



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
NOTA TÉCNICA Nº 399/2022/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.101251/2022-34

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTOS

1. **ASSUNTO**

1.1. Consulta acerca de questões relacionadas ao Termo de Ajuste de Conduta - TAC.

2. **REFERÊNCIAS**

2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

2.2. Instrução Normativa CGU nº 4, de 21 de fevereiro de 2020.

2.3. Manual de Processo Administrativo Disciplinar, Brasília, Janeiro de 2021.

3. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Tratam os autos de consulta formulada pela Corregedoria da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, por meio do Ofício nº 1/2022/COAD - CORREG/CORREG/FUNAI 2272091 (Despacho CORREG/GAB/2021 2272092), trazendo questões relacionadas ao Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.

3.2. Os questionamentos tiveram por origem a análise de situação concreta em que dois servidores “*supostamente teriam violado os deveres do artigo 116, inciso III (observar as normas legais e regulamentares) e as proibições do artigo 117, inciso IV (opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço), ambos da Lei nº 8.112/90*”, em razão da prática de condutas que obstaculizaram indevidamente a concessão de auxílio moradia. Segundo informações prestadas pela FUNAI, a questão foi levada à via judicial, resultando na condenação do órgão ao pagamento dos valores reclamados a título de auxílio.

3.3. Em 27/05/2020, o Serviço de Análise Correcional - SEAN da FUNAI, após análise dos fatos, concluiu pela necessidade de instauração de SINVE, “*com vistas a avaliar se houve a utilização de critérios não legais e (ou) negligência no procedimento de análise*” por parte dos servidores, de modo a criar dificuldade à restituição.

3.4. Ainda, de acordo com as informações apresentadas, estabelecido um novo ciclo de gestão da corregedoria da FUNAI, a partir da posse da nova Corregedora do órgão em 01/07/2020, foi dado início a um trabalho de análise de todos processos em trâmite na unidade, sendo que o exame do processo em questão veio a ocorrer na data de 11/02/2021.

3.5. Naquela oportunidade, a titular da unidade setorial de correição discordou das conclusões do SEAN-FUNAI de necessidade de instauração de SINVE, por entender que, diante das informações já existentes, caberia para a situação a celebração de TAC, sem exigir a abertura de um processo investigativo para a apuração dos fatos.

3.6. Na sequência, a unidade interna de pessoal da FUNAI foi instada a prestar informações em relação a situação funcional dos servidores envolvidos, resultando na identificação de que a medida de ajuste de conduta restaria inócua em relação a um deles, uma vez que aposentado, e que o outro servidor cedido pela Polícia Rodoviária federal – PRF, teria retornado ao seu órgão de origem.

3.7. Dessa forma, de acordo com as informações prestadas, a proposição de TAC como solução do conflito subsistiu tão somente em relação ao servidor cedido, sendo-lhe comunicada a possibilidade de celebração do termo, ao que manifestou interesse.

3.8. Na sequência, os autos foram encaminhados à Corregedoria da PRF para conhecimento e celebração do TAC, ocorrendo, contudo, que os mesmos retornaram à FUNAI pelos seguintes motivos:

[...] No entanto, chegando na Unidade, entenderam que para firmar TAC, mister uma apuração preliminar, retornando, pois, os autos à CORREG/FUNAI, orientando que deveríamos realizar uma IPS e, mais, no mínimo, a oitiva de eventuais testemunhas do fato, do ofendido e coleta de outros elementos de informação que julgar necessário com o fim de proceder uma análise fundamentada sobre os indícios obtidos para embasar decisão sobre oferecimento do TAC (segue cópia da resposta - Ofício nº 995/2021/CG/PRF (SEI nº 3590819)).

3.9. Na oportunidade, a Corregedora da FUNAI entendeu ser desnecessário o desenvolvimento de uma ação de investigação no seu âmbito para celebração do TAC, especialmente porque, já realizada a análise preliminar conclusiva acerca da possibilidade de celebração do termo.

3.10. Dito isso, vale ressaltar que a celeuma verificada traz à tona dúvidas relacionadas à competência de análise e à própria celebração do TAC, que serão adiante abordadas.

3.11. Cumpre informar que compete a esta Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE a produção de respostas em tese às consultas que abordem casos concretos em matéria correcional, conforme dicção do art. 49, inciso VI, da Portaria CGU nº 3.553, de 2019.

3.12. É o bastante relatório.

4. ANÁLISE

4.1. O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC – é um instrumento administrativo por meio do qual a Administração, ao identificar condutas que possam ser caracterizadas como infrações administrativas de menor potencial ofensivo, celebra um acordo com o servidor para o ressarcimento dos eventuais danos causados e cumprimento de certas obrigações durante o período de até 2 anos. A sua viabilidade está condicionada ao preenchimento de requisitos específicos estabelecidos na Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020

4.2. É notório que o TAC suspende a via processual disciplinar até o seu efetivo cumprimento, promovendo, com isso, a redução de custos para a Administração, e, ao mesmo tempo, oportunizando o enfrentamento de uma condição menos gravosa ao envolvido, sem deixar, contudo, de apresentar uma resposta à conduta antijurídica praticada.

4.3. Cumpre assinalar que a autoridade competente para a instauração do correspondente procedimento disciplinar detém a competência tanto para o oferecimento da proposta de TAC como para a sua celebração, conforme especificam os arts. 4º e art. 5º, I da IN nº 04/2020:

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.

(grifo nosso)

4.4. Contudo, vale dizer que a aplicação do TAC nos casos de servidores cedidos de outros órgãos é um fato merecedor de exame mais aprofundado. Nestas situações, cabe avaliar se o servidor cedido praticou a conduta irregular no órgão cessionário, e ainda se encontra trabalhando no mesmo local, ou, noutro caso, se retornou ao órgão de origem cedente após a prática da irregularidade. Tais questões serão abordadas na sequência.

4.5. Em primeiro plano, para o caso de celebração de TAC com servidor cedido, que ainda esteja lotado no órgão cessionário, a questão é simples. Nesta hipótese, aplica-se o entendimento fixado no Portal das Corregedorias ([portal das corregedorias/TAC](#)):

De quem é a competência para celebração de TAC no caso de servidor público cedido a outro órgão?

Nos termos do art. 4º da IN nº 04/2020, a celebração do TAC será realizada pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar: Sendo competente a autoridade do órgão cessionário, o TAC será celebrado em seu âmbito, devendo informar-se o órgão cedente para fins de registro nos assentamentos funcionais do servidor. (grifou-se)

4.6. Já no caso de servidor cedido que retorne ao órgão cedente após a prática de ato considerado como infração disciplinar de menor potencial ofensivo, entende-se que, da mesma maneira, também caberá à autoridade administrativa competente do órgão cessionário a proposição e celebração do TAC, oportunidade em que serão verificadas a incidência da prescrição, os requisitos do TAC e a necessidade de apuração investigativa, com posterior comunicação desta decisão ao órgão cedente.

4.7. Ainda em referência ao servidor cedido que tenha retornado ao órgão de origem, cabe mencionar que a posterior apresentação de denúncia junto a este órgão, informando a prática de infração administrativa de menor potencial ofensivo à época da cessão, impõe que a denúncia, bem como outras evidências existentes, sejam encaminhadas para o conhecimento e exame do órgão cessionário - apesar da competência concorrente do órgão cedente para a proposição e celebração do TAC, que será explicada linhas à frente.

4.8. Neste ponto, passa-se a fazer uso de conceitos utilizados em relação ao PAD para aplicação por analogia ao TAC. Nesse sentido, insta destacar que a facilidade na coleta de elementos probatórios e na descoberta da verdade dos fatos investigados revelam que a instauração de um PAD deve ocorrer preferencialmente no órgão onde foi praticada a irregularidade, ou seja, no órgão cessionário, não afastando, contudo, a possibilidade de instauração no âmbito do órgão cedente. A este respeito vejamos o que dispõe o Manual de Procedimento Administrativo Disciplinar da CGU (pg. 90): *“No aspecto espacial, o processo disciplinar será instaurado, preferencialmente, no âmbito do órgão ou instituição em que supostamente tenha sido praticado o ato antijurídico. Essa regra geral tem o propósito de facilitar a coleta de provas e a realização de diligências necessárias à elucidação dos fatos controversos”*. No mesmo sentido, porém de forma mais específica, assim decidiu a Corte Especial do STJ: *“A instauração de processo disciplinar contra servidor efetivo cedido deve dar-se, preferencialmente, no órgão em que tenha sido praticada a suposta irregularidade, mas o julgamento e a eventual aplicação de sanção, quando findo o prazo de cessão e já tendo o servidor retornado ao órgão de origem, só podem ocorrer no órgão ao qual o servidor público federal efetivo estiver vinculado”*. (Inf. 598)

4.9. Com efeito, entende-se que a análise prévia do ato antijurídico em condutas de pequena monta, pelos mesmos motivos de proximidade dos fatos e conseqüente facilidade na coleta de provas, deve seguir a mesma regra espacial delineada no parágrafo anterior, ou seja, com uma concorrente, porém preferencial, competência de instauração. Desta forma, também no caso de servidor cedido, cabe **preferencialmente** à autoridade competente do órgão cessionário verificar as condições de oferecimento de TAC, bem como da sua respectiva proposição e celebração, valendo lembrar, de outro lado, que esta competência preferencial não afasta a possibilidade da implementação do TAC e da via disciplinar pelo órgão cedente, uma vez que este também se enquadra como autoridade competente para a instauração do processo disciplinar, conforme as condições estabelecidas nos arts. 4º e art. 5º, I da IN nº 04/2020.

4.10. Na mesma linha, conforme o posicionamento do STJ, de que o julgamento e eventual aplicação de sanção em PAD são de competência do órgão cedente, também se entende que, por analogia, este mesmo parâmetro de fixação de competências pode ser aplicado em relação à celebração e ao cumprimento do TAC. Isso porque, do mesmo modo que existe no PAD uma responsabilidade do órgão cessionário pelo processo desde a sua instauração até a emissão do relatório final pela comissão e, de outro lado, do órgão cedente pela competência de julgamento e aplicação da penalidade, também em relação às fases do TAC esta noção pode ser compartilhada, embora o termo se constitua como ato administrativo de natureza não processual. Esta correspondência pode ser identificada na seguinte forma: da equivalência da proposição do TAC a cargo do órgão cessionário em relação ao relatório final de PAD; e de equivalência da celebração e verificação do cumprimento das obrigações de TAC a cargo do órgão cedente, com o qual o servidor possui vínculo originário, em relação ao julgamento e aplicação de sanção no PAD. Ou seja, também é possível a proposição do TAC pelo órgão cessionário e a sua celebração e fiscalização pelo órgão cedente em alinhamento com a norma de regência específica.

4.11. Cuida especificar que o entendimento anterior decorre do fato de que, embora todo o procedimento para a celebração do TAC deva corresponder preferencialmente a um acordo administrativo estabelecido junto ao órgão cessionário, existe a necessidade da preservação do princípio da hierarquia, de modo que as decisões que afetam o vínculo originário do servidor com a Administração são atribuídas à responsabilidade do órgão cedente. Há de se observar que este posicionamento não vai de encontro com a preferência de proposição e celebração pelo órgão cessionário, servindo tão somente para justificar a possibilidade da existência da competência concorrente.

4.12. Noutro lado, impõe esclarecer que diante da verificação da existência de órgãos diversos em uma relação com envolvimento de servidor cedido, as obrigações do termo de ajuste, que devem sobretudo atender ao interesse público, sujeitam-se a uma análise de viabilidade de cumprimento e fiscalização junto ao órgão cedente. Nesta situação, cientes da não taxatividade das obrigações estabelecidas para o TAC, nos termos do art. 6º, § 2º da IN CGU nº 04/2020, evidencia-se uma necessidade de adequação das obrigações a serem definidas no respectivo termo para uma perspectiva que observe a possibilidade de cumprimento destas pelo servidor, bem como de supervisão pela chefia imediata no âmbito do órgão cedente, ou seja, apesar de relacionadas às causas de origem do ato ilícito e às atividades e funções do servidor junto ao órgão cessionário, os compromissos dispostos no termo devem seguir parâmetros gerais de maneira a não comprometer a sua viabilidade e correspondente efetividade.

4.13. Sob outro aspecto, caso a autoridade do órgão cedente venha a considerar que as informações encaminhadas conjuntamente a uma proposição de TAC são insuficientes para a tomada de decisão de celebração do termo, caberá a ela solicitar informações complementares como subsídio decisório ou mesmo uma nova análise da situação - a partir das circunstâncias e elementos que especificar -, sendo também possível a solicitação de abertura ou continuidade de procedimento investigativo para a reunião de novas evidências.

4.14. Dessa forma, nos casos de discordância do órgão cedente em relação à análise proveniente do órgão cessionário, ou mesmo de entendimento pela insuficiência de elementos para a análise decisória de celebração do termo, a ausência de solução para a questão, como o não atendimento à solicitação de informações ou de instauração de procedimento investigativo, poderá resultar na não celebração de TAC junto ao órgão cedente. Nestas circunstâncias, a responsabilidade da apuração dos fatos, que pode resultar na celebração do ajuste de conduta ou de possível processamento disciplinar, passa a ser do órgão cessionário, isso, frise-se, sem retirar a competência concorrente de celebração do pacto ou de apuração disciplinar do órgão cedente.

4.15. São estas as considerações que se entendem como pertinentes em relação às questões aventadas.

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante de todo o exposto, em resposta à consulta formulada pela Corregedoria da FUNAI, que trata de caso de proposição e celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC - em relação a servidor cedido que tenha retornado ao órgão de origem, conclui-se que:

- a) O TAC deve ser preferencialmente proposto e celebrado no âmbito do órgão cessionário;
- b) No caso de retorno do servidor cedido e posterior apresentação de denúncia junto ao órgão cedente, em que se comunique infração administrativa de menor potencial ofensivo ocorrida à época da cessão, deve-se promover o encaminhamento da denúncia e das evidências existentes ao órgão cessionário para conhecimento e exame;
- c) Nas hipóteses de proposição de TAC pelo órgão cessionário, e posterior encaminhamento para celebração e fiscalização junto ao órgão cedente, as informações encaminhadas devem constituir embasamento suficiente para a tomada de decisão, sendo que o não atendimento à solicitação de informação ou falta de apresentação de justificativa plausível para novo levantamento de elementos probatórios e informativos traz a responsabilidade de constituição do termo para o órgão cessionário, que poderá, ao seu juízo e motivadamente, promover o arquivamento do caso, a celebração do termo ou, em última instância, acessar a via disciplinar;
- d) No caso de retorno de servidor cedido, a viabilidade de cumprimento e fiscalização do TAC junto ao órgão cedente exige o estabelecimento de obrigações de cunho genérico, de forma a garantir a adequação e efetividade da medida.

5.2. À consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANO REGIS COSTA PIRES, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 13/04/2022, às 16:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2289163 e o código CRC 8F172EFA

Referência: Processo nº 00190.101251/2022-34

SEI nº 2289163