



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Escola de Administração da UFBA
Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA.



**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA,
PROMOÇÃO DA SEGURANÇA E CIDADANIA**

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: UM ESTUDO
SOBRE SUA APLICABILIDADE PELO SISTEMA
CORREICIONAL DA SECRETARIA DA SEGURANÇA
PÚBLICA DA BAHIA**

**Evilásio da Conceição Bastos Filho
Roberto Andrade Dias do Nascimento**



PROGESP

*Programa de Estudos, Pesquisas & Formação Em Políticas & Gestão de Segurança Pública -
PROGESP*

**REDE NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA-
RENAESP/SENASP/MJ**

Ministerio da Justiça
SENASP



TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: UM ESTUDO SOBRE SUA APLICABILIDADE PELO SISTEMA CORREICIONAL DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA-BA

Evilásio da Conceição Bastos Filho¹

Roberto Andrade Dias do Nascimento²

Resumo

A apuração dos desvios comportamentais praticados por servidores da Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia é realizada através da Corregedoria-Geral e das Corregedorias Setoriais. Analisando os processos administrativos disciplinares concluídos no ano de 2008, referente a acusados integrantes dos quadros da Polícia Civil, 60,65% deles foram arquivados devido à prescrição ou absolvição por insuficiência de provas. Tal resultado evidenciou a necessidade de melhorar os serviços prestados, em atendimento ao princípio constitucional da eficiência, promovendo intervenções mais rápidas de maneira a restabelecer a normalidade no serviço público e promover a correção do funcionário faltoso. Com esse propósito o presente artigo apresenta o Ajustamento de Conduta a ser adotado como medida disciplinar alternativa pela Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública da Bahia, pois a sua aplicação em outros Estados brasileiros tem obtido bons resultados.

Palavras-chave: Eficácia. Termo de Ajustamento de Conduta. Aplicabilidade

Trabalho de Conclusão de Curso destinado à obtenção do grau de Especialista em Prevenção da Violência e Promoção da Segurança e da Cidadania.

Orientador: Prof. Doutor Sandro Cabral, Faculdade de Administração da UFBA.

¹ Bacharel em Direito – UCSAL/1992, Delegado de Polícia Civil, Especialista em Gestão Estratégica da Segurança Pública – UNEB/2005, Coordenador I da Corregedoria-Geral da SSP/BA.

² Cirurgião Dentista – UFBA/1982, Bacharel em Direito – UESC/2000, Delegado de Polícia Civil, Assessor Técnico da Corregedoria-Geral da SSP/BA.

1. Introdução

Observando os resultados dos processos administrativos disciplinares concluídos no ano de dois mil e oito, instaurados pela Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública da Bahia para apurar transgressões atribuídas a servidores lotados na Polícia Civil, os autores do presente trabalho notaram que muitos foram arquivados com absolvição por insuficiência de provas ou atingidos pela prescrição da pretensão punitiva, neste caso, em virtude do processo ter sido concluído quando ultrapassado o prazo estipulado na lei para a aplicação de eventual sanção disciplinar.

Tratando-se de atividades desenvolvidas sob a orientação e supervisão da Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública, era de se esperar que os processos disciplinares fossem concluídos de maneira rápida e conclusivos quanto à responsabilidade ou inocência do acusado.

Diante dessa situação, ou seja, demora na conclusão do processo e ineficácia nos resultados, emergiu a idéia de apresentar o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta como alternativa à instauração de processo administrativo disciplinar pela Corregedoria-Geral da Secretaria da Segurança Pública da Bahia.

Com esse propósito pretende-se analisar as experiências dos Estados do Tocantins, Pará e Alagoas, que aplicam o instituto há algum tempo, para saber em que medida a adoção do TAC, como medida disciplinar alternativa, poderia influir no restabelecimento da ordem no serviço público, na prevenção da ocorrência de transgressões disciplinares e na diminuição da impunidade.

Uma medida disciplinar alternativa, a exemplo do TAC, poderia ser aplicada pela Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública para desburocratizar e flexibilizar a apuração de faltas disciplinares, podendo significar economia de recursos, ao alcançar resultados de maneira mais eficiente e eficaz. Afinal, a busca por maior eficiência dos meios empregados, e maior eficácia nos resultados obtidos, há de ser perseguida pela Administração Pública.

O presente artigo foi elaborado tendo como referência a obra Ajustamento de Conduta e Poder Disciplinar, de autoria do Prof. Léo da Silva Alves. O artigo aborda a eficiência e eficácia nos processos disciplinares, a disciplina no serviço público e a possibilidade de adoção do ajustamento de conduta, diante dos resultados alcançados nos processos concluídos em 2008 sob orientação e fiscalização da Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública da Bahia.

2. Eficiência e eficácia nos processos disciplinares

No início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, foi apresentada no Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional que tratava da Reforma Gerencial da Administração Pública. O que se pretendia era: substituir o modelo de administração pública vigente por um novo modelo de gestão, mais eficiente. Para Bresser-Pereira (1998) a Reforma Gerencial sugerida visava flexibilizar os processos e os regulamentos burocráticos existentes.

A preocupação com a eficiência no serviço público tornou-se evidente com a edição da Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 2008, p. 194) que acrescentou ao “*caput*” do art. 37 o Princípio da Eficiência. A busca por maior grau de eficiência na atividade pública passou a vincular todos os níveis da Administração. A propósito, segundo Barenco (2009), não apenas a Constituição, também a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabeleceu princípios³ que devem ser observados pelos aplicadores do direito administrativo disciplinar, dentre eles o princípio da eficiência.

Vale lembrar que o processo administrativo disciplinar é espécie do gênero processo administrativo (MEIRELLES, 1993), logo, tais princípios orientam os feitos disciplinares instaurados por toda a Administração Pública, inclusive a Estadual.

Na lição de Amaral (2002. p. 4), apesar das palavras eficiência e eficácia serem consideradas sinônimas no dicionário de Aurélio Buarque de Holanda e Caldas Aulete, para a ciência da Administração eficiência não é o mesmo que eficácia. Amaral (2002) cita expressamente a a

³ Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

obra de Idalberto Chiavenato – Introdução à Teoria Geral da Administração, 4ª Ed., São Paulo, McGraw Hill, 1993, p. 238 -, na qual ensina que “A **eficiência** não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da **eficiência**; é um assunto ligado é **eficácia**”. Concluindo, a eficiência refere-se aos meios, enquanto a eficácia está relacionada com os resultados.

Para Meirelles *apud* Simões (2004, p. 75), “o dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Nesse sentido, a preocupação com o regular desenvolvimento do processo administrativo tem como finalidade atender às exigências da Carta Política, também zelando pelo retorno da normalidade administrativa insultada pela ocorrência da falta funcional.

Na lição de Carvalho Filho (2008, p. 60) o dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa. Perfeição, celeridade, coordenação, técnica, todos esses são fatores que qualificam a atividade pública e produzem maior eficiência no seu desempenho.

A quantidade de processos concluídos no ano de dois mil e oito (cujos dados serão apresentados no decorrer desse trabalho) com sugestão de absolvição por insuficiência de provas, ou atingidos pela prescrição, despertou a necessidade de se discutir uma alternativa para o processo administrativo disciplinar, principal instrumento de controle da disciplina adotado pela Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia.

No controle da disciplina no serviço público, através da busca por maior eficiência nas apurações das faltas disciplinares, desperta a necessidade de analisar a existência de conflito entre o princípio eficiência e da legalidade. Esse tema será tratado na seção seguinte.

3. A disciplina no serviço público: a eficiência e legalidade

Carvalho Filho (2008, p. 63) ensina que a disciplina funcional é a situação de respeito que os agentes da Administração devem ter para com as normas que os regem, em cumprimento aos deveres e obrigações a eles impostos. A violação às regras de conduta sujeita os infratores às respectivas sanções.

A aplicação da sanção disciplinar como meio corretivo é defendida por Caetano *apud* Alves (2008) quando leciona que:

O poder disciplinar consiste na possibilidade de aplicar sanções corretivas aos agentes que pelo seu procedimento embarquem ou de qualquer modo prejudiquem o perfeito funcionamento dos serviços, expulsando-os até se for o caso disso.

Laband *apud* Cretella Jr. (2008, p. 85) ensina que devemos entender as penalidades disciplinares como sendo os meios de que dispõe o Estado para assegurar a boa ordem no serviço e a observância dos deveres prescritos.

Com efeito, um dos fins que deve ser perseguido pela Administração é a correção do servidor, como bem observado por Alves (2008):

Sempre que possível, deve-se corrigir o funcionário, devolvendo ao serviço um profissional melhor. Quando não é possível, face à gravidade, corrige-se o serviço, expulsando a célula cancerígena, cuja presença, não sendo extirpada, possa se multiplicar a todo tecido, a todos os órgãos (p. 72).

Entretanto, há um longo caminho que precisa ser trilhado quando se faz necessário corrigir o servidor através da imposição de uma sanção disciplinar, mesmo com toda preocupação com a manutenção da disciplina, com o restabelecimento da ordem no serviço público e a busca por maior eficiência nas apurações das faltas.

Mesmo diante dos indícios de que a adoção de medidas alternativas possa aperfeiçoar a apuração do ilícito administrativo disciplinar, é preciso atentar para a necessidade de compatibilizar tais medidas com os princípios constitucionais. Não se pode negar ao acusado o direito ao devido processo legal.

O direito ao devido processo legal no processo administrativo está expressamente assegurado pela Constituição da República (BRASIL, 2008):

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (p. 4)

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (p. 9).

Nesse mesmo sentido a lição de Moraes (2006), quando afirma que:

O devido processo legal configura dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto no âmbito material de proteção ao direito de liberdade, quanto no âmbito formal, ao assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado-persecutor e plenitude de defesa (direito a defesa técnica, à publicidade do processo, à citação, de produção ampla de provas, de ser processado e julgado pelo juiz competente, aos recursos, à decisão imutável, à revisão criminal), p. 93.

Certamente atento a esse aparente conflito de interesses, no qual a necessidade de atingir maior eficácia nos processos instaurados encontra limitações no princípio do devido processo legal, Moraes (2006) defende que:

Os processos administrativos e judiciais devem garantir todos os direitos às partes, sem, contudo, esquecer a necessidade de desburocratização de seus procedimentos na busca de qualidade e máxima eficácia de suas decisões (op. cit., p. 94).

Em síntese, as passagens anteriores permitem inferir que a Administração precisa ser eficiente e eficaz, ou seja, precisa atingir o melhor resultado com o menor gasto de recursos, no entanto, não pode proceder à margem da legalidade. Para encontrar um equilíbrio, é importante a lição de TEJO (2008) “O norte da legalidade deve ser a eficiência, sem que haja contradição entre ambas”. Aragão *apud* Tejo (2008) sintetiza que:

O Princípio da Eficiência de forma alguma visa a mitigar ou a ponderar o princípio da Legalidade, mas sim embeber a legalidade de uma nova lógica, determinando a insurgência de uma legalidade finalística e material – dos resultados práticos alcançados -, e não mais uma legalidade meramente formal e abstrata.

Embora tratando especificamente do processo judicial, é importante trazer a lição de BRINDEIRO (1996) a propósito da necessidade de conciliar as garantias processuais com a busca por maior eficiência e funcionalidade:

Não se podem aceitar hodiernamente velhos procedimentos formais, por mero apego a oneroso e complicado tecnicismo, em detrimento do exame da substância do direito. É preciso que, ao lado das garantias da forma, disponha o processo judicial de eficiência e funcionalidade.

Essa eficiência e funcionalidade poderiam ser alcançadas através da adoção de medidas alternativas como o TAC, no qual se oferece oportunidade ao servidor de refletir sobre a sua conduta e se comprometer a agir conforme os ditames do estatuto disciplinar.

No modelo atual, adotado pela Secretaria de Segurança Pública da Bahia, visando manter a ordem e a disciplina no serviço público, os comportamentos que afrontam as normas de conduta, quando praticados por servidores Policiais Civis, em regra, são apurados através da Corregedoria-Geral e Corregedorias Setoriais da Polícia Civil e do Departamento de Polícia Técnica, mediante instaurações, respectivamente, de processos administrativos disciplinares e sindicâncias.

Não se pretende atenuar a força da lei, porém é preciso dotar a Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública de instrumentos adequados para apurar as faltas disciplinares de forma mais desburocratizada e eficiente, visando o pronto restabelecimento da disciplina no serviço público.

Ocorre que a Constituição do Estado da Bahia estabelece que qualquer punição a servidor público somente será aplicada através de sindicância ou processo disciplinar:

Art. 41 - São direitos dos servidores públicos civis, além dos previstos na Constituição Federal;

XXII - garantia de que nenhum servidor público sofrerá punição disciplinar sem que seja ouvido através de sindicância ou processo administrativo, sendo-lhe assegurado o direito de defesa;

Concluída a apuração, com observância às garantias processuais, comprovada a responsabilidade do servidor processado, este estaria sujeito a suportar a imposição de uma das penalidades disciplinares⁴ elencadas na Lei Orgânica da Polícia Civil da Bahia (Lei 11.370/09), adequada para restabelecer a normalidade no serviço público, desestimular a prática de condutas semelhantes, e preservar a disciplina na organização policial.

A adoção do ajustamento de conduta pela Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública, como medida alternativa disciplinar, não afrontaria a legislação em vigor, é que, em essência, o instituto não se destina à aplicação de punição ao servidor. Esse aspecto é demonstrado por ALVES (2008. p. 107), quando apresenta o enunciado do Art. 148 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Tocantins: Como medida disciplinar, alternativa de procedimento disciplinar e de punição, o ajustamento de conduta visa a reeducação do servidor.

4. O Ajustamento de Conduta

Para melhor compreensão do assunto, cabe apresentar, em breves linhas, o Ajustamento de Conduta, introduzido pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, artigo 113, parágrafo 6º, na Ação Civil Pública, Lei 7.347/85, artigo 5º, parágrafo 6º⁵, alargando o campo de sua abrangência.

O ajustamento de conduta não passou despercebido pelos atentos doutrinadores do direito disciplinar brasileiro. Alves (2009) foi um dos primeiros a preconizar a utilização do instituto do ajustamento de conduta como alternativa à instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, sendo ele um dos principais responsáveis pela sua aplicação nos Estados do Tocantins, Pará e Alagoas.

⁴ Art. 91 - São penalidades disciplinares: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

⁵ § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei n. 8.078, de 11.9.1990).

O ajustamento de conduta não surgiu como solução para todas as questões disciplinares, tanto é assim, que o Art. 147 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Tocantins (Lei 1.818, de 23 de agosto de 2007), estabelece alguns requisitos para a sua aplicação naquele Estado: “O termo de compromisso de ajuste de conduta pode ser elaborado quando a infração administrativa disciplinar, no seu conjunto, apontar ausência de efetiva lesividade ao erário, ao serviço ou a princípios que regem a Administração Pública”.

O ajustamento de conduta, conforme disposto no Art. 148 da mencionada lei, é “medida disciplinar alternativa de procedimento disciplinar e de punição”, cuja finalidade deve ser a “reeducação do servidor, que ao firmar o termo de compromisso de ajuste de conduta, espontaneamente, deve estar ciente dos deveres e das proibições, comprometendo-se, em observá-los no seu exercício funcional”.

Apesar das experiências da aplicação do instituto em outros Estados, para implementar o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta na Bahia será necessário vencer algumas regras culturais já legitimadas institucionalmente e convencer as autoridades que detêm o poder de decisão, que é preciso otimizar a apuração do ilícito disciplinar, mudando paradigmas e tornando a resposta da Administração mais ágil e eficaz.

Atualmente qualquer irregularidade no serviço público é apurada pela Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública da Bahia através de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Ocorre que a Lei 11.370/09 ⁶ (Lei Orgânica da Polícia Civil da Bahia) manda aplicar a Lei 6.677/94 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia), em matéria de sindicância e processo administrativo disciplinar⁷. Independente da gravidade do fato, ou dos antecedentes funcionais do acusado, o tratamento será o mesmo, ou seja, submeter o servidor a uma sindicância ou processo disciplinar.

No caso do processo administrativo disciplinar, inicialmente é procedida análise técnica buscando o atendimento dos requisitos objetivos e subjetivos autorizadores da instauração, publicada a portaria inaugural, os autos são encaminhados para a comissão designada que

⁶ Art. 101 - Aplicam-se integralmente aos servidores integrantes da carreira de Delegado de Polícia e das demais carreiras da Polícia Civil do Estado da Bahia as disposições contidas no Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia.

⁷ Art. 204 - A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua imediata apuração, mediante sindicância ou processo disciplinar.

dará início aos trabalhos, depois da instrução processual e manifestação da defesa, o processo é encaminhado de volta ao secretário da Segurança Pública que submete à apreciação da PGE – Procuradoria-Geral do Estado, analisado o processo, no que tange ao seu regular desenvolvimento, os autos são encaminhados de volta ao Secretário da Segurança Pública, e depois para a Corregedoria-Geral, somente após todas essas idas e vindas, é que será aplicada a eventual penalidade.

Esse tratamento isonômico, ou seja, submeter os servidores a processo disciplinar independente da gravidade da falta ou do seu histórico funcional, poderia ser flexibilizado. Sabe-se que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, afinal é assim que está consagrado no art. 5º, *caput*, da Constituição da República, entretanto, é importante observar o que ensina Lenza (2008):

Deve-se, contudo, buscar não somente essa aparente igualdade formal (consagrada no liberalismo clássico), mas, principalmente, a igualdade material, na medida em que a lei deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades (p. 595).

Com efeito, em algumas situações é possível constatar, de plano, que a conduta praticada pelo servidor, embora contrária ao estatuto disciplinar, não traz consequência mais grave para a Administração Pública, pois praticada sem dolo ou má-fé e não atingiu interesse de particular. Como exemplo ausentar-se do serviço sem autorização⁸. Outras vezes, a falta disciplinar se reveste de tamanha gravidade, que também está tipificada como infração penal, a exemplo da violação de domicílio⁹.

É possível que na primeira situação descrita a normalidade do serviço público pudesse ser restabelecida através da propositura de uma medida disciplinar alternativa, reservando o formalismo do processo administrativo disciplinar para a segunda situação. Essa medida alternativa não teria caráter punitivo, pois estaria em desacordo com a lei, conforme explicado a seguir.

⁸ Art. 90 - Constituem-se faltas disciplinares: I - ausentar-se: a) do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato (Lei 11.370/09).

⁹ Art. 90 - Constituem-se faltas disciplinares: XXXIX - atentar, com abuso de autoridade ou prevalecendo-se dela, contra a inviolabilidade de domicílio;

A Constituição do Estado da Bahia não permite que o servidor público sofra imposição de penalidade disciplinar sem que seja através de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Nesse sentido, o ajustamento de conduta, como medida disciplinar alternativa, não afrontaria a Constituição, pois ele não se destina a aplicação de punição, como ensina a Corregedora da Secretaria de Administração do Tocantins, BICCA *apud* ALVES (2008):

Esse compromisso de natureza ética, não representa uma penalidade. Ao reconhecer que sua condução não foi adequada, o servidor deixa de ser indiciado em processo disciplinar e tem a oportunidade, querendo, de firmar o Termo de Ajustamento de Conduta, comprometendo-se a não mais repetir a falta disciplinar... o Termo de Ajustamento de Conduta reduz o número de processos regularmente instaurados, porque abre mão da punição e estimula uma relação de confiança (p. 111).

A doutrina tem recomendado o ajustamento de conduta como instrumento capaz de solucionar problemas de natureza disciplinar, no entanto, é necessário o atendimento de requisitos, como ocorre no Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Tocantins (Lei 1.818, de 23 de agosto de 2007):

Art. 147 – Pode ser elaborado termo de compromisso de ajuste de conduta quando a infração administrativa disciplinar, no seu conjunto, apontar ausência de efetiva lesividade ao erário, ao serviço ou a princípios que regem a Administração Pública

Mas não apenas isso, uma vez identificado o servidor faltoso, a aplicação desse novo instituto ainda depende da sua aceitação, pois ele precisa reconhecer que agiu em desconformidade com os seus deveres e obrigações. Alves (2008) ainda preconiza alguns requisitos que denominou de “**demarcadores de conduta**”: seriam a necessidade de verificar se o agente agiu de má-fé, se ele apresenta desvio de caráter, má índole etc.

Deve ser analisado ainda, segundo Alves (2008), se o ato foi praticado em consciente afronta aos direitos da cidadania, se a prática se deu com nítido desafio ao princípio da autoridade, se a ocorrência gerou, objetivamente, comprometimento à regularidade dos serviços e se houve grave lesão ao erário, sem possibilidade de reparação.

Concluída a análise das repercussões da conduta praticada para o serviço público e para a sociedade, incumbiria à Administração adotar as medidas necessárias para restaurar a

normalidade do serviço e ajustar a postura do servidor, levando-o a proceder em sintonia com o estatuto disciplinar, sem necessidade de recorrer a um processo lento, custoso e ineficiente, como alguns processos concluídos no ano de 2008 pela Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública da Bahia.

5. Processos Administrativos Disciplinares Concluídos em 2008 na Bahia

Com a finalidade de buscar informações sobre o desenvolvimento e os resultados dos processos instaurados pela Corregedoria-Geral da Secretaria da Segurança Pública da Bahia, foram analisados aqueles concluídos no ano de 2008, no âmbito da Polícia Civil, independente da data de instauração. Através desse recorte se pretendia observar como os processos administrativos disciplinares foram concluídos.

Os dados encontrados surpreenderam, posto que do total de 61 (sessenta e um) processos administrativos disciplinares concluídos em 2008, os resultados alcançados foram os seguintes:

- a) Em catorze processos o direito de punir do Estado foi fulminado pelo advento da prescrição da pretensão punitiva, conseqüência da inércia da Administração, impossibilitando a eventual aplicação de sanção disciplinar;
- b) Vinte e três processos foram arquivados com absolvição, sendo que dezenove deles por insuficiência de provas;
- c) Dezessete processos foram finalizados com a aplicação da penalidade disciplinar de suspensão, em sete deles a penalidade aplicada foi de 10 dias;
- d) Sete processos administrativos disciplinares resultaram em demissão.

Analisando esses números, verifica-se que dos 61 (100%) processos administrativos disciplinares concluídos, 22,95 % estavam prescritos, 37,70% resultaram em absolvição, 27,87% resultaram na aplicação de suspensão e 11,48% em demissão.

Os resultados dos sessenta e um processos disciplinares concluídos em 2008 podem ser visualizados através da figura apresentada em seguida:

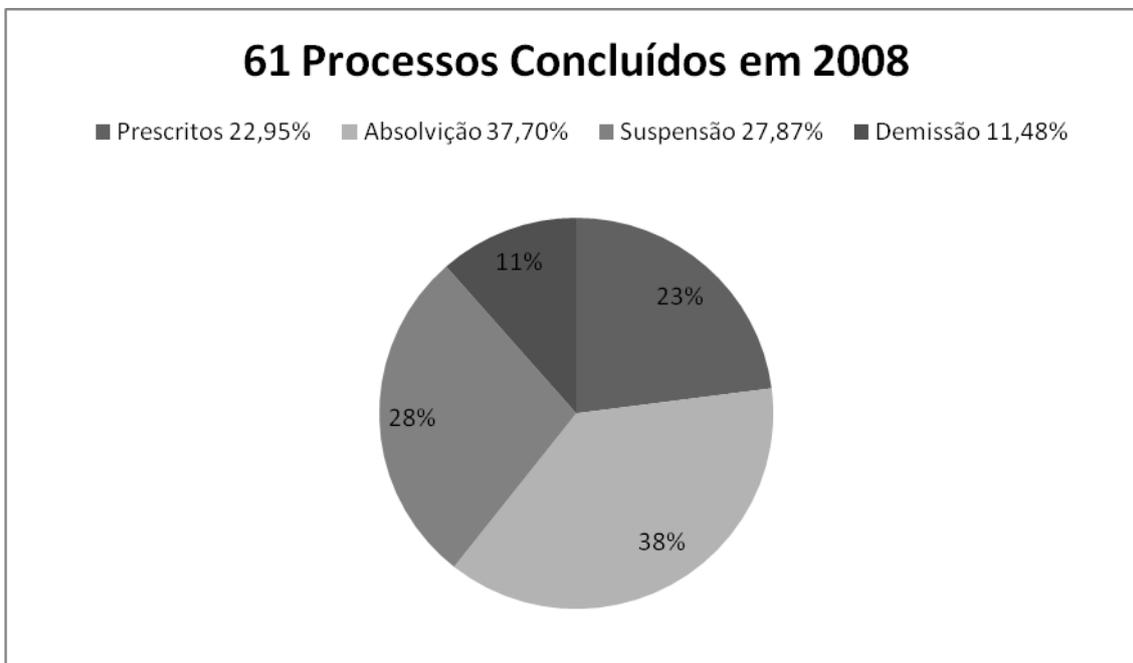


Figura 1: representação percentual dos 61 processos concluídos em 2008.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados coletados na Corregedoria-Geral da SSP/BA.

Dando seqüência à análise, dos vinte e três processos concluídos com absolvição, em dezenove deles, ou seja, 82,61%, as provas colhidas foram insuficientes para aferir a responsabilidade do acusado pela falta imputada, somente em três processos, ou seja, 13,04%, os acusados eram comprovadamente inocentes, enquanto que em um processo, ou 4,35%, o acusado foi considerado inimputável¹⁰.

A absolvição por insuficiência de provas não significa ausência de autoria ou inexistência do fato imputado, é que no processo administrativo disciplinar, não comprovado de forma inequívoca que o acusado é culpado, é de se presumir sua inocência.

Os resultados dos vinte e três processos disciplinares concluídos com sugestão de absolvição podem ser visualizados através da figura apresentada em seguida:

¹⁰ Inimputáveis. Código Penal. Art. 26: “É isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.”

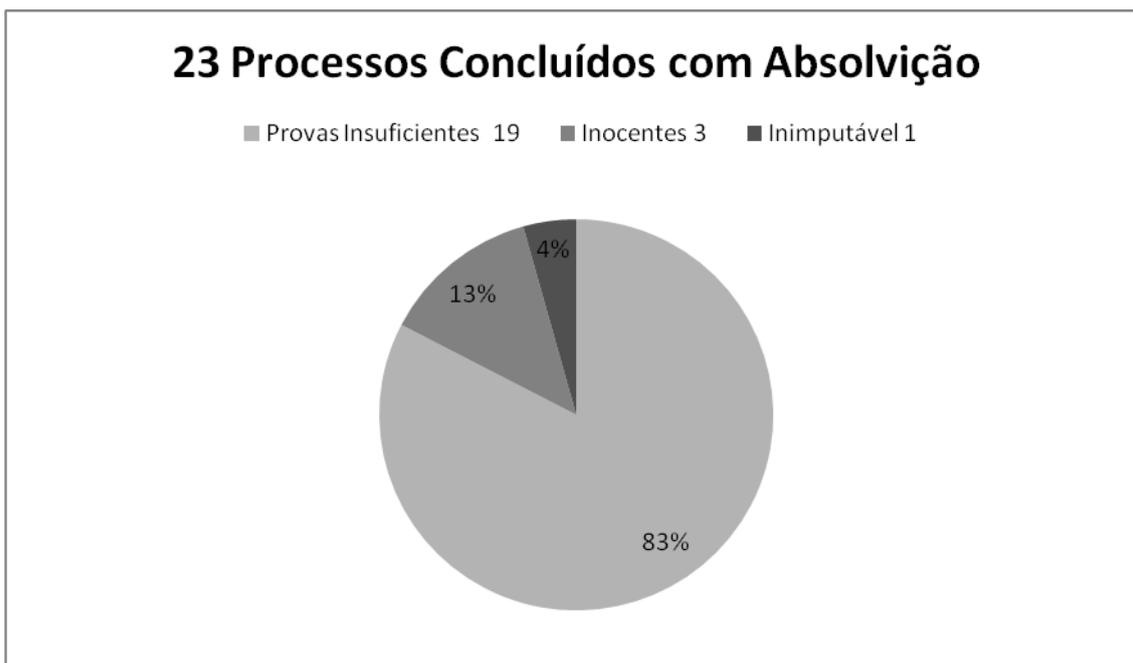


Figura 2: representação percentual dos 23 processos concluídos com sugestão de absolvição em 2008.
Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados coletados na Corregedoria-Geral da SSP/BA.

Segundo Dotti *apud* Souza Netto, (2003) a presunção de inocência, princípio *in dubio pro reo*, deve ser aplicada "sempre que se caracterizar uma situação de prova dúbia, pois a dúvida em relação a existência ou não de determinado fato deve ser resolvida em favor do imputado." (p. 155)

Significa dizer que cabe à Administração Pública utilizar de todos os meios lícitos de prova para demonstrar, de forma inquestionável, a responsabilidade do servidor pela falta que lhe foi imputada. Existindo dúvida, é melhor absolver um culpado do que condenar um inocente. Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal Federal (BRASIL, 2009):

Ementário: Presunção de inocência. Autoria e culpabilidade dos acusados não evidenciadas. Inexistência de fato concreto.

50.1 - DECISÃO RESUMIDAMENTE REPRODUZIDA (STF)

Origem: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Órgão julgador: Segunda Turma

Classe e nº da decisão: Mandado de Segurança nº 22.156

UF: DF

Data da decisão: 03/12/91

EMENTA: (...). A culpabilidade não se presume. Deve ser provada. O princípio, hoje consagrado em documentos internacionais e em constituições, inclusive a brasileira, art. 5º, LVII, inspira o processo penal -

o contraditório, a plenitude da defesa, o *in dubio pro reo* e o ônus da prova a quem acusa. (...). Jurisprudência do STF.

Somando o percentual de processos arquivados por prescrição e absolvição por insuficiência de provas, verifica-se que corresponderam a 60,65% do total de processos instaurados. Esses números sugerem que a Corregedoria-Geral não teria alcançado a eficácia esperada, muito menos efetividade, pois a atividade persecutória deflagrada além de acarretar gastos para o erário, também ocupou servidores públicos que foram deslocados de suas funções habituais para compor a comissão processante.

Diante dessa situação, é possível afirmar que alternativas precisam ser estudadas no sentido de tornar mais econômica e ágil a apuração das faltas disciplinares porventura praticadas. O compromisso de ajustamento de conduta surge como uma possibilidade, é o que se noticia em outros Estados da Federação.

6. A Experiência dos Estados do Tocantins, Pará e Alagoas a Adoção do Termo de Ajustamento de Conduta.

Em virtude desses Estados já adotarem o compromisso de ajustamento de conduta como medida alternativa disciplinar à instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, algumas informações foram solicitadas formalmente aos Titulares das respectivas Corregedorias de Polícia Civil. Foram elaboradas perguntas com a finalidade de esclarecer dúvidas e saber os resultados obtidos. As perguntas e respostas estão apresentadas a seguir, de forma resumida, porém sem perder a essência.

1 – Quais os fundamentos normativos que respaldam a aplicação do termo de ajustamento de conduta:

- a. No Estado do Tocantins¹¹ a medida se encontra prevista no Estatuto dos Servidores Públicos Civis, Lei Estadual nº 1.818/07;
- b. No Estado do Pará¹² a medida está regulamentada pela Portaria n. 010/2006-GAB/CGPC, de 16.05.2006.

¹¹ Estado do Tocantins - Dr. Antonio José de Sousa Neto - Delegado de Polícia Civil, Corregedor-Geral da Polícia Civil do Tocantins.

¹² Estado do Pará - Dr^a Dorothea Calandrini Silva - Delegada de Polícia Civil, Coordenadora da Capital e Região Metropolitana da Corregedoria-Geral da Polícia Civil do Pará.

- c. Em Alagoas¹³ foi criada por intermédio de Instrução Normativa, após deliberação do Conselho Superior da Polícia Civil, em 25 de junho de 2008.

2 - Quanto aos possíveis impactos decorrentes da adoção do TAC – Termo de Ajustamento de Conduta:

- a. A Corregedoria de Polícia Civil do Tocantins informou que tem conseguido o restabelecimento imediato da ordem administrativa e da disciplina, além de economia de recursos com resoluções de causas que antes eram submetidas a onerosos, complexos e, muitas vezes, ineficazes processos.
- b. Para a Polícia Civil do Estado do Pará os impactos foram positivos, haja vista o ganho para a Administração Pública ao “desatar os nós” da burocracia e promover a eficiência na resposta à sociedade, promovendo ainda a conciliação entre as partes envolvidas, fortalecendo a confiança na Administração, tanto pela celeridade com que resolve o problema, como também por não trazer abalos psicológicos desnecessários ao servidor que antes era submetido a um longo e penoso processo administrativo.
- c. A Polícia Civil do Estado de Alagoas informou que ainda não possuía dados do impacto decorrente da adoção do TAC – Termo de Ajustamento de Conduta.

3 - Quanto à ambicionada influência na prevenção da ocorrência de desvios comportamentais:

- a. Para a Corregedoria da Polícia Civil do Tocantins os resultados são positivos diante do reconhecimento do servidor da inadequação de sua conduta e do compromisso assumido em observar os deveres e obrigações a que está sujeito, além de tomar ciência de que o não cumprimento das obrigações assumidas será objeto de consideração no exame de novas ocorrências por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar.
- b. A Corregedoria da Polícia Civil do Pará ressaltou a necessidade de uma conversa para que o servidor sinta-se esclarecido de seus direitos, contudo consciente da falta disciplinar cometida, e que é através do compromisso de ajustamento de conduta que terá oportunidade de readequar seu comportamento, o que não pode é o servidor entender que o compromisso de ajustamento de conduta é uma forma de “não

¹³ Estado de Alagoas - Dr. Egivaldo Lopes de Messias - Delegado de Polícia Civil, Corregedor-Geral da Polícia Civil de Alagoas.

penalidade”, e sim de oportunidade de reajustamento. No Estado do Pará em torno de 99% dos servidores que celebraram o termo de ajustamento de conduta não reincidiram em falta disciplinar.

- c. A Polícia Civil do Estado de Alagoas informou que não foi realizada nenhuma avaliação da prevenção da ocorrência de desvios comportamentais depois da adoção do TAC.

4 - Questionadas a respeito dos requisitos que as respectivas legislações exigem para autorizar o oferecimento do compromisso de ajustamento de conduta:

- a. No Estado do Tocantins é autorizado desde que ausente lesão ao erário, ao serviço público, e aos princípios que regem a Administração Pública, desde que a conduta do servidor não tenha sido praticada com dolo ou má-fé, e mais, que o seu histórico funcional e a manifestação da sua chefia imediata lhes sejam favoráveis.
- b. No Estado do Pará é preciso que estejam presentes elementos indicativos da responsabilidade, portanto, pressupõe prévia apuração da conduta praticada, que tenha concluído pela responsabilidade administrativa do servidor, este, depois de reconhecer sua culpabilidade, um dos elementos demarcadores para a adoção do TAC, aceita a proposta, portanto o ajustamento de conduta estaria condicionado à aceitação do servidor, não é instrumento compulsório. Complementando a resposta, no Estado do Pará, o TAC somente pode ser aplicado em transgressões disciplinares de natureza leve, aquelas praticadas sem dolo ou má-fé. No Pará é mínima a ocorrência de reincidência, o que leva à dedução de que essa medida tem alcançado os seus objetivos.
- c. Em Alagoas o TAC é aplicável em casos de transgressões disciplinares puníveis com a pena de repreensão, advertência e suspensão (inferior a dois dias), presente a boa-fé, sem repercussão para terceiros e sem afronta a autoridade legítima, mesmo assim, quando o histórico funcional e a chefia do servidor permitirem a aplicação da medida.

5 - Qual o nível de satisfação da Administração Pública e dos servidores em relação à aplicação do TAC?

- a. No Estado do Tocantins a economia de recursos se apresenta como o aspecto mais positivo para a Administração (comparado com os custos dos processos disciplinares e

das sindicâncias), seguido da possibilidade de pronta resposta. Para os servidores, o TAC se mostra vantajoso ao preservar o prontuário funcional sem averbação de penalidades, além do inconveniente que é responder a um processo desgastante, moroso e juridicamente inseguro.

- b. A adoção do Termo de Ajustamento de Conduta pela Corregedoria de Polícia Civil do Pará tem obtido reflexos positivos ao desonerar a Administração Pública e ainda proporcionar celeridade nas apurações dos fatos, além de proteger o servidor que não terá sua ficha funcional maculada. Além dessas vantagens, existem os fatores psicológicos envolvidos, pois a Administração prestigia o servidor de bom caráter, que admite sua conduta inadequada e se predispõe ao ajustamento. Assim, podemos constatar que, tanto para a Administração Pública quanto para o servidor, a adoção do TAC é mais vantajosa do que a instauração de processo administrativo disciplinar ou sindicância.
- c. Em Alagoas, que implantou o TAC recentemente, o nível de satisfação dos servidores submetidos ao TAC, a princípio, tem sido satisfatório.

Para se ter uma idéia da aplicação do TAC nesses Estados, no Tocantins, no período de janeiro de 2008 a junho de 2009, foram lavrados 08 (oito) termos de ajustamento de conduta. No Pará, entre maio e dezembro de 2006, foram 19, em todo o ano de 2007, foram 34, e em 2008, foram 59 termos lavrados. Em Alagoas foram lavrados 11 (onze) termos de ajustamento de conduta, apesar de implantado em 25 de junho de 2008.

Quanto à reincidência em faltas disciplinares, no Tocantins dois servidores reincidiram em transgressões disciplinares, o que impediu que fossem novamente beneficiados com a proposta de TAC. No Pará a reincidência “foi mínima”, sem estipular quantitativo, assim como em Alagoas.

7. Considerações Finais

A simples leitura das respostas, sem indagações mais complexas, faz crer que a implantação do TAC, como medida disciplinar alternativa aos procedimentos disciplinares tradicionais, contribuiria para alcançar eficácia e efetividade nas apurações sob a responsabilidade da Corregedoria-Geral da Secretaria da Segurança Pública da Bahia.

A adoção das medidas sugeridas teria aptidão para solucionar os graves problemas sucedidos da prática de desvio de conduta por servidor público, o que, inegavelmente, desestabiliza a harmonia no serviço público e compromete a boa imagem da Administração perante os administrados.

Para adotar o ajustamento de conduta como alternativa à instauração de processo administrativo disciplinar, no aspecto legal, a Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia não enfrentará maiores dificuldades. Não há necessidade de mudanças profundas na legislação vigente. Alves (2008) informa que o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso instituiu tal medida através de Provimento, depois de amplo estudo da viabilidade de sua adoção e aplicabilidade.

Cabe à Corregedoria-Geral¹⁴ da Secretaria da Segurança Pública da Bahia, na sua atribuição de assessorar o Secretário da Segurança Pública, elaborar projeto de Instrução Normativa para delinear a aplicação do ajustamento de conduta como medida alternativa disciplinar. Em artigo publicado na internet¹⁵, ALVES sugere que para maior segurança dos aplicadores da disciplina, é conveniente que uma Instrução Normativa (Governador, Secretário, Ministro) ou Recomendação (Corregedor-Geral) discipline, internamente, o emprego dessa medida.

A simples leitura das respostas leva a crer que a adoção do TAC pelos Estados do Tocantins, Pará e Alagoas, como medida disciplinar alternativa aos procedimentos disciplinares tradicionais, contribuiu para a obtenção de resultados positivos, principalmente a economia de recursos, e a rápida intervenção diante da ocorrência de falta disciplinar, restaurando a normalidade no serviço e dando oportunidade ao servidor de adequar seu comportamento às normas do estatuto disciplinar.

Através do termo de ajustamento de conduta a Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública poderia intervir mais rapidamente diante da ocorrência de um ilícito administrativo disciplinar, buscando o retorno da normalidade no serviço público e a recuperação do servidor faltoso. Constatado que não foram atendidos os requisitos necessários para o oferecimento do

¹⁴ DECRETO Nº 10.186/06 - Aprova o Regimento da Secretaria da Segurança Pública. Art. 10 - À Corregedoria Geral, que tem por finalidade assessorar o Secretário no acompanhamento, controle e avaliação da regularidade do funcionamento e operação dos órgãos policiais (...).

¹⁵ <http://www.leodasilvaalves.com/artigos005p3.htm>

compromisso de ajustamento de conduta, é que seria instaurado o processo administrativo disciplinar.

Desse modo, a adoção do TAC pela Corregedoria-Geral da Segurança Pública da Bahia, como alternativa aos procedimentos disciplinares tradicionais, permitiria melhor fiscalização e acompanhamento dos processos administrativos disciplinares instaurados. A maior fiscalização e acompanhamento poderiam diminuir a quantidade de processos arquivados devido à prescrição, diminuindo o desperdício de recursos públicos e a impunidade, esta comprometedora da boa imagem da Administração perante os administrados: provedores e destinatários dos serviços públicos.

8. Limites da Pesquisa

Os dados fornecidos pelas Corregedorias dos Estados do Tocantins, Pará e Alagoas poderiam ter sido objeto de questionamentos mais abrangentes, desde que tivesse sido oportunizado aos autores desse trabalho acompanhar audiências de lavratura o TAC. Entretanto, a falta de financiamento para a realização de viagens interestaduais, visando a elaboração desse trabalho, impediu esse acompanhamento.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. **Ajustamento de conduta substitui processo disciplinar**. Disponível em: www.leodasilvaalves.com.br. Acesso em: 29/05/09.

_____. **Ajustamento de Conduta e Poder Disciplinar** – Disponível em : <http://www.leodasilvaalves.com/artigos005p3.htm>. Acesso em 03.08.09.

_____. **Ajustamento de conduta e poder disciplinar**, Vol. 2, Brasília, Ed. Cebrad, 2008.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no Direito administrativo. **Revista Diálogo Jurídico**, número 13, junho/agosto de 2002. Disponível em www.direito-publico.com.br. Acesso em 23.05.09.

BAHIA. Casa Civil. **Lei Orgânica da Polícia Civil da Bahia**. Disponível em: <http://www.portaldoservidor.ba.gov.br>>. Acesso em 23.07.09.

BAHIA. Constituição do Estado da Bahia – 1989. Disponível em: (Legislação) <http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/>. Acesso em 23.07.09.

BAHIA. Secretária da Administração do Estado da Bahia. Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Bahia. Salvador: SAEB, 1994.

BARENCO, Marcílio. **Ajustamento de conduta e poder disciplinar.** Disponível em <http://www.adepoldobrasil.com.br/2007/modules/eNoticias/article.php?articleID=172007>. Acesso em: 13/06/2009.

BRASIL, Constituição da República Federativa do – 1988. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, 1998.

BRINDEIRO, Geraldo. **O Devido Processo Legal e o Estado Democrático de Direito.** Disponível em: < www.fd.unb.br/revista/2/parte7>. Acesso em 03 de agosto de 2009.

CABRAL, Sandro ; BARBOSA, A. C. ; LAZZARINI, S. G. . Monitorando a Polícia: Um Estudo sobre a Eficácia dos Processos Administrativos Envolvendo Policiais Cíveis na Corregedoria Geral da Bahia. **Organizações e Sociedade.** Salvador, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 20ª ed.: Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Prática do processo administrativo,** 6ª. Ed.: São Paulo, RT, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado,** 12ª ed.: Saraiva, 2008

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 19ª ed.: São Paulo, Atlas, 2006.

PESCUMA, Derna. **Trabalho acadêmico – o que é? Como fazer?:** um guia para sua elaboração. São Paulo: Olho d'Água, 2005.

TEJO, Joycemar. **Princípio da eficiência e o dinamismo do direito.** Disponível em www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=&categoria=TGD, acesso em 08 de julho de 2009.

SIMÕES, Mônica Martins Toscano. **O processo administrativo e a invalidação de atos viciados,** São Paulo, Malheiros Editores, 2004.

SOUZA NETTO, José Laurindo de. **Processo penal: sistemas e princípios.** Curitiba: Juruá, 2003.