



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 3224/2023/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.108817/2023-30

INTERESSADO: Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

1. ASSUNTO

1.1. Possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC com servidor em gozo de licença por interesse particular e revisão do entendimento anteriormente firmado.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.2. Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990.

2.3. Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022.

2.4. Nota Técnica nº 2632/2021/CGUNE/CRG

2.5. Nota Técnica nº 2628/2022/CGUNE/CRG.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de consulta formulada por Corregedor de agência reguladora (2915753) a respeito da possibilidade de celebração de TAC nos casos em que o servidor investigado se encontra em gozo de licença para o trato de interesses particulares.

3.2. A consulente questiona, ainda, se o início do cumprimento das obrigações assumidas pelo servidor celebrante do TAC deve ser imediato, uma vez que a Portaria Normativa CGU nº 27/2002 não disciplina esse ponto.

3.3. Por fim, caso seja possível a celebração de TAC com em licença para o tratamento de interesses particulares, a unidade correcional solicita a manifestação desta CRG em relação ao conteúdo do termo de ajustamento de conduta, visto que a situação funcional do servidor tornaria impossível a fiscalização quanto ao cumprimento de determinadas cláusulas pelo servidor aderente.

3.4. É o relatório.

4. ANÁLISE

4.1. A situação narrada pela consulente versa sobre o encaminhamento de proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) a servidor público federal que, àquela altura, já estava em gozo de licença para tratar de interesses particulares pelo período de três anos (até 26 de abril de 2026).

4.2. A partir dessa constatação, a consulente questiona "acerca do procedimento a ser adotado para fins de cumprimento das cláusulas de eventual termo a ser celebrado" e a "data a partir da qual se conta o início de seu acompanhamento pela chefia imediata" ou por aquela unidade correcional.

4.3. Assim, para responder à consulta formulada, parece-nos necessário responder a pelos menos três indagações:

a) É possível a celebração de termo de ajustamento de conduta com servidor público federal em gozo de licença para o trato de interesses particulares?

b) Se sim, quais os tipos de cláusulas que poderiam constar de eventual TAC celebrado com servidor em gozo de licença? Há cláusulas incompatíveis com essa condição?

c) Nos casos em que o servidor se encontra em gozo de licença para tratar de interesses particulares, qual o termo inicial do prazo previsto no §2º do artigo 68 da Portaria

4.4. Da possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta com servidor público federal em gozo de licença para tratar de interesses particulares

4.4.1. Não é a primeira vez que esta Corregedoria-Geral da União é instada a se manifestar acerca da possibilidade de servidor público federal celebrar Termo de Ajustamento de Conduta quando em gozo de licença para tratar de assuntos particulares. Consulta semelhante foi formulada em 2021 e, naquela ocasião, a unidade central do SISCOR aprovou a Nota Técnica nº 2632/2021/CGUNE/CRG (2971640), com a seguinte conclusão:

"Nesse sentido, para cumprir com tais obrigações, que devem ser objeto de fiscalização pela chefia imediata, o servidor deverá estar em efetivo exercício do cargo, desempenhando suas funções, **de modo que o afastamento para usufruto de licença para tratar de assuntos particulares inviabiliza a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta no presente caso**. Isso porque, acaso fosse admitida a celebração de TAC, não seria possível prever condições atreladas ao desempenho do cargo por parte do agente e que estivessem intimamente relacionadas à conduta irregular supostamente praticada, em descumprimento portanto ao que dispõe o artigo 6º da IN CRG nº.04/2020. Da mesma forma, não seria possível à chefia imediata atestar o cumprimento do Termo, pois o servidor não está exercendo suas atividades e portanto, não seria possível verificar de forma efetiva o cumprimento das obrigações e nem a mitigação da ocorrência de novas infrações pelo agente." **(O destaque é nosso)**

4.4.2. Naquela oportunidade, a CRG considerou inviável a celebração de TAC com servidor em gozo de licença para tratar de assuntos particulares, uma vez que isso tornaria inviável a fiscalização e avaliação, por parte da autoridade administrativa, quanto ao cumprimento das medidas por parte do agente público. *Permissa venia*, sugerimos a superação do entendimento anteriormente adotado por esta CRG.

4.4.3. O artigo 143 da Lei nº 8112/90 estabelece o dever de apurar da autoridade administrativa, que surge sempre que esta esteja diante de possível infração disciplinar perpetrada por servidor público federal. A opção legislativa pela expressão "obrigada" deixa clara a ausência de discricionariedade da autoridade que, tendo ciência da irregularidade, deverá promover a sua apuração.

4.4.4. No entanto, esse dever atribuído às autoridades administrativas pode ceder em face de outras previsões normativas, como ocorre no caso do termo de ajustamento de conduta - TAC. Atualmente regulamentado, no âmbito do Poder Executivo Federal, pela Portaria Normativa CGU nº 27/2022 (PN CGU nº 27/2022), o termo de ajustamento de conduta é o "procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos em caso de infração disciplinar de menor potencial ofensivo.". Assim, caso um servidor público federal pratique uma infração disciplinar cuja pena seja de advertência ou de suspensão de até 30 dias, terá ele a possibilidade de celebrar com a Administração Pública uma espécie de transação administrativa, de modo que, uma vez atendidas as condições ali estabelecidas, restará extinto o *ius puniendi* administrativo.

4.4.5. Isso ocorre porque a regulamentação promovida pela CGU, em consonância com as mais modernas técnicas de prevenção de irregularidades, considerou que nos casos de infrações leves e/ou médias, a busca pela consensualidade, mesmo em sede de processo administrativo sancionador, seria mais eficaz do que o prosseguimento do procedimento disciplinar. Para isso, o artigo 68 da PN CGU nº 27/2022 prevê que as obrigações assumidas pelo servidor público federal, por ocasião da celebração do TAC, devem "ser proporcionais e adequadas à conduta praticada", sempre com o objetivo de "mitigar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano".

4.4.6. Estabelecida, portanto, a premissa de que o objetivo do TAC é o ajustamento da conduta dos servidores públicos com o objetivo de reparar os prejuízos eventualmente causados e evitar o cometimento de novas infrações, passa-se à análise da possibilidade de celebração do acordo administrativo previsto na Portaria Normativa CGU nº 27/2022 com agentes que estejam afastados do exercício de suas funções.

4.4.7. O artigo 81 da Lei nº 8.112/90 prevê a possibilidade de gozo de diversas licenças por parte do servidor público federal. Entre elas, está aquela que é concedida para tratar de interesses particulares, que foi objeto de detalhamento pelo artigo 91 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais:

"Art. 91. A critério da Administração, poderão ser concedidas ao servidor de cargo efetivo, desde que não esteja em estágio probatório, licenças para o trato de assuntos particulares pelo prazo de até três anos consecutivos, sem remuneração."

4.4.8. A licença, que pode ser inicialmente concedida por até três anos consecutivos, afasta o servidor do exercício das funções inerentes ao cargo público ocupado e, portanto, desobriga-o do cumprimento das ordens emanadas das chefias. Esse, aliás, o entrave citado pela Nota Técnica CRG nº 2632/2021/CGUNE/CRG para justificar o impedimento da celebração de termos de ajustamento de conduta com servidores públicos em gozo de licença. *Data venia*, o fato de o agente público não estar no exercício de suas funções não nos parece, **por si só**, incompatível com a lógica do termo de ajustamento de conduta.

4.4.9. Primeiro, porque o artigo 64 da Portaria Normativa CGU nº 27/2022, ao estabelecer os contornos do termo de ajustamento de conduta, estatuiu que "por meio do TAC, o agente público interessado se compromete a ajustar sua conduta e observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente, bem como cumprir eventuais outros compromissos propostos pelo órgão ou entidade e com os quais o agente público voluntariamente tenha concordado.". Evidentemente, todos os servidores públicos em atividade devem cumprir os deveres e abster-se de incidir nas proibições previstas, respectivamente, nos artigos 116 e 117 da Lei nº 8.112/90. Isso não significa, por outro lado, que os servidores públicos afastados do exercício de suas funções não devam mais obediência aos comandos contidos nas mesmas normas.

4.4.10. O agente público, quando afastado do exercício de suas funções, está dispensado do dever de cumprir suas atividades rotineiras ou de obedecer às ordens proferidas por seus superiores hierárquicos, mas continua a ocupar cargo público e, por não estar completamente desvinculado da Administração Pública, suas condutas seguem sendo reguladas pelo regime jurídico inerente ao seu vínculo, ainda que de forma parcial. Exemplo claro da extensão, aos agentes públicos afastados de suas atividades, das normas atinentes aos servidores públicos em atividade é a previsão do parágrafo único do artigo 5º da Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013), que assim dispõe:

"Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício do cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

...

Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou empregos encionados no art. 2º **ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.**" (Grifamos).

4.4.11. Portanto, se o objetivo do TAC é que o servidor público adeque a sua conduta e passe a observar os deveres e proibições legais, e se os agentes públicos afastados de suas funções também devem pautar as suas condutas pelos mesmos parâmetros, parece-nos razoável entender que a *ratio* da criação do TAC persiste mesmo para o *intra-neus* que esteja em gozo de licença para tratar de assuntos particulares.

4.4.12. Ressalte-se que esse entendimento não contraria outras manifestações já exaradas por esta CRG, senão as confirma. A Corregedoria-Geral da União, em outras oportunidades, já se manifestou no sentido da possibilidade de inativos celebrarem Termo de Ajustamento de Conduta (Nota Técnica nº 2632/2021/CGUNE/CRG). Ora, se aposentados, que não mais ocupam cargos públicos, podem celebrar termo de ajustamento de conduta, muito mais razão assiste a quem admite a possibilidade de que servidores afastados do exercício de suas funções possam também firmar as mesmas avenças administrativas.

4.4.13. Em segundo lugar, milita em favor da possibilidade de celebração de TAC com o servidor que se encontre em gozo de licença para tratar de assuntos particulares o novo contorno do termo de ajustamento de conduta dado pela Portaria Normativa CGU nº 27/2022. Diversos dispositivos da regulamentação realizada pela Controladoria-Geral da União caminham no sentido de que o servidor público investigado/acusado, desde que preenchidos os requisitos previstos na norma, possui verdadeiro direito subjetivo ao recebimento de proposta de avença administrativa.

4.4.14. O parágrafo único do artigo 61, por exemplo, afirma que "os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão optar pela celebração do TAC", enquanto o artigo 66, I prevê que a "proposta de TAC poderá ser oferecida de ofício pelo titular da unidade setorial", ou seja, independe de provocação por parte do servidor público. Contudo, o dispositivo mais significativo da Portaria Normativa CGU nº 27/2022 parece ser o §3º do artigo 66, que ao tratar das propostas de TAC realizadas pelas comissões de

processo administrativo disciplinar ou pelo próprio interessado, restringe as hipóteses de indeferimento aos casos em que não está presente ao menos um dos requisitos previstos na regulamentação. A forma como está redigido o dispositivo parece retirar da autoridade celebrante qualquer discricionariedade a respeito da matéria, tornando a celebração do TAC um ato vinculado; uma vez preenchidos os requisitos previstos na norma, a proposta de TAC formulada pelo investigado/acusado deverá ser deferida.

4.4.15. Parece fundamental, portanto, rever os requisitos para a celebração do TAC, que estão previstos nos incisos do artigo 63 e no artigo 64, caput, ambos da Portaria Normativa CGU nº 27/2022. São eles: a) a ausência de registro vigente de penalidade disciplinar; b) não ter o agente público celebrado TAC nos últimos 2 (dois anos); c) o compromisso de ressarcimento nos casos em que o agente tenha causado danos ao erário; e d) compromisso de ajuste de conduta e observância de deveres e proibições. Como se vê, não consta, entre as condições para a celebração do acordo, que o servidor esteja no pleno exercício de suas funções.

4.4.16. A PN nº 27/2022 é explícita ao estabelecer que as cláusulas a serem inseridas no termo de ajustamento de conduta devem ser suficientes à reparação do prejuízo causado e à prevenção de novas infrações. Nesse sentido, é possível que, em determinados casos, os itens do acordo dependam da presença do servidor público em seu local de trabalho ou que ele esteja no pleno exercício de suas funções. Nesses casos, parece evidente que o TAC não poderá ser celebrado com o servidor em licença, mas é importante destacar que isso não decorre de uma vedação, *a priori*, à possibilidade de que agentes públicos nessas condições celebrem TACs, e sim da incompatibilidade entre as cláusulas consideradas indispensáveis ao ajustamento de conduta e a condição de servidor afastado.

4.4.17. Assim, não havendo expressa previsão normativa em sentido contrário, e sendo a celebração do TAC com servidores afastados de suas funções um direito subjetivo do agente interessado (desde, é claro, que presentes as condições estabelecidas pela norma), não parece razoável considerar que o investigado/acusado em procedimento administrativo disciplinar, pelo simples fato de estar em gozo da licença prevista no artigo 91 da Lei nº 8112/90, tivesse o seu direito à celebração do acordo administrativo suprimido, especialmente porque foi a própria Administração Pública que concedeu a sua licença.

4.4.18. Entende-se, portanto, que estando o servidor interessado em gozo da licença prevista no artigo 91 da Lei nº 8112/90, a autoridade celebrante deve oferecer-lhe a proposta de TAC mesmo quando entenda que, para a celebração do acordo, dele devam constar cláusulas que dependam que o agente público esteja no pleno exercício de suas funções. É ele, o servidor, quem deve fazer a opção entre celebração do TAC, com o seu consequente retorno às atividades, e o prosseguimento de sua licença, ainda que isso impeça a celebração do TAC e resulte na continuidade da apuração disciplinar.

4.4.19. Pelos motivos até aqui expostos, **não nos parece que a circunstância de o servidor público estar em gozo de licença para tratar de assuntos particulares possa, por si só, constituir impedimento ao oferecimento de proposta de termo de ajustamento de conduta ou à sua celebração.**

4.5. **Das cláusulas que podem constar de TAC celebrado com servidor público em gozo de licença para tratar de assuntos particulares**

4.5.1. Já se sugeriu, ao longo desta Nota Técnica, a superação do entendimento anteriormente manifestado por esta Casa, por intermédio da Nota Técnica nº 2632/2021/CGUNE/CRG, no sentido da impossibilidade de celebração de TAC com servidores públicos que se encontrem em gozo de licença para tratar de assuntos particulares.

4.5.2. A nova *opinio* a respeito da matéria, de molde a afastar a restrição *ex ante* de celebração de TAC com servidores que estejam em gozo da licença prevista no artigo 91 do Estatuto, decorre do entendimento de que o fato de o agente público estar afastado de suas funções não é, por si só, suficiente para impedir a proposição e/ou a aceitação da avença administrativa. Nesse sentido, o que pode impedir a celebração do TAC é a incompatibilidade entre as cláusulas dele constantes e o fato do servidor estar em gozo de licença.

4.5.3. Portanto, é fundamental que as cláusulas inseridas no termo, por iniciativa da autoridade administrativa, sejam compatíveis com a condição de servidor que está afastado do exercício de suas

funções. A título de exemplo, imagine-se o episódio de motorista oficial que tenha sido multado, mais de uma vez, por conduzir viatura oficial em excesso de velocidade, incorrendo em possível infração aos deveres previstos no artigo 116, I e III da Lei nº 8.112/90. Nessa circunstância, a autoridade celebrante do TAC poderia considerar que a realização de um curso de direção defensiva fosse suficiente para impedir a repetição da conduta enquadrada como infração disciplinar. Se assim fosse, o simples fato de o servidor público estar afastado de suas funções para tratar de assuntos particulares não parece configurar impedimento à celebração do termo de ajustamento, afinal, ele poderia frequentar o curso definido pela autoridade administrativa mesmo sem exercer a sua atividade pública, incumbindo-lhe apenas entregar o certificado de conclusão do curso estipulado no TAC.

4.5.4. Por outro lado, tome-se o exemplo do servidor que descumpra o dever de comparecer pontualmente ao serviço, previsto no artigo 116, X da Lei nº 8.112/90. Parece razoável que a autoridade, uma vez constatada a impontualidade do servidor público, estabeleça como cláusula indispensável de um eventual TAC a obrigação do investigado/acusado não se atrasar para o serviço durante um período de 6 (seis) meses. Em situações como essa, o afastamento do servidor de suas funções impediria não apenas a fiscalização por parte da autoridade administrativa, mas o próprio cumprimento das obrigações assumidas.

4.5.5. Vale destacar que o entendimento até aqui apresentado não é inovador. Em oportunidades anteriores, esta Corregedoria-Geral da União já entendeu que a obrigação de ressarcir os danos causados à Administração Pública, clássico exemplo de cláusula de Termo de Ajustamento de Conduta, pode ser empregada em acordos administrativos a serem celebrados até mesmo com ex-servidores (Nota Técnica nº 2632/2021/CGUNE/CRG), exatamente pela desnecessidade de que os agentes (ou ex-agentes) celebrantes estejam em atividade para cumprir o que foi pactuado.

4.5.6. **Respondendo ao questionamento formulado pela consulente, conclui-se que todas as cláusulas de TAC para cujo cumprimento exija-se estar o servidor no pleno exercício de suas funções serão consideradas incompatíveis com a condição de agente público em gozo de licença para tratar de assuntos particulares.**

4.6. **Termo inicial do prazo previsto no §2º do artigo 68 da Portaria Normativa CGU nº 27/2022 nos casos em que o servidor se encontra em gozo de licença para tratar de assuntos particulares**

4.6.1. A Portaria Normativa CGU nº 27/2022 é o instrumento normativo que atualmente disciplina os termos de ajustamento de conduta no âmbito do poder executivo federal. O §2º, do artigo 68 da referida norma assim dispõe:

"Art. 68. As obrigações estabelecidas pela Administração devem ser proporcionais e adequadas à conduta praticada, visando mitigar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano.

...

§2º O prazo de cumprimento das obrigações previstas no TAC não poderá ser superior a 2 (dois) anos. " (Grifamos).

4.6.2. Como se vê, a norma claramente estabelece o prazo para o cumprimento das obrigações estipuladas no TAC, mas não trata de seu termo inicial. Apesar da omissão normativa, é possível afirmar que o cumprimento das cláusulas constantes do TAC deve ser imediato ou, não sendo isso possível em razão da natureza das obrigações ali estabelecidas, deve ter início o mais rápido possível, pelas razões que passamos a expor.

4.6.3. O fenômeno prescricional, como se sabe, é mecanismo de pacificação social e encontra assento, ainda que implícito, na Constituição Federal. Não à toa, quando a Carta Magna quis assegurar a imprescritibilidade de determinadas infrações, o fez de forma expressa, casos dos incisos XLII e XLIV do artigo 5º, que tornam imprescritíveis o crime de racismo e as ações de grupos armados contra o Estado Democrático de Direito. Seguindo essa linha, o artigo 142 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais prevê que a prescrição da pretensão punitiva administrativa pelas infrações disciplinares nele previstas ocorrerá em 180 (cento e oitenta) dias, 2 (dois) anos ou 5 (cinco) anos, a depender da penalidade prescrita para irregularidade - se advertência, suspensão ou expulsiva.

4.6.4. A Portaria Normativa CGU 27/2022, que regulamenta o TAC no âmbito do Poder Executivo federal, ao estabelecer o regramento da matéria, previu que o "prazo de cumprimento das obrigações previstas no TAC não poderá ser superior a 2 (dois) anos" e, ao mesmo tempo, que a celebração do termo de ajustamento de conduta "suspende a prescrição....nos termos do inciso I do art. 199 da Lei nº 10.426, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil". Como só podem ser objeto de transação, no âmbito dos TACs, as infrações disciplinares sujeitas à advertência ou suspensão de até 30 dias - que prescrevem em 180 dias ou em 2 anos -, a prescrição da pretensão punitiva relativa às infrações disciplinares que tenham sido objeto de negociação administrativa pode demorar mais do que quatro anos a partir do seu termo inicial.

4.6.5. Considerando que a regra é a prescritibilidade da pretensão punitiva, somente de forma excepcional, e com base na norma, o decurso do prazo prescricional pode ser suspenso. Assim, mesmo nos casos em que haja previsão normativa de suspensão do prazo prescricional, como acontece aqui, é preciso que ela seja sempre interpretada de modo favorável ao acusado, razão pela qual postergar por longo período o início do cumprimento das obrigações constantes do TAC consistiria em adiar, não com base em norma, mas em mera conduta administrativa, o advento do fenômeno prescricional que, nunca é demais lembrar, corre em favor do servidor acusado.

4.6.6. **Pelas razões apresentadas, entende-se que o início do cumprimento das cláusulas do TAC deve ser imediato, somente podendo ter o seu início diferido quando, em razão da natureza das cláusulas nele estipuladas, não seja possível o seu imediato adimplemento. Logo, nos casos em que o servidor investigado/acusado encontre-se em gozo de licença para tratar de assuntos particulares, não é possível que a autoridade adie, para a data de retorno do agente público ao serviço, o início do cumprimento dos termos estipulados na avença administrativa, sob pena de adiar, além do que a legislação prevê, o termo final do prazo prescricional.**

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, remete-se a presente Nota Técnica à apreciação do Coordenador-Geral da CGUNE, com proposta de adoção dos seguintes entendimentos:

- a) O fato de o servidor público estar em gozo de licença para tratar de assuntos particulares não impede, por si só, a celebração de TAC, desde que as cláusulas no termo estabelecidas sejam compatíveis com essa condição;
- b) Todas as cláusulas de TAC que, para o seu cumprimento, independam do fato de estar o servidor no pleno exercício de suas funções são consideradas compatíveis com a condição de agente público em gozo de licença para tratar de assuntos particulares;
- c) O início do cumprimento das cláusulas estabelecidas no TAC deve ser instantâneo, somente podendo ser adiado, pelo menor tempo possível, quando a natureza das obrigações constantes do termo tornar impraticável a sua imediata execução.



Documento assinado eletronicamente por **BERNARDO CORREA CARDOSO COELHO**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 15/12/2023, às 13:57, 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 2971963 e o código CRC 31366F94