸⁹. De modo que a criação do instrumento do TAC no processo administrativo disciplinar caminha na senda da modernidade jurídica brasileira de soluções consensuais de conflitos, realizando o princípio da

88 VICENTE; CARMONA, 2023.

89 KATO, 2018, p. 122.

imediatidade, diminuindo o gasto público e permitindo que o servidor mantenha sua ficha funcional imaculada. Nesse sentido, a permissão para lavratura de TAC está prevista na IN/CGU nº 004⁹⁰:

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.

Então, a Administração direta e indireta da União está habilitada a manejar o TAC para os casos de ilícitos ou irregularidades mais leves, ditas na IN de menor potencial ofensivo, desde que preencham os requisitos nela previstos.

Com isso, quando a infração emergente afigurar como um ilícito de menor potencial ofensivo, obedecidos os critérios objetivos contidos na IN nº 004, admite-se a lavratura do TAC, para evitar a turbulência e o custo operacional de um processo administrativo disciplinar. Assim, evita-se o desgaste do próprio servidor, na dimensão de sua dignidade, pela admissão, de forma fundamentada e legítima, devidamente motivada e descartadas situações de imposição abusiva do instituto, de uma transação administrativo-disciplinar. No entanto, o instrumento do TAC deve seguir parâmetros, que incluem normas de competência, hipóteses de cabimento e de não cabimento:

Art. 4º A celebração do TAC será realizada pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar.

Art. 5º A proposta de TAC poderá:

- I - ser oferecida de ofício pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar;
- II - ser sugerida pela comissão responsável pela condução do procedimento disciplinar;
- III - ser apresentada pelo agente público interessado.

90 BRASIL, 2020.

§ 1º Em procedimentos disciplinares em curso, o pedido de TAC poderá ser feito pelo interessado à autoridade instauradora em até 10 dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado⁹¹.

O artigo 4º supracitado objetivou parametrizar quem seria a autoridade competente para realização do TAC. Isso é um princípio de lisura, de tecnicidade e de segurança jurídica para o servidor, que não fica ao alvedrio de qualquer superior hierárquico que deseje constrangê-lo, possa fazê-lo, com o manejo indevido do TAC.

O instituto inovador carrega traços legitimadores da flexibilização em prol da Administração e do servidor, para determinadas infrações de potencial menos grave. Não se quer profetizar negativamente que no futuro não se possa estabelecer outros instrumentos normativos que possam ajustar, pelo menos por uma oportunidade, uma conduta ou falta mais grave, como o instituto do acordo de leniência, atualmente previsto para uma pessoa jurídica na Lei nº 12.846⁹². Mas isso não está no plano normativo atual, podendo apenas ser discutido num viés de legislação futura.

Por sua vez, o artigo 5º abre um leque de possibilidades de oferta em vários momentos e instâncias antes do julgamento do processo disciplinar. Embora o parágrafo primeiro, acima transcrito, coloque uma trava temporal para a solicitação do TAC não existe fundamento legal para a negativa do TAC, preenchidas as demais exigências, ao servidor antes do julgamento.

De fato, a IN da CGU trouxe uma flexibilidade importante para o TAC, podendo sugerir sua realização o próprio servidor, a comissão processante, a autoridade instauradora. Nada obsta que a autoridade julgadora, quando preenchidos os demais requisitos, também possa ofertar o TAC, porquanto quem pode o mais pode o menos. Haverá um juízo de conveniência e oportunidade para que a Administração não fique ao dispor, em tempo indefinido, do acusado.

4.2. A Portaria CORREG/INSS nº 81 e o TAC no INSS

A Portaria do INSS regulamenta o TAC internamente, mantendo a quase integralidade dos dispositivos da IN nº 004, de 2020, apenas avançando

91 BRASIL, 2020.

92 BRASIL, 2013.

em questões pontuais como a indicação da necessidade de qualificação da autoridade que celebra a avença.

Dispositivos em relação ao cumprimento do TAC, que não existem na IN nº 004, são minudentemente descritos na Portaria CORREG/INSS nº 81, de 2022. No entanto, da análise dos documentos, verifica-se que há um cuidado em registrar nos assentamentos funcionais do servidor a celebração do TAC, com o que não se concorda, pelos fundamentos teóricos expostos nas seções iniciais deste artigo: o TAC não pode ser visto como uma confissão de culpa ou como um indicativo de antecedentes disciplinares. Por isso, entende-se que, como expressamente previsto o sigilo sobre o TAC, o mesmo poderia ficar limitado à Corregedoria e à chefia imediata até integral adimplemento, não devendo ir para os assentamentos funcionais do servidor. Veja-se o contido na Portaria CORREG/INSS⁹³:

Art. 8º Uma vez firmado pelas partes, o TAC será publicado em boletim de serviço interno e deverá ser registrado nos assentamentos funcionais do servidor e nos sistemas correccionais, mantendo-se registro atualizado sobre o cumprimento das condições estabelecidas no TAC.

Afigura-se que a publicação poderia se limitar ao extrato do TAC, e pondera-se que não há real necessidade de registro integral do TAC nos assentamentos funcionais do servidor. Mas, igual dispositivo contém o art. 8º da IN/CGU nº 004, pelo que se compreende que a regulamentação seguiu a diretriz da Controladoria-Geral da União. Da mesma forma, quando as normas estipulam que dentre as obrigações do TAC pode estar contida a necessidade de retratação do interessado⁹⁴, a interpretação conforme o direito deste dispositivo deve limitar a sua aplicação limitada a casos em que o direito prevê a necessidade de retratação como dirimente da conduta:

Art. 7º [...]

§ 2º As obrigações estabelecidas no TAC poderão compreender, dentre outras:

I – reparação do dano causado;

II – retratação do interessado;

III – participação em cursos visando à correta compreensão dos seus deveres

93 BRASIL, 2022.

94 BRASIL, 2022.

- e proibições ou à melhoria da qualidade do serviço desempenhado;
- IV – acordo relativo ao cumprimento de horário de trabalho e compensação de horas não trabalhadas;
- V – cumprimento de metas de desempenho;
- VI – sujeição a controles específicos relativos à conduta irregular praticada⁹⁵.

A Portaria do INSS, portanto, trazendo o mesmo dispositivo da IN/CGU nº 004, incide em necessidade de maior especificação. Isso é natural, pela novidade da previsão do TAC no direito disciplinar. As demais hipóteses refletem o equilíbrio que se quis conferir ao instituto na seara administrativa.

Na regulamentação do instrumento do TAC pela Corregedoria-Geral do INSS, nota-se que apesar de um maior detalhamento, os dispositivos espelham, em linhas gerais, a norma fundante, a IN/CGU nº 004. Não há qualquer demérito, muito pelo contrário: o instituto é novo, não há dispositivo expresso na legislação disciplinar sobre o TAC, decorrendo isso muito mais de um pressuposto de solução conciliatória de conflitos do que de uma disposição expressa de lei. Como exposto no referencial teórico, a motivação autorizativa do TAC enfrenta desafios, dentre eles, a dificuldade de ponderar qual penalidade em tese seria aplicável ao caso concreto, haja vista que o TAC, a princípio, somente deve ser admitido em situações de menor potencial ofensivo (suspensão até 30 dias). Essa é a grande questão: como se aferir se no futuro, após um processo disciplinar, a infração seria apenada no máximo com suspensão de 30 dias? Diante dessa flexibilidade do arbitramento da penalidade de suspensão, há que se ter um cuidado maior na questão da motivação para justificar a admissão ou negativa da celebração do acordo.

Discutir o TAC e sua aplicação prática no INSS compreendendo o período de 2020 a 2024, ao mesmo tempo em que se apresentam dados concretos da prática da adoção do TAC no INSS se constitui um trabalho que, dada a pouca ocorrência nos estudos empíricos nessa área, pode ter conotação um tanto exploratória. Apesar disso, o artigo buscou dados reais sobre a estatística dos processos disciplinares e dos TAC celebrados na maior autarquia brasileira.

95 BRASIL, 2022.

Assim, pelos dados colhidos no e-Corregedoria do INSS, infere-se que os procedimentos disciplinares no INSS ultrapassam a casa de 500 processos por ano, o que demanda uma capacidade operacional extraordinária do quadro reduzido de servidores da autarquia que atuam na Corregedoria-Geral. A Corregedoria do INSS analisando os procedimentos disciplinares de sua competência concluiu pelo arquivamento de mais de 50% dos casos oriundos de auditoria prévia ou de denúncia que lhe foram submetidos.

No mesmo período, a Corregedoria julgou o mérito de 22.67% dos processos, dado que sua competência está limitada aos processos de penalidade prevista de advertência e suspensão de até 90 dias. E em 13.01% dos casos houve a indicação da aplicação da penalidade expulsória, pelo que são enviadas ao dirigente máximo da autarquia, o Presidente do INSS, para julgamento. Os percentuais não estão individualizados por número de apenados, visto ser comum em apenas um processo disciplinar existirem diversos acusados que sofrem a penalidade expulsória ou de cassação de aposentadoria.

Não se precisa argumentar muito para fazer compreender ao leitor a importância de o INSS manejar o TAC para as infrações de menor potencial ofensivo, haja vista a expressividade dos números apresentados acima. Diante disso, o INSS adotou o instituto do TAC em 2020 e já realizou dezenas de transações disciplinares com servidores, evitando o emprego da pouca força de trabalho em casos menos graves e alocando-a para apuração dos processos administrativos disciplinares de maior gravidade. Dados fornecidos sob solicitação à Corregedoria do INSS indicam um crescimento significativo do número de celebrações de TAC desde a Instrução Normativa nº 004. Enquanto no primeiro ano, no qual a IN CGU nº 004 saiu publicada, o INSS celebrou apenas de 4 (quatro) TAC, esse número sobe para 7 (sete) em 2021, vai a 10 (dez) em 2022, chegando a 18 (dezoito) no ano de 2023. O ano de 2024 alcançou a celebração de 22 (vinte e dois) acordos do TAC.

Em sua pesquisa empírica, Vicente e Carmona encontraram um número expressivo de TAC celebrados no âmbito do Poder Executivo Federal, remontando ao expressivo número de mais de 5000 casos entre 2018 e 2020⁹⁶. Com isso, embora os dados sejam anteriores à presente pesquisa, pode-se inferir que existe muito espaço para a ampliação no INSS, haja vista ser a maior Corregedoria no âmbito federal. Entretanto, ainda que

96 VICENTE; CARMONA, 2023, p. 136.

pareça um quantitativo relativamente pequeno para o tamanho da autarquia previdenciária, os seus números de 2020 a 2024 simbolizam um avanço prático significativo para além da mudança de paradigma, o que permitirá um aprimoramento de sua aplicabilidade a mais processos, realizando a eficiência e valorizando a dignidade da pessoa humana.

Em princípio, possíveis resistências podem encontrar alicerce numa postura fulcrada no domínio da legalidade como dever de ofício, estritamente hierarquizada e vinculada, a qual, como se expôs no referencial teórico, tem recebido temperamentos proporcionais à adequação do direito e das normas a realidades complexas dos fenômenos sociais e jurídicos. De modo que se no passado qualquer forma de flexibilização da legislação, ainda que em benefício do ente público, era tida como sacrilégio, atualmente é vista como uma prática salutar para o Estado, para a sociedade e para o indivíduo.

Como bem enfatizado na Seção 2 do presente trabalho, a unilateralidade do ato administrativo vem perdendo espaço no Estado Democrático de Direito para a visão do direito administrativo sancionador, enquanto manifestação fenomênica de uma relação jurídica. A mudança do paradigma da unilateralidade do ato administrativo, explicitada no referencial teórico, é corroborada por diversos autores, dentre estes, Fortini e Daniel⁹⁷. O princípio da legalidade, cuja significação tem uma irradiação altamente clivada pelo prisma dos sistemas dos diversos ramos do direito, passa a iluminar a relação jurídico-administrativa com diversidade de cores, numa perspectiva de juridicidade. Essa compreensão amplificada do moderno direito administrativo deve ser entendida enquanto uma realidade sociojurídica que não concebe o plexo normativo dissociado de fatos e valores.

Na admissão do TAC para não persecução disciplinar, pelo contrário, abrem-se diversas possibilidades de legitimação do restabelecimento da ordem prescritivo-normativa, com a mediação de conflitos entre Administração e o servidor civil. Dito isto, para pacificar que a atividade administrativa vinculada à legalidade também está unida ao princípio da eficiência, da pacificação social, da duração razoável dos processos, e que, portanto, admite uma flexibilização razoável, em situações legalmente previstas, para colocar fim à controvérsia jurídica, preconiza-se o estudo e a aplicação do TAC na esfera disciplinar⁹⁸.

97 FORTINI; DANIEL, 2024, p. 88.

98 ARAÚJO; SIQUEIRA; MELLO, 2020, p. 304

Pela simples razão de que a possibilidade de TAC não significa uma porta aberta para justificação de infrações administrativas, existem pressupostos para seu cabimento, regras de competência para sua admissão e processamento, bem como do seu acompanhamento. Situações em que, após um novo descumprimento, ou uma nova conduta delitiva, diante da gravidade desta, a legislação posta veda a celebração do TAC. Segundo as palavras da Instrução Normativa nº 004, de 2020, em seu artigo 3º, é “[P]or meio do TAC o agente público interessado se compromete a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente”⁹⁹. Com isso, o fato de não se realizar o processo administrativo disciplinar e de, consequentemente, não se aplicar uma sanção pela sua lavratura, não inibe os atributos de prevenção e repressão do sistema sancionatório como um todo. Muito pelo contrário, a sensação de rapidez, de resolutividade, de expressão factual do princípio da imediatidade, reforçam esses atributos¹⁰⁰.

O TAC é um instrumento muito discutido e colocado em prática em diversos ramos do saber jurídico, principalmente para salvaguarda de interesses coletivos, manifestando uma nova faceta do setor público. O bom serviço público enquanto atividade vocacionada à prestação das políticas públicas, pode ser considerado como inserido nesse contexto. A adoção do TAC pelo INSS trouxe para a autarquia previdenciária uma flexibilidade organizacional no sentido de uma melhor alocação das equipes processantes, realizando a pacificação social no ambiente administrativo com uma eficiência que o processo administrativo em determinadas situações não consegue atingir.

Assim, o TAC é inserido do direito e processo administrativo disciplinar a partir da Controladoria-Geral da União para resolver os casos de infrações menos graves e gerando eficiência, com a preservação da disciplina em seu caráter pedagógico e a integridade da dignidade do servidor público federal.

5. Conclusão

No presente artigo, objetivou-se discutir teoricamente a consensualidade na Administração Pública federal e analisar a normatização do Termo de Ajustamento de Conduta no processo administrativo disciplinar da Administração Pública federal, constante da Instrução Normativa nº 004 (BRASIL, 2020),

99 BRASIL, 2020.

100 KATO, 2018, p. 117.

bem sua aplicação a irregularidades eventualmente praticadas por servidores do INSS no período de 2020 a 2024, com base na Portaria CORREG nº 81 (BRASIL, 2022).

No curso deste debate, foram abordados aspectos relacionados à consensualidade abusiva, quando o gestor irregularmente se utiliza do TAC para simular regularidade a uma situação em que o TAC é impertinente. Abordaram-se questões importantes como a possibilidade de processos autocompositivos no direito sancionador geral, apontando diversas alterações legislativas que permitem a adoção do instrumento do TAC para solucionar ou adequar condutas sem a necessidade de aplicação da sanção administrativa ao administrado. Debateu-se também que a melhor forma de proteger o instituto é a fundamentação e motivação dentro de um processo de argumentação jurídica válida, após o processo de hermenêutica interpretativo.

Para concluir, a celebração do TAC não deve ser vista como uma confissão de culpa. No âmbito do TAC, a Administração Pública não atua como uma autoridade moral ou espiritual, mas como uma das partes de uma relação jurídica administrativa em cujo lado simétrico se encontra um ou vários cidadãos¹⁰¹. O TAC representa uma ressignificação da postura autoritária estatal adotada no passado com uma diretriz punitivista contra o corpo de servidores. Estes muitas vezes se encontram sobrecarregados de serviços e demandas crescentes para o atendimento de políticas públicas. De modo que, principalmente para condutas não dolosas e que remetem ao erro administrativo, não se justificam punições severas, podendo o TAC ser uma medida de justiça.

Mesmo assim, por mais benéfico que seja, não pode o TAC ser lavrado sem motivação e sem critérios razoáveis e proporcionais¹⁰². O instrumento passa pelo cumprimento de vários requisitos: agente competente, hipótese cabível, lisura, não ser imotivado, não buscar encobrir realidades escusas ou encobertas sob o véu da propalada nova consensualidade. Assim, evitados os abusos, o instrumento é um vetor de eficiência, dialogicidade e democratização das relações jurídico-administrativas.

101 MONCADA, 2009, p. 19.

102 MELLO, 2009, p. 80.

Referências

- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O dever da fundamentação expressa de atos administrativos*. Coimbra: Almedina, 2007.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. A Fundamentação do Ato e o Procedimento Administrativo: Centralidade ou Periferia da Fundamentação? *Revista do Ministério Público*, v. 20, n. 77, 1999.
- ARAÚJO, Valter Shuenquener; SIQUEIRA, Ana Letícia da Costa; MELLO, Frederico Silva. Acordos no processo administrativo sancionador: solução negociada como uma opção eficiente. *Revista Juris Poiesis*, v. 23, n. 32, p. 295-318, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5935/2448-0517.20200013>.
- ASENSI, Felipe Dutra. *Curso Prático de Argumentação Jurídica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- ASENSI, Felipe Dutra. *Direito à Saúde. Práticas Sociais Reivindicatórias e sua Efetivação*. Curitiba: Juruá, 2013.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BARNES, Javier. Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, n. 67, pp. 77-108, 2011.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e Processo: Influência do Direito Material sobre o Processo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção ao consumidor e dá outras providências. 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm#art113.
- BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm.
- BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm.
- BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm.

- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Instrução Normativa 004, de 21 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, junto à Administração Pública. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020*. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm.
- CABRAL, Flávio Garcia. *Medidas Cautelares Administrativas. Regime Jurídico da Cautelaridade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2021.
- CABRAL, Flávio Garcia. *O Conteúdo Jurídico da Eficiência Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. A relação jurídico-administrativa pactual pública: por um paradigma de eficiência e eficácia dos contratos administrativos. *Universitas Jus*, v. 27, n. 3, p. 219-230, 2016.
- CAMPOS, Tomás Cano. La analogía en el Derecho administrativo sancionador. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 113, 2002.
- CHICOSKI, Davi. A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico. *Revista de Digital de Direito Administrativo*, v. 3, n. 1, 2016. DOI: <https://doi.org/0.11606/issn.2319-0558.v3n1p254-283>.
- COLETTI, Bruno Irion. A evolução da noção de consensualidade no Direito Administrativo e o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal*, n. 64. Seção: Soluções Autorais, p. 77-92, 2024.
- COPELLI, Giancarlo Montagner; MORAIS, Jose Luis Bolzan. A necessidade de novos discursos teóricos frente à crise do Estado Social. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, [S. l.], n. 61, 2022. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.0.1396>.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo. El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal. *Revista de Derecho*, v. 25, n. 2, p. 131-157, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502012000200006>.
- CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A Consensualidade Abusiva no Direito Administrativo: notas iniciais de teorização. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, p. 634-660, 2024. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v10i2.808>.
- DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia e Hermenêutica do Direito Administrativo. Para uma Teoria da Decisão Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018.

- DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 6.ed. Curitiba: Juruá, 2024.
- DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A juridicidade administrativa contrária a direitos fundamentais no processo administrativo sancionador: uma relativização inconstitucional do princípio da legalidade. *Revista da AGU*, Brasília, v. 15, n. 3, p. 245-268, 2016.
- DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A ilusória amorfia do processo administrativo sancionador: o princípio da instrumentalidade das formas vs. as finalidades do processo sob o amparo da ética da moral e da complexidade. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 50, p. 208-232, 2017a.
- DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. O processo administrativo disciplinar e os pressupostos processuais sob a égide da nova processualidade civilista (Lei 13.105/2015). *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. 18, n. 2, p. 516-545, 2017b.
- DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Processo administrativo - Lei 9.784/1999*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- DEZAN, Sandro Lúcio; GUIMARÃES, Jader Ferreira. Da “Pré-verdade” à “Pós-verdade” no processo administrativo e a Capacidade de Resposta ao Estado à Proteção de Direitos. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 24, n. 3, 2019. DOI: <https://doi.org/10.14210/nej.v24n3.p830-854>.
- DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A Administração Pública Concretista de Direitos Fundamentais. Um olhar para além do positivismo jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.
- ENTERRÍA, Eduardo García de. Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado. *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, v. 89, 1996.
- ENTERRÍA, Eduardo García; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. (Tomo I, 16. ed., e Tomo II, 13 ed.). Madrid: Civitas, 2013.
- FARIA, Luzardo. O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na administração pública consensual. *Revista de Direito Administrativo*, v. 281, n. 3, pp. 273-302, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.88324>.
- FORTINI, Cristiana; DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. Os acordos substitutivos de atividade sancionatória unilateral em contratos da

- Administração Pública no Brasil. In: (Orgs) FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda Veloso; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. *Integridade e Contratações Públicas. Reflexões atuais e desafios*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- HATCH, Mary Jo; CUNLIFFE, Ann L. *Organization Theory. Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- IGLESIAS, Carmen. *El pensamiento de Montesquieu*. Barcelona: Círculo de Lectores, 2005.
- KATO, Mariana Almeida. Os acordos substitutivos e o termo de ajustamento de conduta (Lei nº 7.347/1985). *Revista de Direito Administrativo*, n. 1, p. 101-125, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.74803>.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda. Necesidad-esencialidad de criterios legales para la determinación de una sanción administrativa. *Revista Chilena de Derecho*, v. 45, n. 2, p. 531-544, 2018. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-34372018000200531>
- GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Edição Especial, pp. 135-169, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77653>.
- LEAL, Rogério. *O ato administrativo e relação jurídica administrativa*. Curitiba: Juruá, 2002.
- LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. Inteligência Artificial, Acesso à Justiça e o Papel da Advocacia-Geral da União na Redução dos Conflitos Previdenciários. *Derecho y Cambio Social*, n. 76, 2024a. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13194692>.
- LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. *Elementos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024b.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- LISA, Federico José. El silencio de la administración en el procedimiento administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 11, n. 44, p. 41-58, 2011. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v11i44.219>.
- LUCENA, Aluizo. A Defesa dos Agentes Públicos pela Advocacia-Geral da União sob a Perspectiva da Teoria da Agência. *Revista ANPPREV de Seguridade Social*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 1–32, 2024. DOI: <https://doi.org/10.70444/2966-330X.v.1n.1.2024.1003>.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MELLO, Glaucia Rodrigues T. de Oliveira. Consensualidade na improbidade administrativa: por que não? *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 72, 2019.
- MONCADA, Luís S. Cabral de. *A relação jurídica administrativa: para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 11-141.
- MONSALVE CUELLAR, Martha Elisa. Os meios consensuais de resolução de conflitos na Colômbia. *Revista ANPPREV de Seguridade Social*, Brasília, DF, v. 1, n. 2, p. 1-8, 2024. DOI: <https://doi.org/10.70444/b9mrk705>.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo. Princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 231, p. 129-156, 2003. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77653>.
- MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O Estado da Arte da Gestão Pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, jan/fev 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 12, n. 47, p. 13-50, 2012. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v12i47.188>.
- NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, v. 55, n. 218, p. 63-84, 2018.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Infrações e sanções administrativas*. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- RAMÍREZ ROJAS, Gloria Edith. *Flexibilización y Derechos Fundamentales en El Derecho Disciplinario. Estudio comparativo Colombia-España*. Medellín: Editorial Diké, 2020.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. *Revista Legislativa*, v. 34, n. 136, 1997.
- SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista da USP*, n. 11, 2014.
- SAKAILI, Lucas Bossoni; CABRAL, Flávio Cabral. O termo de ajustamento de conduta como instrumento de consensualidade na improbidade

- administrativa. *Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica*, v. 2, n. 1, p. 27-52, 2021. DOI: <https://doi.org/10.51284/RBPJ.2.saikali>
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de La Función Pública*. 8.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2014.
- SANTIN, Janaína Rigo; FRIZON, Leone. Administração Consensual, Accountability e Transparência na Administração. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 2, pp. 1435-1458, 2020. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.48608>.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Barcelona: Marcial Pons, 2003.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *O Direito Administrativo Plural. Direito Administrativo para Céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- TENÓRIO DE AMORIM, Fernando Sérgio; RODRIGUES, Ricardo Schneider. A resolução online de litígios (ODR) na administração pública: o uso da tecnologia como estímulo à transparência. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, [S. l.], n. 54, 2019.
- VALDIVIA, José Miguel; BLAKE, Tomás. El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el derecho administrativo. *Revista Estudios Públicos*, n. 138, p. 93-135, 2015. DOI <https://doi.org/10.38178/cep.vi138.196>.
- VICENTE, Luciano Rosa; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A timidez do Termo de Ajustamento de Conduta na Receita Federal do Brasil. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 23, n. 93, p. 133-152, 2023. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v23i93.1589>.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*. Coimbra: Edições Almedina, 2007.
- ZUNINO, Pablo Leiza. *Principios de Los Procedimientos Administrativos Disciplinarios*. In: *Procedimiento Administrativo Disciplinario*. Montevideo: Fundação de Cultura Universitaria, 2018.

Recebido em 09 de janeiro de 2025.

Aprovado em 25 de maio de 2025.

RESUMO: Este artigo discute, sob uma perspectiva teórica, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e sua regulamentação no serviço público federal. Seu surgimento se insere no paradigma do constitucionalismo democrático, fundamentando-se na dignidade da pessoa humana do servidor e no princípio da eficiência, especialmente quanto à economicidade do instrumento. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica, e realiza análise documental das normas que autorizam a celebração do TAC na esfera disciplinar. De forma subsidiária, são examinados dados quantitativos sobre a aplicação do TAC na Corregedoria-Geral do INSS. As conclusões indicam que o TAC representa uma mudança de paradigma na administração pública federal.

Palavras-chave: consensualidade, poder público, processo administrativo disciplinar, termo de ajustamento de conduta.

ABSTRACT: This article discusses the Behavior Adjustment Agreement (BAA) and its regulation in the federal public service. BAA emergence is part of the paradigm of democratic constitutionalism, based on the dignity of the human person and the principle of efficiency, especially in terms of the instrument's cost-effectiveness. The research adopts a qualitative methodology and carries out a documentary analysis of the rules that authorize the signing of BAAs in the disciplinary sphere. In a subsidiary way, quantitative data on applying the TAC in the INSS Internal Affairs Department is examined. The conclusions indicate that the BAA represents a paradigm shift in federal public administration.

Keywords: consensuality, public power, disciplinary proceedings, behavior adjustment agreement.

SUGESTÃO DE CITAÇÃO: LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque; DEZAN, Sandro Lúcio. A consensualidade no processo administrativo disciplinar: análise da aplicação do termo de ajustamento de conduta na Administração Pública federal. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Edição 68, jan/jun, 2026. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.2128>.