



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2222/2024/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.103813/2024-46

INTERESSADO: SISCOR - Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

1. ASSUNTO

1.1. Consulta acerca da interpretação da Portaria normativa CGU nº 27/2022 e das consequências funcionais da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Constituição da República Federativa do Brasil.
- 2.2. Código Penal brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940).
- 2.3. Lei nº 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990.
- 2.4. Instrução Normativa CGU nº 2, de 30 de maio de 2017.
- 2.5. Instrução Normativa CGU nº 17, de 20 de dezembro de 2019.
- 2.6. Instrução Normativa CGU nº 4, de 21 de fevereiro de 2020.
- 2.7. Portaria Normativa nº 27, de 11 de outubro de 2022.
- 2.8. BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2003, v. 2. p.554.
- 2.9. RMS 22980/MS, Rel.^a Ministra JANE SILVA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/MG), DJe 15/09/2008.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de consulta formulada por unidade do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal com o objetivo de ver aclaradas as suas dúvidas quanto à interpretação a ser dada a dispositivo da Portaria Normativa CGU nº 27/2022 e, ainda, quanto às consequências funcionais para o servidor celebrante de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC.

3.2. A Nota Técnica (3206807) elaborada pela unidade correcional consulente apresenta diversas dúvidas, que podem ser resumidas nos seguintes questionamentos:

- a) Qual o significado da expressão "ajustar a sua conduta", prevista no artigo 64 da Portaria Normativa CGU nº 27/2022? A expressão pressupõe que o servidor admita ter praticado irregularidade funcional?
- b) Os Termos de Ajustamento de Conduta podem ser utilizados como maus antecedentes para os fins do artigo 128 da Lei nº 8.112/90?
- c) O registro de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta pode ser utilizado como fundamento para a não indicação de servidor para ocupar cargo comissionado?
- d) Por quanto tempo o registro de celebração do Termo de Ajustamento de Conduta deve permanecer na ficha funcional do servidor?
- e) O registro de celebração do Termo de Ajustamento de Conduta deve ser realizado em que campo específico do SIAPENET?
- f) Após a publicação do extrato, é possível fornecer acesso à íntegra do processo que subsidiou a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta?

3.3. São esses, portanto, os questionamentos aos quais esta nota técnica procurará responder.

4. ANÁLISE

4.1. O Termo de Ajustamento de Conduta, método consensual de solução de conflitos, foi instituído no âmbito do Poder Executivo Federal por intermédio da Instrução Normativa CGU nº 2, de 30 de maio de 2017 e, naquela oportunidade, o artigo 2º da norma exigia do servidor celebrante, além do compromisso de ajustar a sua conduta, também a admissão da prática da irregularidade:

"Art. 2º Por meio do TAC o agente público interessado assume a responsabilidade pela irregularidade a que deu causa e compromete-se a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente."

4.2. Nesse primeiro período, os órgãos relatavam à Corregedoria-Geral da União a dificuldade de celebrarem TACs em virtude da necessidade de que o servidor confessasse a prática de infração disciplinar. As manifestações das unidades integrantes do SISCOR subsidiaram o aperfeiçoamento do instituto que, a partir do instrumento normativo seguinte

(Instrução Normativa CGU nº 17, de 20 de dezembro de 2019), não mais exigia que o servidor confessasse a prática da conduta supostamente irregular, mas apenas que se comprometesse a ajustar a sua conduta. Essa desnecessidade de que o servidor celebrante confesse a prática da suposta irregularidade se mantém até hoje, uma vez que a Portaria Normativa nº 27, de 11 de outubro de 2022, repete as redações dos normativos antecedentes.

4.3. Após a breve introdução, passa-se a responder aos questionamentos formulados na consulta.

4.4. **Qual o significado da expressão "ajustar a sua conduta", prevista no artigo 64 da Portaria Normativa nº 27/2022? A expressão pressupõe que o servidor admite ter praticado irregularidade funcional?**

4.4.1. O artigo 61 da PN nº 27/2022 estabelece que o TAC "consiste em procedimento administrativo voltado à resolução de conflitos em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo", ou seja, uma vez identificada uma possível irregularidade administrativa por parte Administração Pública, é possível deixar de processar o servidor investigado e com ele celebrar um acordo, desde que preenchidos determinados requisitos.

4.4.2. Tratando-se o TAC de um sucedâneo do processo administrativo disciplinar, só é possível dar início ao procedimento para a celebração da avença quando também se puder apurar (e punir) a conduta por intermédio de processo administrativo disciplinar. Esse, aliás, é o motivo pelo qual não se permite a celebração de TAC no caso infrações fulminadas pela prescrição.

4.4.3. Portanto, se o TAC só pode ser celebrado quando for possível instaurar processo administrativo disciplinar, pode-se concluir que existe, ao menos até o momento da celebração, e no entendimento preliminarmente manifestado pela Administração Pública, indícios de que a conduta do servidor configura uma irregularidade administrativa. Ou seja, que ele tenha praticado uma conduta que não esteja de acordo com os ditames legais e que, por isso mesmo, precisa ser ajustada.

4.4.4. O fato de a Administração Pública considerar, ao menos até o momento da celebração do TAC, que a conduta do servidor configura infração disciplinar, não significa que o servidor precise confessar a prática da infração disciplinar ou mesmo admitir que a sua conduta tenha sido desajustada. O que se exige do servidor público celebrante do TAC, a partir das alterações promovidas nos instrumentos normativos regulamentadores, é apenas que ele se comprometa a comporta-se de determinada maneira no **futuro**, sem fazer referência a condutas pretéritas. Isso pode ser extraído, inclusive, dos modelos de instrumentos de TAC distribuídos pela Corregedoria-Geral da União, como se depreende da leitura dos trechos abaixo destacados, referentes aos campos "fundamentos de fato e de direito" e "compromisso":

"4 - FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

Sugestão de texto:

Considerando o baixo potencial ofensivo das irregularidades objeto do presente processo, uma vez que.... (descrever as irregularidades).

Considerando não haver indícios que justifiquem a majoração da penalidade de advertência (ou suspensão até 30 dias) e tendo o compromissário ressarcido os danos causados (ou assumindo neste ato o compromisso de ressarcir).

Considerando que o Termo de Ajustamento de Conduta tem por objetivo garantir a eficiência e racionalidade indispensáveis na atuação das corregedorias em toda a Administração Federal, e em obediência aos princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público por meio da racionalização dos procedimentos administrativos;

A autoridade instauradora firma o presente compromisso, por meio do qual o servidor interessado se compromete a....

7 - COMPROMISSO

Sugestão de texto:

O compromissário se compromete a observar e a cumprir o elenco de deveres e proibições a que está sujeito enquanto servidor público, notadamente os previstos na Lei nº 8.112/90, bem como no Código da Ética profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/94) e no Código de Conduta Profissional do Servidor da CGU.

O compromissário assume o dever de doravante, em situação similar, agir dentro das cautelas e formalidades exigidas pela disciplina e pela ética e, em caso de dúvida, buscar a devida orientação.

O compromissário compromete-se, ainda, a (descrever obrigações impostas ao servidor a serem cumpridas ao longo do prazo estabelecido e as formas como deve fazê-lo), mediante apresentação de documentação comprobatória (se for o caso).

4.4.5. O que se percebe, portanto, é que a Portaria Normativa CGU nº 27/2022, ao estabelecer a necessidade de ajustamento da conduta do servidor, não se dirige ao possível compromissário, exigindo dele o reconhecimento da prática de conduta desajustada e a consequente assunção de culpa; ao contrário, a norma dirige-se à Administração Pública, impedindo-a de submeter a compromissos servidores cujas condutas não tenham sido por ela consideradas como irregulares, ainda que em cognição sumária.

4.5. **Os Termos de Ajustamento de Conduta podem ser considerados como maus antecedentes para os fins da Lei nº 8.112/90?**

4.5.1. O artigo 128 da Lei nº 8112/90, ao tratar da aplicação de penalidades, exige sejam consideradas pela autoridade julgadora, no momento da aplicação da pena, "a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes funcionais", em redação muito parecida com aquela do artigo 59 do Código Penal^[1], que prevê os critérios que devem ser atendidos pelo magistrado no momento da fixação da pena privativa de liberdade.

4.5.2. Esses antecedentes a que se refere o Estatuto dos Servidores Públicos Federais podem ser bons ou maus. São

maus antecedentes aqueles que, nas palavras de Cezar Roberto Bittencourt^[2] "merecem reprovação da autoridade pública e que representam expressão de sua incompatibilidade para com os imperativos ético-jurídicos".

4.5.3. Esta Corregedoria-Geral da União, por ocasião dos estudos realizados para a elaboração da Calculadora de Penalidade Administrativa, já se manifestou a respeito do que pode ou não ser considerado um mau antecedente para os fins do artigo 128 da Lei nº 8112/90:

"De tal modo, os maus antecedentes incluirão desde registros de sanções aplicadas (desde que não utilizadas para efeitos de reincidência), descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC (cf. Instrução Normativa CGU nº 4/2020), até anotações de faltas não justificadas, atrasos ou quaisquer indicadores de descompromisso com o trabalho registrados."^[3]

4.5.4. Assim, admite-se que até mesmo condutas que não configurem infrações disciplinares, como faltas não justificadas, atrasos ou indicadores de descompromisso com o trabalho sejam consideradas maus antecedentes. No entanto, quando se tratar da suposta prática de infração disciplinar, para que se configure um mau antecedente é preciso que a conduta tenha sido apurada e, ao final, tenha havido condenação do servidor, sob pena de violação ao princípio da presunção de inocência. Nesse sentido, aliás, é o entendimento que também vigora na esfera penal:

"Com efeito, sob o império de uma nova ordem constitucional, e "constitucionalizando o Direito Penal", somente podem ser valoradas como "maus antecedentes" decisões condenatórias irrecorríveis. Assim, quaisquer outras investigações preliminares, processos criminais em andamento, mesmo em fase recursal, não podem ser valorados como maus antecedentes"^[4]

4.5.5. Considerando, portanto, que o Termo de Ajustamento de Conduta só pode ser celebrado antes do julgamento do processo administrativo disciplinar, ou seja, antes da condenação do servidor público, **não é possível** que a mera celebração de TAC seja utilizada como mau antecedente para os fins do artigo 128 da Lei nº 8112/90.

4.6. **O registro de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta pode ser utilizado como fundamento para a não indicação de servidor para ocupar cargo comissionado?**

4.7. A Constituição Federal^[5] e a Lei nº 8112/90^[6] estabeleceram a exigência do concurso público apenas para os cargos públicos efetivos, autorizando a livre nomeação e exoneração para os cargos comissionados, na forma da lei. Portanto, afastadas eventuais restrições legais, tais cargos podem ser ocupados livremente.

4.8. As restrições à ocupação de cargos públicos em comissão foram trazidas pela Lei nº 14.204/2021 que, em seu artigo 9º, estabeleceu os chamados "critérios gerais" para a ocupação dos cargos e funções de confiança:

"Art. 9º São critérios gerais para a ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - idoneidade moral e reputação ilibada;

II - perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou com a função para a qual tenha sido indicado; e

III - não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

4.9. A possível celebração de TAC jamais poderia ser enquadrada no inciso II, que se refere à qualificação técnica do servidor público. Resta analisar as duas outras restrições previstas no dispositivo.

4.10. O inciso III trata do enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade tratadas pelo art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90. Apesar de a maior parte das situações elencadas na Lei de Inelegibilidades dizer respeito a condenações ocorridas na esfera judicial, a alínea "o" estabelece como causa de inelegibilidade o fato de o servidor público ter sido demitido do serviço público. Vale ressaltar que não é a mera condenação do servidor na esfera administrativa, mas apenas aquela condenação da qual resulte aplicação de pena de demissão.

4.11. Ora, se nem mesmo a condenação do servidor público, fora dos casos que resultem em demissão, é capaz de conduzir à inelegibilidade, muito menos os casos em que o processo administrativo disciplinar é suspenso em virtude da celebração de TAC.

4.12. Por fim, no que tange ao inciso I, a lei exige do ocupante do cargo em comissão idoneidade moral e reputação ilibada, dois conceitos jurídicos indeterminados que demandam dos intérpretes que sejam preenchidos de sentido. Contudo, essa interpretação encontra limites já estabelecidos pelo Superior Tribunal de Justiça, que ao julgar recurso contra decisão que negara a segurança a recorrente eliminado de concurso público, considerou que o fato de o cidadão responder a inquéritos policiais não pode ser considerado violador da cláusula legal que estabelece a necessidade de observância dos critérios de "idoneidade e conduta ilibada", sob pena de violação ao princípio constitucional da presunção de inocência :

""DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – CONCURSO PÚBLICO – TÉCNICO PENITENCIÁRIO – CANDIDATO NÃO-RECOMENDADO – SINDICÂNCIA DE VIDA PREGRESSA E AVALIAÇÃO SOCIAL – INQUÉRITOS POLICIAIS E REGISTROS NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO – EXCLUSÃO – PREVISÃO LEGAL E EDITALÍCIA – INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – ORDEM DENEGADA.

...III - Segundo a jurisprudência do Col. STJ, 'A investigação social, em concurso público, não se resume a analisar a vida pregressa do candidato quanto às infrações penais que porventura tenha praticado. Serve, também, para avaliar sua conduta moral e social no decorrer de sua vida, visando aferir seu comportamento frente aos deveres e proibições impostos ao ocupante de cargo público da carreira policial"^[7]

4.12.1. Assim, se inquéritos policiais em curso não podem ser considerados vulneradores da exigência legal de idoneidade e conduta ilibada, pode-se dizer que também o TAC celebrado por servidor público não é capaz de preencher o requisito previsto no inciso I, do artigo 9º da Lei nº 14.204/2021, que impede a sua nomeação para cargo público.

4.13. Por quanto tempo o registro de celebração do Termo de Ajustamento de Conduta deve permanecer na ficha funcional do servidor?

4.13.1. A Portaria Normativa CGU nº 27/2022, que regulamenta o TAC no âmbito do Poder Executivo Federal, estabelece que o acordo celebrado entre a Administração Pública e o servidor público será objeto de registro em seus assentamentos funcionais^[8]. Apesar de gerar efeitos apenas por um biênio, tempo necessário para garantir o atendimento ao requisito previsto no artigo 63, I da PN CGU nº 27/2022^[9], que impede a celebração de novo TAC dentro do período de 2 (dois) anos, o registro da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta é uma anotação funcional como outra qualquer e, por esse motivo, é perene.

4.14. O registro de celebração do Termo de Ajustamento de Conduta deve ser realizado em que campo específico do SIAPENET?

4.14.1. O Termo de Ajustamento de Conduta será registrado no Assentamento Funcional Digital e não no SIAPENET. Decorrido o prazo de 2 (dois) anos, contado a partir da publicação de extrato do termo, cessam os efeitos do registro, em especial aquele previsto no artigo 63, II da Portaria Normativa CGU nº 27/2022.

4.15. Após a publicação do extrato, é possível fornecer acesso à íntegra do processo que subsidiou a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta?

4.15.1. A Lei nº 8.112/90 estabelece que o processo administrativo disciplinar é sigiloso^[10], de modo que enquanto em andamento, somente a autoridade, os servidores responsáveis pela apuração e o acusado podem ter acesso aos autos. Nesse momento, o sigilo prevalece, com objetivo de permitir que a apuração seja realizada com maior eficiência e, por outro lado, que não haja excessiva exposição do servidor público que responde ao PAD.

4.15.2. No entanto, uma vez que o processo administrativo disciplinar seja julgado, passa a prevalecer o princípio da publicidade, que rege a Administração Pública. A partir desse momento, aplica-se o artigo 7º, §3º da Lei nº 12.527/2011, que garante acesso aos documentos que subsidiaram a decisão administrativa tão logo ela seja editada:

"Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

...

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo."

4.15.3. *Mutatis mutandis*, o mesmo raciocínio deve ser aplicado ao procedimento administrativo que resulta no Termo de Ajustamento de Conduta. Em curso, a apuração disciplinar e/ou as tratativas para a celebração do TAC, prevalece o sigilo dos autos; uma vez celebrado o acordo e publicada a decisão, ainda que em forma de extrato, os autos se tornam públicos, ressalvadas, por óbvio, aquelas informações especialmente protegidas pela legislação.

5. CONCLUSÃO

5.1. Concluída a análise determinada por essa Coordenação-Geral, submeto os autos ao Senhor Coordenador-Geral da CGUNE, com a proposta de adoção dos seguintes entendimentos:

- a) A expressão "ajustamento de conduta", adotada pela Portaria Normativa CGU nº 27/2011, não pressupõe confissão da prática das infrações disciplinares pelo servidor, bastando ao compromissário assumir o compromisso de, daquele momento em diante, comportar-se de forma adequada;
- b) Apenas o TAC descumprido pode configurar mau antecedente para os fins do artigo 128 da Lei nº 8.112/90;
- c) A mera celebração de TAC não pode ser considerada ausência de idoneidade moral e reputação ilibada para os fins do artigo 9º, I da Lei nº 14.204/2021;
- d) Uma vez publicado o extrato do TAC, o registro do acordo deve permanecer ativo nos assentamentos funcionais do servidor compromissário por 2 (dois) anos, prazo necessário para assegurar o cumprimento do artigo 63, II da Portaria Normativa CGU nº 27/2011;
- e) O TAC será registrado no Assentamento Funcional Digital, sendo dispensado o registro no SIAPENET.
- f) Uma vez publicado o extrato do TAC, os autos do processo administrativo tornam-se públicos, salvo as informações especialmente protegidas.

[1] Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime.

[2] BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2003, v. 2. p.554.

[3] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64488/6/Dosimetria_Sancoes_Adm_Disciplinares.pdf

[4] BITTENCOURT, 2003, p. 555.

[5] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

[6] Art. 10. A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade.

[7] RMS 22980/MS, Rel.^a Ministra JANE SILVA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/MG), DJe 15/09/2008.

[8] Art. 70. O TAC será registrado nos assentamentos funcionais do agente público.



Documento assinado eletronicamente por **BERNARDO CORREA CARDOSO COELHO**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 02/08/2024, às 17:15, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3306569 e o código CRC BFC80B34



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 2222/2024/CGUNE/DICOR/CRG.
2. Encaminho o processo à consideração superior da Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO WAHL GOEDERT**, **Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 07/08/2024, às 17:09, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3306572 e o código CRC 9C95EAF2

Referência: Processo nº 00190.103813/2024-46

SEI nº 3306572



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2222/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3306569), aprovada pelo Despacho CGUNE 3306572.
2. Encaminhe-se à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA**, **Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, em 09/08/2024, às 16:45, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3318794 e o código CRC 008A64D1

Referência: Processo nº 00190.103813/2024-46

SEI nº 3318794



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2222/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3306569), aprovada pelo Despacho CGUNE 3306572 e DICOR 3318794.
2. Encaminhe-se à CGSSIS para conhecimento e divulgação à consulente, e à CGUNE para inclusão na Base de Conhecimento da CGU.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO WAGNER DE ARAÚJO**, Corregedora-Geral da União, em 15/08/2024, às 17:00, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3318838 e o código CRC 1AAC1A4F

Referência: Processo nº 00190.103813/2024-46

SEI nº 3318838