



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Direito - FD
Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD

Júlio César Matos de Oliveira

Punição, acordo e modelos de Administração Pública:
percepções institucionais sobre o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito
disciplinar da Polícia Rodoviária Federal.

BRASÍLIA - DF.
Abril, 2026

Júlio César Matos de Oliveira

Punição, acordo e modelos de Administração Pública:
percepções institucionais sobre o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito
disciplinar da Polícia Rodoviária Federal.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade de Brasília – PPGD,
como requisito para a obtenção do título de Doutor
em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cristina Maria Zackseski.

BRASÍLIA - DF.
Abril, 2026

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Esta Tese foi avaliada pela seguinte banca examinadora:

Prof^ª. Doutora Cristina Maria Zackseski – Presidente
Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF.

Prof. Doutor Evandro Piza Duarte – Membro Interno
Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF.

Prof. Doutor Sandro Lúcio Dezan – Membro Externo
Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas - PPGD
Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, DF.

Prof. Doutor Bruno César Prado Soares – Membro Externo
Instituto Superior de Ciências Policiais - ISCP, Brasília, DF.

Prof. Doutor Mamede Said Maia Filho – Membro Suplente
Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD
Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à Prof^a Cristina Zackseski por acreditar na minha capacidade de realizar este trabalho e, especialmente, por sua gentileza, humanidade e extrema capacidade intelectual que tornou o desafio do doutorado em uma incrível jornada de conhecimento.

Agradeço aos professores Evandro Piza Duarte, Sandro Lúcio Dezan, Bruno César Prado Soares e Mamede Said Maia Filho pela inestimável contribuição a esta pesquisa.

Agradeço à minha esposa, Mônica, por me apoiar em todos os momentos, mesmo com tantos períodos em que eu me dediquei ao doutorado e não dei a atenção e o carinho que ela merece. Eu te amo!

Agradeço ao Corregedor-Geral da PRF, Inspetor Vinícius Behrmann Bento, por autorizar a realização dessa pesquisa. No mesmo sentido, agradeço a todos os policiais que se dispuseram a participar do estudo.

Por fim, agradeço a Deus por, em sua infinita bondade, permitir que eu pudesse viver essa experiência.

Às mulheres da minha vida: Alice, Ana Clara,
Beatriz, Bruna, Idalina, Mônica e Rosana.

RESUMO

Esta tese analisa a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) disciplinar no âmbito da Polícia Rodoviária Federal (PRF), com enfoque na percepção dos atores institucionais diretamente envolvidos em sua utilização: gestores do sistema correcional e policiais que celebraram o ajuste. Parte-se da premissa de que os modelos de resolução de conflitos no Direito Administrativo não se desenvolvem de forma isolada, mas se articulam a modelos mais amplos de Administração Pública. Nessa perspectiva, demonstra-se o paralelismo entre o Formalismo e a Administração Pública Burocrática, de um lado, e entre o Consensualismo e a Administração Pública Pós-Gerencial, de outro. Como referencial crítico de análise, a pesquisa mobiliza a Criminologia Crítica, a fim de problematizar os limites, ambiguidades e riscos dos mecanismos consensuais em contextos disciplinares. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, desenvolvida por meio de entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo, com análise comparada das percepções dos dois grupos investigados. Os resultados evidenciam que o TAC ocupa posição central na rotina disciplinar da PRF e se apresenta de forma ambivalente: simultaneamente como instrumento de governança e racionalização administrativa e como experiência sancionatória vivida por seus destinatários. Enquanto os gestores tendem a enfatizar ganhos relacionados à redução de tempo, custos e à gestão do passivo processual, os policiais destacam questões relativas à qualidade da informação, à voluntariedade material, à proporcionalidade das obrigações e à percepção de justiça. A pesquisa conclui que a legitimidade do TAC não decorreria automaticamente de sua natureza consensual, pois sua aplicação seria atravessada por assimetrias de poder, informação e capacidade de escolha, que podem tanto favorecer soluções dialogadas quanto intensificar o controle e mitigar garantias. Sustenta-se, ao final, que a efetividade e a aceitabilidade do TAC dependem da construção de um arranjo institucional que possa conciliar capacidade de governança e densidade garantística, com critérios mais claros, maior transparência, proporcionalidade e qualificação da participação dos destinatários.

Palavras-chave: Direito Administrativo Disciplinar, Consensualismo, Termo de Ajustamento de Conduta, Polícia Rodoviária Federal.

ABSTRACT

This thesis analyzes the use of the disciplinary Conduct Adjustment Agreement (*Termo de Ajustamento de Conduta – TAC*) within the Brazilian Federal Highway Police (*Polícia Rodoviária Federal – PRF*), focusing on the perceptions of the institutional actors directly involved in its implementation: internal affairs managers and police officers who entered into such agreements. The study is grounded in the premise that conflict resolution models in Administrative Law do not develop in isolation, but rather in connection with broader models of Public Administration. From this perspective, the research identifies a parallel between Formalism and Bureaucratic Public Administration, on the one hand, and between Consensualism and Post-Managerial Public Administration, on the other. As a critical analytical framework, the thesis draws on Critical Criminology to examine the limits, ambiguities, and risks of consensual mechanisms in sanctioning contexts. Methodologically, this is a qualitative study based on semi-structured interviews and content analysis, including a comparative examination of the perceptions of the two groups under investigation. The findings show that the TAC occupies a central place in the PRF's disciplinary routine and has an ambivalent character: it operates simultaneously as an instrument of governance and administrative rationalization and as a lived sanctioning experience for its addressees. While managers tend to emphasize gains related to efficiency, cost reduction, and backlog management, police officers highlight issues concerning the quality of information, substantive voluntariness, proportionality of obligations, and perceptions of fairness. The study concludes that the legitimacy of the TAC does not automatically derive from its consensual nature, since its implementation is shaped by asymmetries of power, information, and decision-making capacity, which may either foster dialogical solutions or intensify disciplinary control and weaken procedural guarantees. Ultimately, the thesis argues that the effectiveness and acceptability of the TAC depend on the construction of an institutional arrangement capable of reconciling governance capacity with robust guarantees, through clearer criteria, greater transparency, proportionality, and more meaningful participation by those subject to the agreement.

Keywords: Disciplinary Administrative Law. Consensualism. Conduct Adjustment Agreement. Federal Highway Police.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – PADs instaurados e concluídos entre os anos de 2019-2025 no Poder Executivo Federal	155
Gráfico 02 – Penalidades aplicadas entre 2015-2025 no Poder Executivo Federal	158
Gráfico 03 – TACs celebrados entre 2020-2025 no Poder Executivo Federal	163
Gráfico 04 – PADs instaurados e concluídos pela PRF entre 2019-2025	169
Gráfico 05 – Penalidades aplicadas pela PRF entre 2015-2025	171
Gráfico 06 – TACs celebrados pela PRF entre 2020-2025	173

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Características do Modelo Formalista	20
Quadro 02 – Características do Modelo Burocrático	28
Quadro 03 – Análise comparada entre Formalismo e Burocracia	29
Quadro 04 – Síntese das críticas da Criminologia ao Formalismo	44
Quadro 05 – Características do Modelo Consensual	57
Quadro 06 – Análise comparada entre o Formalismo e o Consensualismo	59
Quadro 07 – Oportunidades e desafios para a implementação do modelo consensual ...	71
Quadro 08 – Oportunidades e desafios do Consensualismo no Direito Disciplinar	84
Quadro 09 – Características do Modelo Gerencial	92
Quadro 10 – Características do Modelo Pós-Gerencial	94
Quadro 11 – Análise comparada entre Consensualismo e Gerencialismo	96
Quadro 12 – Análise comparada entre Consensualismo e Pós-Gerencialismo	97
Quadro 13 – Síntese das críticas da Criminologia ao Consensualismo	117
Quadro 14 – Características dos Instrumentos Consensuais	130
Quadro 15 – Evolução normativa sobre o TAC no Poder Executivo Federal	148
Quadro 16 – PADs instaurados por órgão entre 2019-2025	156
Quadro 17 – Sanções aplicadas entre 2015-2019 e 2021-2025, por tipo de sanção	160
Quadro 18 – TACs celebrados por órgão entre 2020-2025	164
Quadro 19 – Assuntos dos TACs celebrados entre 2020-2025	167
Quadro 20 – Sanções aplicadas pela PRF entre 2015-2019 e 2021-2025, por tipo de sanção	172
Quadro 21 – Assuntos dos TACs celebrados pela PRF entre 2020-2025	175
Quadro 22 – Relação entre instaurações de PAD e celebrações de TAC na PRF entre 2020-2025	177
Quadro 23 – Percepção dos gestores da corregedoria da PRF em relação ao TAC	186
Quadro 24 – Categoria Racionalidade Gerencial (Gestores)	187
Quadro 25 – Categoria Governança do TAC (Gestores)	190
Quadro 26 – Categoria Fronteiras e Triagem (Gestores)	193
Quadro 27 – Categoria Cumprimento do TAC (Gestores)	197
Quadro 28 – Categoria Legitimidade e Consentimento (Gestores)	201
Quadro 29 – Categoria Agenda de Aprimoramento (Gestores)	205

Quadro 30 – Percepção dos policiais em relação ao TAC	209
Quadro 31 – Informação e Compreensão (Policiais)	211
Quadro 32 – Voluntariedade (Policiais)	214
Quadro 33 – Percepção de punição (Policiais)	217
Quadro 34 – Percepção de Justiça (Policiais)	221
Quadro 35 – Desenho do TAC (Policiais)	226
Quadro 36 – Efeitos do TAC (Policiais)	228
Quadro 37 – Visão da Corregedoria (Policiais)	230
Quadro 38 – Agenda de Aprimoramento (Policiais)	233
Quadro 39 – Categorias e subcategorias da análise de conteúdo por grupo (gestores e policiais)	237

SUMÁRIO

1. Introdução.....	12
2. O Formalismo no Direito Administrativo e o Modelo Burocrático.....	17
2.1. Aspectos contextuais e teóricos do Modelo Formalista.....	17
2.2. Instrumentos e Modos de Atuação.....	18
2.3. Modelo Burocrático de Administração Pública.....	21
2.4. O Paradigma Burocrático no Formalismo.....	29
3. A responsabilização seletiva do Formalismo e sua tecnologia de poder.....	31
4. O Consensualismo no Direito Administrativo e o Modelo Pós-Gerencial.....	49
4.1. Aspectos contextuais e teóricos do Modelo Consensual.....	49
4.2. Análise comparada entre o Formalismo e o Consensualismo.....	58
4.3. Oportunidades e Desafios do Consensualismo no Direito Administrativo.....	61
4.4. O Consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar.....	73
4.5. Oportunidades e Desafios do Consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar.....	77
4.6. O Modelo Gerencial de Administração Pública.....	85
4.7. O Paradigma Pós-Gerencial no Consensualismo.....	95
5. A engenharia do consentimento: assimetria, coerção negocial e expansão de rede.....	101
6. Aplicações do Consensualismo no Direito Administrativo.....	128
7. Termo de Ajustamento de Conduta - TAC.....	138
7.1. Evolução Normativa do TAC no Poder Executivo Federal.....	141
7.2. Aplicação do TAC no Poder Executivo Federal.....	154
7.3. Aplicação do TAC pela Polícia Rodoviária Federal.....	169
8. Percepções institucionais sobre o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito disciplinar da Polícia Rodoviária Federal.....	179
8.1. Percurso Metodológico.....	179
8.2. Percepções dos gestores da Corregedoria da PRF.....	185
8.3. Percepções dos policiais que celebraram TAC.....	209
8.4. Análise comparada das percepções dos gestores e policiais.....	236
9. Conclusões.....	243
REFERÊNCIAS.....	248
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	260
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	262
APÊNDICE C - ENTREVISTAS COM OS GESTORES.....	265
APÊNDICE D - ENTREVISTAS COM OS POLICIAIS.....	313

1. Introdução

O presente estudo aborda o Direito Administrativo Disciplinar no Brasil, que, apesar de ainda ser influenciado pelo modelo tradicional, sinaliza para a abertura gradual à uma abordagem diferente, fundamentada no Consensualismo. Essa transição se propõe impulsionada pela necessidade de maior “eficiência”, legitimidade e alinhamento aos princípios democráticos, prometendo mais diálogo, negociação e colaboração entre administração e administrados como ferramentas para a resolução de conflitos.

Nessa perspectiva, a revisão da literatura pretendeu ancorar o embasamento para as proposições, hipóteses, análises e conclusões da pesquisa. Desta forma, o almejado foi trilhar uma via de mão-dupla entre a literatura sobre o Consensualismo no Direito Administrativo, especialmente o disciplinar, e a Criminologia Crítica. A partir dessa premissa, a teoria apontou as questões mais relevantes abordadas no estudo, que, por sua vez, foram confrontadas com visão criminológica sobre os resultados da pesquisa.

Aqui, chama-se a atenção para a reflexão apresentada desde o primeiro capítulo, a relação entre modelos de resolução de conflitos no Direito Administrativo e modelos de Administração Pública, tendo por contraponto teórico a Criminologia Crítica. Com base na análise da literatura, acende-se uma luz para os elementos de conexão entre o modelo de resolução de conflitos tradicional (Formalismo) e o modelo de Administração Pública Burocrática, da mesma forma que o modelo de resolução de conflitos consensual (Consensualismo) e o modelo de Administração Pós-Gerencial. Além disso, a Criminologia Crítica atua como anteparo analítico das proposições da pesquisa.

Assim, com base nos parâmetros expostos acima, a pesquisa tem como escopo o contexto do controle interno da atividade policial realizado pelas corregedorias. Neste cenário, o objeto é a utilização dos termos de ajustamento de conduta - TAC - pela Corregedoria da Polícia Rodoviária Federal - PRF.

Para fundamentar sua pertinência e relevância, o estudo demonstrou que o TAC, desde o ano de 2022, é um direito subjetivo dos agentes públicos federais submetidos a uma apuração disciplinar, ou seja, presentes os requisitos para sua celebração, o TAC deve ser ofertado. Neste contexto, demonstra-se que a PRF é o órgão da administração direta federal que mais celebra TACs no Poder Executivo. Mais ainda, desde o ano de 2023, os TACs superam a instauração de

processos administrativos disciplinares - PAD - na PRF.

Apresentado o contexto, o problema de pesquisa versa sobre como os diferentes atores percebem a utilização do TAC disciplinar na PRF. De um lado, tem-se os gestores que apuram os fatos supostamente desviantes, verificam a pertinência e adequação da celebração do ajuste e propõem a medida substitutiva. Por outro lado, tem-se os policiais que são submetidos a uma apuração por determinada conduta supostamente irregular por eles praticada, recebem a proposição da celebração do TAC e decidem se respondem ao PAD ou aceitam a medida substitutiva oferecida no TAC.

Assim, sugere-se que há uma distinção entre a percepção dos atores envolvidos na celebração do TAC, considerando sua posição em relação ao instrumento. Desta forma, busca-se identificar e analisar as percepções dos gestores do sistema correcional da PRF e dos policiais rodoviários federais sobre o TAC. Ao final, objetivou-se realizar uma análise comparada dessas percepções, a fim de construir um conhecimento estruturado sobre a aplicação do TAC na corregedoria da PRF, além de apurar a identificação de elementos que possam sinalizar a confirmação ou a rejeição do paralelismo entre o modelo consensual de resolução de conflitos e o modelo de Administração Pública Pós-Gerencial proposto pela literatura e o seu confronto teórico com as construções analíticas da Criminologia Crítica sobre o tema.

A hipótese adotada foi de que os gestores, por terem uma relação sistemática com o instrumento, adicionada à responsabilidade de dar vazão à demanda, tivessem uma visão mais voltada para os resultados relacionados à redução de tempo, custos e passivo processual. Por outro lado, os policiais, por terem uma relação individual e personalizada com o TAC, apresentassem percepções mais voltadas à participação no processo decisório e ao benefício do resultado não punitivo do instrumento.

A partir do contexto, do problema de pesquisa e da hipótese desenvolvida, o objetivo geral e objetivos específicos procuraram responder à seguinte questão: “Qual a percepção dos atores institucionais sobre a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de consensualidade pela Corregedoria da Polícia Rodoviária Federal?”.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar as percepções dos atores institucionais sobre a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta disciplinar como instrumento de consensualidade pela Polícia Rodoviária Federal. Para alcançar o objetivo geral, foram

delineados cinco objetivos específicos:

- Identificar as percepções dos gestores do sistema correcional da PRF sobre a utilização do TAC como instrumento de consensualidade;
- Analisar as percepções dos gestores do sistema correcional da PRF sobre a utilização do TAC como instrumento de consensualidade;
- Identificar as percepções dos policiais que celebraram TAC sobre sua utilização como instrumento de consensualidade pela corregedoria da PRF;
- Analisar as percepções dos policiais que celebraram TAC sobre sua utilização como instrumento de consensualidade pela corregedoria da PRF;
- Analisar comparativamente as percepções dos gestores e policiais sobre a utilização do TAC como instrumento de consensualidade pela corregedoria da PRF.

Para alcançar os objetivos descritos acima, foi proposto a realização de uma pesquisa qualitativa, com o emprego de entrevistas semiestruturadas para o levantamento dos dados e a técnica de análise de conteúdo para a sua análise e interpretação. A entrevista como método de pesquisa pode ser qualificada como “a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação” (GIL, 2010, p. 109). Ao tratar do método Análise de Conteúdo, Franco (2008) esclarece que seu ponto de partida é a mensagem, de qualquer tipo, que expressa um significado e um sentido, para a construção de categorias que são conjuntos de índices reunidos a partir de uma sistematização lógica.

Concluídas as categorizações dos dois grupos objeto da pesquisa (gestores e policiais), o estudo passou para a análise comparada dos resultados obtidos, a fim de identificar possíveis convergências ou divergências. Marconi e Lakatos (2008) esclarecem que o estudo das semelhanças e diferenças entre grupos, sociedade ou povos contribui para uma melhor compreensão do comportamento humano, visto que o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais, constituindo uma “experimentação indireta”.

Desta forma, a pesquisa pretendeu se expandir para além das perspectivas isoladas de cada grupo analisado. A partir da comparação dos resultados, objetivou-se gerar novas conexões derivadas da análise de conteúdo, aprofundando o conhecimento sobre o objeto de pesquisa. Mais do que procurar identificar e compreender as percepções de cada grupo integrante do estudo, a análise comparada focou na relação entre os resultados dos dois grupos,

suas similaridades, discrepâncias e a fundamentação dos resultados com os construtos da Criminologia Crítica.

A fim de apresentar um mapa sintético do presente trabalho, expõe-se que no primeiro capítulo será abordado o Formalismo como modelo de resolução de conflitos no Direito Administrativo, com suas características, fundamentos e limitações. Além disso, será apresentada uma construção teórica que procura evidenciar o paralelismo existente entre o Formalismo e o modelo de gestão Burocrático. Apesar de seu escopo ser o Consensualismo, a pesquisa explora o Formalismo para que possam ser mais claros os “panos de fundo” que viabilizaram a expansão do Consensualismo como resposta aos conflitos disciplinares.

Após a proposição sobre o paralelismo entre Formalismo e Burocracia, o capítulo seguinte avança teoricamente a crítica criminológica sobre o Formalismo, com o objetivo de ancorar o balizamento analítico do estudo com os postulados da Criminologia Crítica. Desta forma, enquanto a literatura Administrativista fundamenta a reflexão sobre o paralelismo entre os modelos de resolução de conflitos e os modelos de gestão, a Criminologia crítica fundamenta a análise dos resultados da pesquisa.

Concluída a radiografia sobre o Formalismo, o terceiro capítulo adentra no objeto de estudo, com a pavimentação teórica do Consensualismo no Direito Administrativo e seu paralelismo com o modelo pós-gerencial de gestão pública. Assim, demonstra-se que os modelos de resolução de conflitos estão conectados aos modelos de gestão, não sendo um estanque, mas partícipe de uma lógica maior.

Tal como proposto com o Formalismo, o capítulo quarto explora como a Criminologia Crítica analisa o Consensualismo e teoriza suas características e limitações. Este será o ancoramento chave da análise dos resultados da pesquisa, a crítica criminológica sobre o Consensualismo.

Em seguida, o capítulo quinto faz uma explanação sobre os instrumentos de consensualidade no Direito Administrativo e procura clarear como cada um deles se caracteriza e se propõe. O objetivo deste capítulo é fazer o “abre alas” para o capítulo seguinte, que mergulha mais uma vez no objeto da pesquisa ao tratar sobre o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC.

O capítulo sobre o TAC é estrutural para a compreensão do Consensualismo do Direito Administrativo Disciplinar e do instrumento investigado no estudo. Após uma passagem sobre a literatura que utilizou o TAC disciplinar como objeto de estudo, o trabalho percorre o

histórico normativo sobre o TAC no Poder Executivo Federal, com o objetivo de demonstrar sua evolução e pontuar elementos já focalizados pela Criminologia Crítica sobre o Consensualismo. Na sequência, a pesquisa dissecou a utilização do TAC disciplinar no Poder Executivo, a fim de fundamentar o contraponto analítico da utilização do TAC pela PRF.

Cumpridas as fases anteriores, o trabalho mergulha definitivamente no seu objeto, com o estudo das percepções institucionais da utilização do TAC pela Corregedoria da PRF. Agora, os objetivos específicos detalhados acima são efetivamente perseguidos e, a partir da lente da crítica criminológica ao Consensualismo, os dados são analisados. Finalmente, são apresentadas as conclusões do estudo, a partir das hipóteses de pesquisa propostas e o fundamento teórico empregado. Nas conclusões também são apresentadas as limitações do estudo e propostos os estudos posteriores que podem se apropriar do trabalho e avançar na compreensão sobre o tema.

2. O Formalismo no Direito Administrativo e o Modelo Burocrático

O Formalismo representa o modelo historicamente dominante sobre o qual o Direito Administrativo foi edificado. Sua arquitetura conceitual assenta-se em uma relação assimétrica e vertical entre o Estado, detentor do poder, e os administrados. Esta assimetria é legitimada pela premissa da supremacia do interesse público, interpretado como absoluto, soberano e indisponível, que demanda uma atuação estatal unilateral, hierárquica e estritamente vinculada a procedimentos formais como garantia de sua persecução.

Para compreender o Consensualismo no Direito Administrativo, faz-se relevante realizar uma análise do modelo tradicional, explorando suas fundações históricas e teóricas, seus instrumentos de atuação e as críticas que lhe são dirigidas. Esse é o objetivo desta seção: apresentar um panorama do Formalismo, a fim de fundamentar uma subsequente comparação com o modelo consensual. Além disso, será introduzida uma reflexão, que continuará em toda a revisão da literatura, sobre os elementos de correlação entre o Formalismo e o Modelo Burocrático de Administração Pública, como também sobre os elementos de correlação entre o Consensualismo e o Modelo Gerencial de Administração Pública. O contraponto teórico é estabelecido pela Criminologia Crítica.

2.1. Aspectos contextuais e teóricos do Modelo Formalista

As bases do paradigma formalista são profundas e indissociáveis da própria formação do Estado-nação moderno, no qual a centralização do poder e a criação de um corpo burocrático eram vistas como essenciais para a ordem e o desenvolvimento. Conforme expõem Carelli e Peters (2024), o Direito Administrativo não é um campo autônomo, mas uma disciplina intimamente ligada a tradições administrativas seculares (como a Napoleônica, a Germânica, a Anglo-Americana e a Escandinava). São essas tradições que, historicamente, estabeleceram os parâmetros legais que definiram a extensão e a forma da autonomia para as organizações públicas. O Direito Administrativo, nesta visão, não apenas reflete tradições históricas, mas atua como uma variável institucional crucial, que modularia ativamente o comportamento e a estrutura das organizações. Sua análise, portanto, transcende o interesse

puramente jurídico, sendo fundamental para entender a governança, o funcionamento do setor público e, conseqüentemente, a eficácia das políticas públicas em um contexto comparativo.

A valorização da forma sobre o consenso possuiria, também, um pano de fundo histórico-jurídico específico e complexo. Chami, Rostam e Shirani (2023) apresentam uma cronologia da tensão entre Consensualismo e Formalismo. Eles destacam que, até o século XI, o princípio da vontade era considerado um dos alicerces do direito contratual. No século XVIII, o aumento do comércio e a revolução do consumo na Europa teriam trazido maior valorização à liberdade nos contratos, resultando em um equilíbrio entre o consentimento e a formalidade. Contudo, no início do século XX, ocorreria um movimento conhecido como "renascimento do Formalismo" nos sistemas jurídicos ocidentais. Esse movimento, segundo os autores, teria passado a marginalizar a liberdade de celebração dos atos jurídicos, enfatizando a necessidade de formalidades e estruturas rígidas como forma de garantir a segurança jurídica e padronizar as relações em uma sociedade de massas.

O pilar teórico que sustenta toda essa estrutura seria, como aponta Binenbojm (2023) ao analisar a tradição brasileira, a ideia da Supremacia do Interesse Público. Essa concepção, que resulta na sua indisponibilidade, tornaria os interesses coletivos inegociáveis e reforçaria a necessidade de uma atuação unilateral da administração. Tal abordagem, segundo o autor, teria levado à rejeição de interesses privados, à intensificação da litigiosidade e à falta de legitimidade e transparência nas decisões públicas, dificultando o diálogo e minando a confiança nas instituições.

2.2. Instrumentos e Modos de Atuação

A lógica formalista se materializaria por meio de instrumentos e práticas que refletem sua natureza impositiva e hierárquica. A manifestação por excelência deste modelo seria a Ação Unilateral. Jurubeba (2016), ao analisar a tradição francesa, descreve-a como o exercício da *puissance publique* (poder público), que conferiria ao Estado a autoridade para impor suas decisões de forma centralizada e autoritária. O principal instrumento para tal seria o Ato Administrativo, concebido como uma ferramenta essencial para concretizar a vontade estatal, permitindo que a Administração Pública agisse, criasse, modificasse ou extinguisse direitos e obrigações para os particulares sem a necessidade de seu prévio consentimento.

Essa assimetria seria tão profunda que se estenderia até mesmo aos contratos. Segundo o mesmo autor, dentro da tradição formalista, os contratos administrativos carregam características autoritárias, nas quais se destacam as "cláusulas exorbitantes", que permitem à administração modificar ou rescindir acordos de forma unilateral sempre que o interesse público assim o exigisse, consolidando a posição de superioridade do Estado sobre os cidadãos (Jurubeba, 2016).

Renders e Percy (2021) aprofundam a análise da Ação Unilateral, descrevendo-a como um poder exorbitante, historicamente justificado por ser o meio "natural e privilegiado" para atingir os objetivos de interesse geral. A finalidade desta abordagem, segundo eles, seria garantir que o interesse coletivo fosse atendido, permitindo que a administração agisse sem as limitações e delongas impostas por um contrato ou por um processo negocial. A contrapartida seria uma menor flexibilidade e a ausência de espaço para a adaptação das condições às realidades e necessidades dos envolvidos.

Essa dinâmica de atuação seria o que Popper (1983) conceitua como um modo de "comando e controle". Nessa abordagem, os administradores operariam de uma forma tendente a excluir as vozes e as perspectivas daqueles que seriam diretamente impactados pelas políticas públicas. O autor critica essa forma de atuação argumentando que os sistemas convencionais de decisão costumam ser caros e demorados e, paradoxalmente, muitas vezes não conseguem alcançar os objetivos desejados pelas políticas públicas, indicando um profundo questionamento sobre sua real eficácia.

Essa estrutura relacional levaria ao que Freitas (2017) classifica como um "Direito Administrativo Adversarial". Este modelo seria caracterizado por disputas de soma zero e uma cultura de hostilidade institucional. O autor argumenta que tal abordagem geraria consequências disfuncionais e externalidades negativas, como o desperdício de recursos públicos, custos elevados para o erário e para os particulares, a sobrecarga crônica do Poder Judiciário e a erosão da confiança entre o Estado e os cidadãos.

Do ponto de vista da legitimidade democrática, Binenbojm (2023) oferece uma crítica contundente e detalhada, afirmando que a concepção tradicional de supremacia do interesse público seria incompatível com o Estado Democrático de Direito por três razões principais e interligadas. Em primeiro lugar, ignoraria a proteção dos direitos individuais, que seriam fundamentais em um regime democrático e não poderiam ser suplantados pela vontade administrativa. Em segundo lugar, desprezaria a possibilidade de que soluções consensuais

pudessem atender simultaneamente aos interesses públicos e privados, gerando resultados mais justos e equilibrados para a sociedade como um todo. Por fim, contrariaria os princípios do constitucionalismo democrático, que valorizam a participação cidadã e o diálogo como elementos essenciais para a formação da vontade estatal e para a legitimidade das decisões públicas.

Em síntese, o paradigma formalista apresenta-se como um modelo historicamente robusto, com profundas raízes institucionais e uma lógica interna justificada pela necessidade de proteger o interesse público. Seus instrumentos, como o ato administrativo unilateral, e suas características: a hierarquia e o foco em procedimentos, são bases essenciais da sua atuação. Contudo, são essas mesmas características que, na análise dos autores citados, dão origem aos questionamentos quanto à qualidade dos seus resultados, sua transparência, sua legitimidade e sua compatibilidade com os valores de uma sociedade crescentemente complexa, tecnológica e democrática.

O quadro a seguir sintetiza as principais características do modelo formalista, conforme detalhado na análise e com base nas referências apresentadas.

Quadro 1 - Características do Modelo Formalista.

Característica	Descrição
Lógica de Atuação	Baseada na imposição unilateral da vontade do Estado, sem necessidade de consentimento do particular.
Posição do Estado	De supremacia e poder de império (<i>puissance publique</i>), ocupando uma posição hierarquicamente superior à do cidadão.
Relação com o Cidadão	Relação vertical e autoritária, na qual o cidadão é predominantemente um sujeito passivo de decisões.
Instrumento Principal	O ato administrativo unilateral, como expressão máxima da vontade estatal.
Flexibilidade	Tendência à rigidez e à burocracia; baixa capacidade de adaptação às especificidades dos casos concretos.
Participação Social	Baixa ou inexistente nos processos decisórios, que são centralizados na estrutura administrativa.
Legitimidade	Derivada principalmente da legalidade estrita e da autoridade formal do Estado.
Fundamento Teórico	Supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

¹ Utilizou-se ferramenta de Inteligência Artificial Generativa (IAG), ChatGPT, como apoio à elaboração do quadro explicativo, permanecendo o conteúdo, a sistematização e a validação do quadro sob integral responsabilidade do pesquisador, nos termos da Portaria CNPq nº 2.664/2026.

2.3. Modelo Burocrático de Administração Pública

A reflexão sobre a organização do Estado e a sua máquina administrativa tem suas raízes em autores clássicos que buscaram delinear os contornos de uma governança mais racional. Muitos pesquisadores entendem o ensaio publicado originalmente em 1887 por Woodrow Wilson e reproduzido em 1941 na *Political Science Quarterly* como a obra inaugural da administração científica. No entanto, seu valor transcende o caráter histórico para apresentar uma análise atemporal sobre a distinção entre Administração e Política. A obra sublinha a administração como a dimensão executiva e tangível do governo em ação, em contraste com a política, responsável por definir as incumbências administrativas (Wilson, 2005).

A Ciência da Administração, para o autor, seria delineada como um desenvolvimento recente da Ciência Política, cuja tardia emergência é atribuída ao foco predominante do pensamento político anterior na constituição do governo, em detrimento dos detalhes de sua execução. Wilson argumenta pela necessidade premente do estudo e prática da Ciência da Administração, justificando-a pela crescente complexidade das funções governamentais na modernidade, em oposição à simplicidade dos períodos precedentes. Um aspecto central da argumentação de Wilson reside na influência da opinião pública sobre a administração, propondo que a opinião pública funcione como um "crítico autorizado", supervisionando as diretrizes gerais (Wilson, 2005).

A gênese da Ciência da Administração é identificada na Europa, particularmente na Prússia e na França, onde a maior independência governamental em relação ao consentimento popular teria impulsionado o interesse em métodos de governança menos onerosos, culminando no aprimoramento administrativo. Em contrapartida, os Estados Unidos, com sua ênfase histórica na elaboração constitucional e no controle do poder executivo, são apresentados em desvantagem em termos de organização e capacidade administrativa (Wilson, 2005).

Para Wilson, a reforma do Serviço Público Civil é considerada um passo inicial para uma reforma administrativa mais abrangente, visando o aperfeiçoamento dos métodos executivos e da estrutura organizacional. A formação de um corpo funcional público tecnicamente qualificado é apontada como primordial. Finalmente, conclui que a Ciência da Administração deve ser moldada pelos princípios democráticos. Sugere que a prática política

preceda a teoria de gabinete, e que o objetivo último seja o fortalecimento interdependente e cooperativo dos sistemas de governo municipal, estadual e federal (Wilson, 2005).

Alguns anos mais tarde, ao fechar das portas do século XIX, Frank J. Goodnow, em sua obra seminal *"Politics and Administration: A Study in Government"*, empreendeu uma profunda análise das nuances da governança, distinguindo a política, como a esfera da articulação da vontade estatal e da definição de políticas, da administração, como o domínio da execução dessas determinações. O texto discorre sobre a complexa interação entre os sistemas formal e real de governo, o papel evolutivo da administração, os desafios da centralização e da descentralização, além da influência dos partidos políticos, culminando em uma reflexão sobre a responsabilidade partidária e a busca pela eficiência administrativa em um governo popular (Goodnow, 1900).

Neste sentido, a distinção entre política e administração seria um pilar conceitual fundamental no campo da governança. A política, em sua essência, representaria a articulação da vontade estatal e a definição de diretrizes, enquanto a administração se ocuparia da execução dessas determinações. Contudo, a análise aprofundada realizada pelo autor dos sistemas governamentais revelou uma dicotomia entre a estrutura formal, estipulada por leis e constituições, e a dinâmica real de operação, frequentemente moldada por instituições extraleais, como os partidos políticos (Goodnow, 1900).

Tal como Wilson, Goodnow (1900) reconhece que a Ciência da Administração nos Estados Unidos teve uma evolução mais lenta em seu reconhecimento como função governamental distinta, em contraste com a trajetória europeia. Essa lacuna histórica ressaltaria a complexidade de se desvincular a elaboração de políticas da sua implementação, um desafio persistente que permeava as discussões sobre centralização e descentralização administrativa na América do Norte. A comparação entre o autogoverno local anglo-americano e os modelos europeus mais centralizados ilustraria as diferentes abordagens para o equilíbrio entre a autonomia local e a coesão estatal.

Neste contexto, os partidos políticos emergiriam como atores cruciais, especialmente no contexto Norte-americano. Em um sistema caracterizado pela descentralização administrativa e pela separação de poderes, os partidos assumiriam um papel vital na coordenação, tanto da expressão quanto da execução da vontade estatal. Contudo, essa proeminência também daria origem a figuras como o "boss" político, cuja influência, frequentemente desprovida de responsabilidade, destacaria a necessidade de reformas para garantir a *accountability* e a

responsividade à vontade popular, com propostas de reforma que incluiriam a centralização administrativa, a adoção de mecanismos como o referendo e o reconhecimento legal dos partidos com controle público, visando mitigar a influência indevida e promover uma administração mais transparente. Além disso, a influência das corporações no cenário político-partidário seria outro ponto crítico, evidenciando a tentação de relações impróprias e a necessidade de maior publicidade e regulamentação para evitar a captura de decisões governamentais por interesses privados (Goodnow, 1900).

Em última análise, o texto converge para a tese de que a consecução de um governo verdadeiramente popular e de uma administração eficiente dependeria de uma administração mais centralizada e de partidos políticos legalmente reconhecidos e intrinsecamente responsáveis. A reforma do serviço civil, ao afastar certas funções administrativas da influência política direta, surgiria também como um componente essencial neste processo, reforçando a busca por uma governança que harmonize a vontade popular com melhores resultados na gestão pública (Goodnow, 1900).

Ao coroar esse movimento, Max Weber, em sua obra clássica *"Economia e Sociedade"*, elabora uma tipologia das formas de domínio legítimo, essencial para a compreensão da organização social e política, concentrando-se nas estruturas de poder e na legitimação, o elemento coesivo que garantiria o funcionamento das organizações, a adesão dos administradores e a eficácia de suas ações estatais (Weber, 2019).

Weber inicia definindo domínio como a "chance de que comandos específicos (ou todos) encontrem obediência por parte de um grupo especificável de pessoas", distinguindo-o de mera influência ou poder, ao exigir uma mínima disposição para obedecer. A base mais estável do domínio residiria na crença em sua legitimidade, que os governantes buscariam incessantemente fomentar para garantir sua perpetuação. A partir desse pressuposto, nasce a classificação weberiana dos três tipos puros de domínio legítimo — legal-racional, tradicional e carismático — um dos pilares da sociologia política (Weber, 2019).

O domínio legal-racional basearia-se na crença na legalidade das ordens estatutárias e no direito de quem exerce o domínio por nomeação formal, sendo a burocracia sua forma mais pura. A obediência seria dirigida à ordem impessoal e às competências formais. O domínio tradicional, por sua vez, fundamenta-se na crença na santidade de tradições estabelecidas e na legitimidade daqueles cuja autoridade delas derivaria, com a obediência devida à pessoa do governante em virtude de sua dignidade tradicional. Por fim, o domínio carismático adviria da

santidade excepcional, heroísmo ou caráter exemplar de uma pessoa, e das ordens por ela proclamadas, com a obediência decorrente da confiança pessoal nas qualidades do líder carismático por parte de seus seguidores (Weber, 2019).

Estabelecidos os modelos de domínio legítimos, Weber passa então para uma análise detalhada da burocracia, considerada a forma mais pura e racional do domínio legal e um elemento central da modernidade capitalista. As características da burocracia incluiriam funções oficiais contínuas e baseadas em regras, hierarquia administrativa, aplicação de regras técnicas exigindo treinamento especializado, separação dos meios de administração, ausência de apropriação do cargo pelo ocupante, administração documentada e nomeação de oficiais por contrato com salário fixo e qualificação especializada. A burocracia, por sua precisão e calculabilidade, seria intrínseca a todas as organizações modernas, impulsionada pela necessidade de conhecimento especializado (Weber, 2019).

Ao analisar o caso brasileiro, Bresser-Pereira (2007) esclarece que o Brasil passou por distintas formas: o Patriarcal-Dependente (1821-1930), com regime oligárquico e burocracia patrimonial; o Nacional-Desenvolvimentista (1930-1985), com regime autoritário (e transição democrática nos anos 1980) e burocracia pública ativa; e o Liberal-Dependente (1990 em diante), de regime democrático e administração gerencial.

No período imperial e da primeira república, a burocracia patrimonialista, composta por juristas e letrados que confundiam o público com o privado, dominava o Estado, extraindo dele seu poder e renda, uma perspectiva que desafia a visão de uma oligarquia agrária como única classe dominante (Bresser-Pereira, 2007).

A burocracia moderna teria ganhado ímpeto político com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas, integrando as camadas médias urbanas, especialmente profissionais e industriais, em um pacto político nacional-desenvolvimentista. As reformas administrativas da Era Vargas, como a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e do DASP, em 1938, com concursos públicos e estatutos, visavam à racionalização e profissionalização, consolidando o órgão de assessoramento técnico presidencial e formalizando o poder da burocracia pública (Bresser-Pereira, 2007).

Para o autor, o nacional-desenvolvimentismo teria prosseguido vitorioso entre 1945 e 1960, com a retomada da estratégia nacional e a criação de empresas estatais, como Petrobrás, Eletrobrás e BNDE, que teriam solidificado o papel da burocracia pública. A estratégia de

"insulamento burocrático" protegia órgãos de coordenação econômica (BNDE, Banco Central) do clientelismo político, assegurando autonomia e poder para o desenvolvimento. Contudo, a Reforma Burocrática de 1936 teria mostrado descompasso e Formalismo, levando ao enfraquecimento do DASP (Bresser-Pereira, 2007).

O regime militar de 1964, catalisado pela radicalização política e crise econômica, teria rompido o Pacto Popular-Nacional, instituindo o Pacto Burocrático-Autoritário, com militares retomando a estratégia nacional-desenvolvimentista. A Reforma Desenvolvimentista (Decreto-Lei 200/1967), teria buscado superar a rigidez burocrática por meio da descentralização e da criação de fundações públicas. Embora, pioneira, tenha facilitado práticas clientelistas e enfraquecido o núcleo estratégico do Estado (Bresser-Pereira, 2007).

O que o autor denominou de Pacto Democrático-Popular (1977-1986), fruto da redemocratização, teria unido burguesia, burocracia pública e trabalhadores, mas teve vida curta, colapsando com o fracasso do Plano Cruzado, em 1986, e a Grande Crise da Dívida Externa dos anos 1980. O retrocesso burocrático de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, teria enrijecido o aparelho do Estado, limitado a autonomia de agências, instituído o regime jurídico único e privilégios corporativistas, embora tenha exigido concurso público, combatendo o empreguismo (Bresser-Pereira, 2007).

Já no final do século XX, o Governo Collor (1990-1991), em meio à hiperinflação e a planos de estabilização frustrados, teria marcado a ascensão do Pacto Liberal-Dependente, que excluiria empresários industriais e a burocracia pública, subordinando o país à ortodoxia convencional e a interesses estrangeiros, resultando em desnacionalização e baixas taxas de crescimento. Finalmente, a Reforma Gerencial de 1995, implementada no governo FHC, teria buscado modernizar o Estado para otimizar sua efetividade e eficiência na regulação do mercado (Bresser-Pereira, 2007).

Como vimos, a burocracia constitui, desde a formulação do tipo ideal weberiano, uma das principais formas de organização da vida política e social. Seu legado está associado a valores como racionalidade, previsibilidade e profissionalismo, que lhe conferem resiliência e relevância mesmo em um contexto de transformações profundas. No entanto, paralelamente a esses atributos, a burocracia também é alvo de críticas que ressaltam seu caráter disfuncional (Monteiro; Adler, 2019).

Um dos principais problemas apontados seria a "rigidez estrutural". A burocracia, ao se fundamentar em hierarquias rígidas e normas, tenderia a dificultar a adaptação a contextos mutáveis, tornando os processos lentos e pouco responsivos. Essa característica foi frequentemente identificada como obstáculo à inovação, à flexibilidade gerencial e à capacidade de resposta a novas demandas sociais e tecnológicas. Outro aspecto recorrente é a "alienação" dos servidores, derivada da estrita especialização das funções. A fragmentação das tarefas, embora eficiente do ponto de vista técnico, geraria perda de sentido no trabalho, desmotivação e distanciamento em relação aos objetivos coletivos da organização. Essa alienação reforçaria a imagem negativa da burocracia como um sistema que transforma indivíduos em meros executores de rotinas pré-estabelecidas (Monteiro; Adler, 2019).

As burocracias também são criticadas pela produção de "*red tape*", termo que sintetizaria a percepção de excesso de Formalismo e de obstáculos administrativos. A multiplicação de procedimentos, exigências e controles tenderiam a alongar prazos, aumentar custos e reduzir a eficácia da ação administrativa, configurando uma das manifestações mais populares das disfunções burocráticas. Outro ponto destacado refere-se aos "jogos de poder internos". Embora o ideal weberiano privilegie a impessoalidade, na prática, a burocracia reproduziria disputas políticas e relações de dominação, funcionando não apenas como instrumento técnico, mas também como arena de interesses. Essa dimensão política da burocracia, quando não devidamente regulada, comprometeria sua legitimidade e eficácia (Monteiro; Adler, 2019).

A burocracia então, enquanto estrutura indispensável à sociedade contemporânea e à ordem democrática, enfrentaria um cenário complexo de desafios conceituais, operacionais e democráticos. Paradoxalmente, embora seja alvo de críticas, a sua existência seria uma condição *sine qua non* para a governança. O grande desafio residiria em conciliar essa ojeriza generalizada com o reconhecimento da sua necessidade intrínseca (Abrucio; Loureiro, 2010).

Na visão dos autores, a burocracia gera desafios à democracia. A concentração de decisões e informações no âmbito burocrático, frequentemente distante do controle popular e político, levantaria questões sobre a responsividade e a legitimidade das ações estatais. Além disso, o próprio modelo burocrático, apesar de concebido para a racionalidade e eficiência, seria propenso a disfunções, como demonstrado anteriormente, culminando nas chamadas "buropatologias" que, como Weber já advertia, podem aprisionar a modernidade ou, em casos extremos, degenerar em uma "ditadura da burocracia" (Abrucio; Loureiro, 2010).

Desta forma, ao explorarem o contexto contemporâneo, Abrucio e Loureiro (2010) esclarecem que a distinção rígida entre política e burocracia teria se tornado insustentável. Assim, gerenciar o hibridismo e a imbricação de funções entre políticos e burocratas seria uma demanda central. As esferas de atuação desses atores seriam cada vez mais indistintas, com burocratas assumindo o papel de *policy makers* e políticos buscando especialização técnica. Essa "burocratização da política" e "politização da burocracia" exigiria um reexame de como conciliar essa realidade com as demandas da sociedade. Com isso, o equilíbrio entre o poder técnico e a soberania popular constituiria um dilema fundamental. A visão tecnocrática, que defende a superioridade do saber técnico e a autonomia de especialistas, entraria em tensão com a concepção democrática, que valorizaria a responsividade do governo às preferências da sociedade, a participação popular e a integração do conhecimento técnico à política, sem a exclusão recíproca (Abrucio; Loureiro, 2010).

Por outro lado, a questão do controle sobre os "controladores", chamada *accountability* horizontal, emergiria como mais um desafio contemporâneo. O aumento das instituições de controle das políticas públicas e da ação do Executivo implicaria que agentes não eleitos controlem crescentemente os eleitos e os gestores públicos. Os autores questionam, nesse cenário, quem controlaria os controladores e como evitar a perda do sentido do voto, que seria a maior fonte da soberania popular, e a irresponsabilidade desses novos agentes burocráticos. Além disso, defendem que a adaptação do modelo weberiano à realidade atual seria imperativa. Concebido para um Estado com funções econômicas e sociais menos expandidas e anterior à democracia de massas, o modelo weberiano clássico não ofereceria respostas completas aos desafios contemporâneos. Seria então necessário repensar a burocracia para que ela seja responsiva e responsável perante o governo e a sociedade (Abrucio; Loureiro, 2010).

Adicionaria-se a tudo isso, no contexto brasileiro, o combate ao clientelismo e ao patrimonialismo persistentes. Mesmo com os avanços em modelos mais meritocráticos, a experiência nacional demonstraria que o uso de cargos administrativos como "moeda de troca" nas coalizões governamentais cria um dilema para o governante e dificulta o controle sobre o aparato administrativo. A rigidez e os privilégios corporativistas, como os instituídos pela Constituição de 1988, representariam um "retrocesso burocrático" que enrijeceu o aparelho do Estado e limitou a sua autonomia. O desafio, nesse sentido, seria flexibilizar a administração sem comprometer a profissionalização e combater esses privilégios, equilibrando a busca por eficiência e especialização técnica com os princípios democráticos de *accountability*,

responsividade e controle popular, em um cenário de crescente complexidade governamental e imbricação entre as esferas política e administrativa (Abrucio; Loureiro, 2010).

Assim, a análise da burocracia na perspectiva teórica e histórica evidenciaria que sua relação com a democracia é marcada por tensões e complementaridades. De um lado, o Formalismo e a rigidez burocrática ofereceriam previsibilidade e segurança; de outro, a flexibilização e a busca por ajustes para ampliar a legitimidade e a capacidade de resposta do Estado. Neste sentido, no caso brasileiro, o desafio contemporâneo consistiria em conciliar qualidade na atuação administrativa com inclusão democrática, equilibrando o poder técnico da burocracia com o controle político e a participação cidadã (Abrucio; Loureiro, 2010).

O quadro abaixo sintetiza as características do Modelo Burocrático, a partir do exposto na literatura apresentada.

Quadro 2: Características do Modelo Burocrático

Característica	Descrição
Lógica de Atuação	Baseada na aplicação imparcial e objetiva de regras previamente estabelecidas, com foco na racionalidade legal e na previsibilidade das decisões.
Posição do Estado	Estruturado em uma hierarquia funcional clara, definida por autoridade e subordinação, em que cada cargo possui competências delimitadas.
Relação com o Cidadão	Predominantemente impessoal, atendendo o cidadão segundo regras gerais e padronizadas, o que reduz discricionariedade, mas pode gerar distanciamento.
Instrumento Principal	A formalização administrativa, expressa em comunicações escritas, regulamentos e procedimentos padronizados que asseguram registro e controle.
Flexibilidade	Marcada pela rigidez estrutural, excesso de Formalismo e resistência à inovação, dificultando a adaptação a novos contextos e demandas.
Participação Social	Limitada, pois a ênfase recai sobre procedimentos internos e especialização técnica, conduzindo ao fechamento da burocracia em si mesma.
Legitimidade	Derivada da racionalidade, da legalidade formal e da previsibilidade das regras, que buscam assegurar impessoalidade e neutralidade.
Fundamento Teórico	Racionalidade, sustentada pela legalidade, impessoalidade, hierarquia e profissionalização do serviço público.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

2.4. O Paradigma Burocrático no Formalismo

Ao se analisar os quadros 1 e 2, observa-se semelhanças que permitem sugerir um paralelismo entre o Modelo Formalista de resolução de conflitos no Direito Administrativo e o Modelo de Administração Burocrático, vejamos:

Quadro 3: Análise comparada entre Formalismo e Burocracia.

Dimensão	Modelo Formalista	Modelo Burocrático
Fundamento	Supremacia e indisponibilidade do interesse público.	Racionalidade legal, previsibilidade e impessoalidade.
Lógica de Atuação	Imposição unilateral da vontade estatal, sem necessidade de consentimento do particular.	Aplicação de regras e procedimentos de forma técnica e imparcial.
Posição do Estado	Hierarquicamente superior ao cidadão, com poder de império.	Estrutura hierárquica clara, mas baseada em funções e cargos.
Relação com o Cidadão	Relação vertical e autoritária; cidadão como sujeito passivo.	Relação impessoal, porém marcada por não-responsividade às demandas sociais.
Instrumento Principal	Ato administrativo unilateral.	Regras formais, comunicações escritas, hierarquia funcional e especialização técnica.
Flexibilidade	Rigidez estrutural e burocracia; baixa adaptação a casos concretos.	Rigidez estrutural, excesso de Formalismo (“red tape”) e resistência à inovação.
Participação Social	Baixa ou inexistente, decisões centralizadas no Estado.	Reduzida; alienação do servidor e autorreferência afastam o foco do cidadão.
Legitimidade	Deriva da legalidade estrita e da autoridade formal do Estado.	Deriva da racionalidade, previsibilidade e impessoalidade.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

A análise dos modelos formalista e burocrático sugere uma convergência que os aproximam enquanto formas tradicionais de organização e exercício do poder estatal. Ambos partem de fundamentos distintos, mas se encontram na valorização da legalidade e na centralidade do Estado como núcleo ordenador da vida social. No modelo formalista, essa centralidade se traduz na imposição unilateral da vontade estatal, sustentada pelo princípio da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Já no modelo burocrático, ela aparece de maneira institucionalizada, por meio de regras formais, regulamentos e hierarquias funcionais que buscam garantir previsibilidade e impessoalidade. Em ambos os casos, a atuação administrativa é rigidamente normatizada e tende a reduzir o espaço de adaptação e negociação, o que revela sua baixa flexibilidade diante das demandas sociais.

Outro ponto de convergência é a relação assimétrica entre Estado e cidadão. O Formalismo constrói essa relação de modo declaradamente vertical e autoritário, posicionando o cidadão como sujeito passivo diante das determinações do poder público. A Burocracia, embora se pretenda impessoal e imparcial, também acaba por afastar o cidadão, seja pela não-responsividade das rotinas administrativas, seja pelo excesso de normas que dificultam o atendimento de demandas particulares. Assim, tanto no Formalismo quanto na Burocracia, a participação social nos processos decisórios é reduzida ou mesmo inexistente, prevalecendo a centralização no interior da estrutura estatal.

A legitimidade em ambos os modelos também se assenta em bases comuns. No Formalismo, deriva da legalidade estrita e da autoridade formal do Estado, enquanto na Burocracia encontra fundamento na previsibilidade e na racionalidade das normas. Contudo, em ambos os casos, a confiança nas decisões públicas está ligada à estabilidade das regras e à autoridade institucional, mais do que à abertura para a deliberação democrática ou à consideração de interesses plurais. Além disso, a ênfase na normatividade, seja pelo ato unilateral do Formalismo, seja pela padronização burocrática, reforça o caráter impessoal e a tendência ao distanciamento entre Administração e sociedade.

Em síntese, o Formalismo e a Burocracia convergem em aspectos fundamentais: a rigidez de suas estruturas, a centralização decisória, a baixa participação social e a dependência de uma legitimidade fortemente vinculada à legalidade e à autoridade estatal. Embora partam de pressupostos teóricos distintos, ambos os modelos acabam por reproduzir uma Administração Pública marcada pela verticalidade, pela impessoalidade e pela limitação da responsividade frente às demandas sociais. Dessa forma, o modelo formalista de resolução de conflitos no direito administrativo pode ser compreendido à luz de um paradigma burocrático, na medida em que ambos partem de pressupostos semelhantes de racionalidade.

3. A responsabilização seletiva do Formalismo e sua tecnologia de poder

A crítica criminológica ao Formalismo aponta que procedimentos, ritos e linguagens técnicas não seriam neutras, mas constituiriam tecnologias de poder que organizam visibilidade, tempo, prova e decisão, legitimando a distribuição seletiva da sanção. Assim, o formalismo operacionalizaria o poder punitivo ao converter conflitos vivos em casos administrados e procedimentos padronizados.

Apesar de originariamente pensada na perspectiva do Direito Penal, a análise e as críticas da Criminologia ao Formalismo podem ser aplicadas - com as devidas reservas em relação ao bem jurídico tutelado, a finalidade e o alcance - também ao Direito Administrativo Disciplinar (objeto desta pesquisa), visto suas semelhanças conceituais por se aninharem no campo do direito sancionador. Ambos operam a partir do poder punitivo do Estado, aplicam sanções por violações de deveres normativamente definidos e, por isso, compartilham um núcleo de garantias e princípios materiais e processuais.

A obra de Foucault reconstrói genealogicamente a passagem da ideologia política do suplício para a penologia da disciplina, defendendo que a chamada humanização do castigo não significou atenuação do poder punitivo, mas sua reconfiguração técnica e capilar. O deslocamento do espetáculo público da dor para procedimentos “sóbrios” e regulares marcaria a transformação do ponto de aplicação da punição: já não se atingiria o corpo em praça pública, fabricando-se a docilidade pelo controle minucioso do tempo, do espaço e do gesto, por meio de um aparato de saberes e rotinas que redefiniram o objeto do julgamento. Nesse percurso, o poder sancionatório deixaria de se apresentar como pura retribuição e passaria a organizar um circuito que integraria uma microfísica do poder, normalizando condutas e administrando ilegalismos segundo utilidades estratégicas (Foucault, 1975).

Assim, o suplício, teatral e centrado na soberania, cederia lugar a um regime de correção que se pretende racional, econômico e útil. A “reforma” do fim do século XVIII seria, nessa chave, um rearranjo de dispositivos: códigos, prazos, oficinas, celas, inspeções, estatísticas. Em vez de punir o ato no brilho do espetáculo, administraria-se a conduta num *continuum* de observação e registro, tornando-a comparável e corrigível. A pena moderna operaria menos pela intensidade visível do sofrimento e mais pela constância de mecanismos

discretos, tornados legítimos por uma linguagem de ciência e de administração (Foucault, 1975).

Esse deslocamento implicaria a centralidade da disciplina. Foucault identifica três operadores nucleares: a vigilância hierárquica, a sanção normalizadora e o exame. A vigilância, ao produzir visibilidade unilateral, tornaria os corpos permanentemente apreensíveis; a sanção normalizadora instalaria uma economia de pequenas correções que comparam, hierarquizam e distribuem recompensas e punições; o exame combinaria olhar e escrita, individualizando e serializando informações em dossiês, prontuários e tabelas. Seria nesse ponto que emergiria o problema da “verdade processual”: não se trataria apenas de descobrir um fato pretérito, mas de fabricar um sujeito dotado de atributos e trajetórias, cuja avaliação técnica passaria a fundamentar decisões de polícia, de processo e de execução. O arquivo, mais que repositório, seria uma “máquina da verdade”: estabilizaria o que se enuncia e autorizaria novas intervenções, produzindo circularidade entre observar, escrever e decidir (Foucault, 1975).

A figura do delinquente surgiria como efeito dessa tecnologia. O juiz já não julga apenas o crime, e sim a normalidade do agente; o processo acolhe saberes periciais, médicos e psicológicos, que transladam o eixo do juízo do ato para a personalidade, a periculosidade e a corrigibilidade. O ritual sancionador se refaz: a oralidade pública cede ao predomínio do escrito; a publicidade se torna basilar, mediada por relatórios e estatísticas; a autoridade de quem decide se recobre do léxico da técnica, apresentando como neutras escolhas que são, na verdade, normativas. Essa seria a dimensão formalista desvelada pela genealogia foucaultiana: as formas, prazos, peritagens e arquivos não são instrumentos exteriores e inócuos; são mecanismos que organizam e distribuem poder, tornando aceitável e calculável a intervenção punitiva (Foucault, 1975).

Desse modo, a “sobriedade” procedimental não limitaria o poder de punir, mas o operacionalizaria. A regularidade dos prazos e a padronização dos atos criariam uma temporalidade governada, na qual o tempo passaria a ser um operador disciplinar, mantendo o indivíduo sob alcance institucional e ritmando expectativas e condutas. A peritagem deslocaria o peso do contraditório para o crivo de especialistas; o laudo, inscrito no arquivo, transformaria avaliações em fatos administrativos. A escrita, por sua vez, performaria neutralidade: a narrativa inscrita em formulários e séries numéricas naturalizaria o que foi previamente classificado e observado em condições assimétricas de poder. Ao mesmo tempo, a descentralização das instâncias de decisão — diretores, conselhos, comissões, médicos,

psicólogos — dispersariam o poder sem o dissipar, multiplicando pontos de intervenção que, sob uma gramática comum, sustentam a normalização. Essa racionalidade seria constitutivamente seletiva: ao comparar condutas a padrões, a sanção normalizadora produziria hierarquias (aptos/inaptos, recuperáveis/irrecuperáveis) e inseriria desigualdades sociais na engrenagem decisória como “dados técnicos”, ao estender o juízo ao meio, aos hábitos e ao caráter, criando categorias aparentemente objetivas, legitimadas por exame e arquivo (Foucault, 1975).

A crítica criminológica ao Formalismo seguiria pela via da economia política do castigo que faria da forma um dispositivo de normalização, mostrando como os procedimentos jurídicos e institucionais da punição se articulariam a regimes de produção, conferindo ao castigo utilidades disciplinares e produtivas (Rusche; Kirchheimer, 2004). Assim, a passagem foucaultiana do espetáculo ao arquivo encontraria o seu plano de determinação histórico-social: o Formalismo não apenas organizaria o poder em nível micrológico, mas figuraria como superfície jurídica de relações econômicas que estabilizam certos arranjos punitivos.

A tese de Georg Rusche e Otto Kirchheimer (2004) parte do princípio de que a punição só se tornaria inteligível quando situada nas condições materiais de cada época histórica. Longe de derivar de ideias abstratas de retribuição ou de uma racionalidade jurídica autônoma, as formas de castigo corresponderiam a exigências socioeconômicas que variam conforme o regime de produção, a disponibilidade de força de trabalho, os custos de manutenção de apenados e as utilidades que o Estado e o mercado extraem da coerção. A penalidade assumiria o estatuto de instituição de economia política: muda quando mudam a estrutura do trabalho e a função social atribuída aos corpos punidos, o que deslocaria o foco analítico do “dever-ser” normativo para o “para-que” material das formas processuais e das sanções. Esse enquadramento permitiria reler a história da sanção como uma série de ajustes entre necessidades de produção e técnicas jurídico-institucionais. Assim, prazos, ritos e modos de prova não se explicariam por pureza dogmática, mas acompanhariam o movimento da economia e a capacidade institucional de administrar o estoque de punidos.

Nesse sentido, o Formalismo - com suas tipificações, escalonamentos punitivos, exigências probatórias, cadências procedimentais - poderia ser interpretado como superfície jurídica de necessidades econômicas. O escalonamento de punições facilitaria o ajuste da resposta sancionatória ao valor econômico do punido; os rituais de laudo e peritagem legitimariam como verdade decisões de aproveitamento ou exclusão; regras sobre prescrição,

progressão e benefícios ordenariam o fluxo processual e executório conforme a capacidade institucional e o custo marginal de cada medida. O resultado seria uma forma que não apenas veicula decisões, mas as produz e as administra, convertendo o processo em engrenagem de gestão da sanção (Rusche; Kirchheimer, 2004).

A força explicativa dessa abordagem estaria em reconduzir os discursos punitivistas (retribuição, prevenção, correção) a um plano de determinação histórico-social. Em vez de negar a importância do discurso jurídico ou da tecnologia disciplinar, mostrariam como ambos se tornam eficazes quando acoplados a condições materiais que os tornam funcionais. Por isso, um mesmo léxico normativo poderia sustentar arranjos muito distintos conforme variem os custos da sanção. Seria a economia política do castigo que daria lastro às formas processuais e institucionais (Rusche; Kirchheimer, 2004).

Se, em Rusche e Kirchheimer (2004), as formas serviriam a estruturas materiais, em Baratta (1999) as mesmas formas se apresentariam como neutralidade e igualdade enquanto, de fato, reproduziriam seletividades e desigualdades. Em outras palavras, o Formalismo, sob a retórica da legalidade, operaria como blindagem simbólica de resultados assimétricos, articulando, assim, a leitura econômico-política do castigo com a denúncia da “legalidade sem justiça” e do fetichismo da forma.

A obra de Baratta (1999) ocupa posição matricial na criminologia crítica ao redefinir o direito penal (em nossa perspectiva, a sanção) como um mecanismo de produção e reprodução de desigualdades, e não como instância neutra de tutela de bens jurídicos. Contra leituras etiológicas e moralizantes do delito, Baratta sustenta que o fenômeno criminal deve ser explicado no campo da sociologia do direito penal, isto é, pelo exame das condições sociais de criminalização primária (seleção de condutas como delito) e criminalização secundária (seleção de pessoas para o sistema), bem como pelo modo como os aparelhos jurídicos organizam e legitimam tais seleções. Ao deslocar o foco do “por que se delinque” para “como e por que se criminaliza”, o autor oferece a base que estrutura sua crítica ao Formalismo: a forma jurídica não é um invólucro neutro; ela participa ativamente da construção social do desvio e do desviado.

Nesse marco, a função ideológica é central. Baratta postula que o sistema se apresentaria com a retórica da igualdade formal e da neutralidade técnica, mas operaria, na verdade, segundo uma racionalidade que estabiliza hierarquias sociais. A promessa de generalidade e abstração das normas sancionatórias, assim como a linguagem higienizada do

processo, encobririam a imbricação entre controle e distribuição desigual de poder e oportunidades. A ideologia punitivista cumpriria duas tarefas: naturalizaria como “culpa individual” conflitos e carências socialmente produzidas; e legitimaria, como resposta jurídica necessária, medidas de gestão e disciplina de populações excedentes. Desse modo, a crença na pureza das categorias (tipicidade, culpabilidade, periculosidade) e na assepsia dos procedimentos funcionaria como mecanismo de legitimação dos resultados materiais alcançados pelo sistema (Baratta, 1999).

A decorrência lógica dessa observação seria a “legalidade sem justiça”. Além disso, a adesão acrítica ao cânone do devido processo, tomada como garantia suficiente, produziria um fetichismo da forma: cumpre-se o rito, preserva-se a aparência de imparcialidade, mas perpetuam-se decisões materialmente desiguais. A forma processual operaria como blindagem simbólica dos vieses estruturais, em que padrões probatórios, técnicas de avaliação de risco, distribuição do ônus argumentativo e usos aparentemente técnicos de estatísticas e laudos confeririam um selo de correção jurídica a escolhas que, no plano substantivo, reproduzem assimetrias. O Formalismo, nessa crítica, converteria conflitos sociais complexos em casos juridicamente tratáveis, comprimindo contextos e condicionantes em narrativas compatíveis com o sistema de provas e decisões (Baratta, 1999).

Em termos de teoria do processo e da prova, Baratta (1999) aponta como o Formalismo participaria dessa engrenagem. O “êxito” do formalismo consistiria em deslocar o controle do conteúdo para o respeito às formas, convertendo em tema de correção procedimental aquilo que, substancialmente, expressaria opções políticas de controle social. Assim, a pergunta sobre quem é alcançado pelo sistema e como é decidido o mérito cederia lugar ao escrutínio de como o ato foi praticado, com que assinatura, em qual prazo, culminando em um ritual que tenderia a estabilizar a desigualdade como “resultado justo”.

Importante frisar que essa crítica não conduziria a um anti-garantismo, ao contrário, propõe reler as garantias a partir de sua função material. Em Baratta (1999), garantias só cumpririam papel emancipatório quando desvelassem e contrariassem a seletividade e a ideologia do sistema. Quando operassem apenas como etapas formais, converteriam-se em ornamentos normativos. Assim, visa medir a efetividade das garantias pelo impacto sobre a seletividade, e não pela mera conformidade com ritos. O imperativo metodológico seria articular análise jurídico-dogmática com sociologia do controle, para submeter as formas à prova da igualdade material.

O autor recusa tanto a autonomia absoluta da dogmática quanto o reducionismo causal da criminologia etiológica. Entre ambos, propõe uma análise crítica que confronte a produção jurídica (leis, decisões, rotinas) com a produção social do desvio e da punição, entendendo o Formalismo como linguagem e técnica de governo que pode ser reorientada por escolhas políticas, mas que, na ausência de contrapesos, tende a servir à manutenção das hierarquias existentes. A força de seu aporte estaria em redefinir o critério de avaliação das instituições: não bastaria que funcionem “corretamente”, seria preciso perguntar a quem servem e o que produzem (Baratta, 1999).

Se para Baratta a função ideológica do formalismo explicaria como o processo legitima seletividades sob a aparência de neutralidade, Nils Christie propõe o efeito microsocial correlato: a forma processual expropriaria o conflito das partes e o entregaria a especialistas, convertendo divergências vivas em casos administrados por ritos e papéis. Deslocaria-se, assim, do diagnóstico macro de legalidade sem justiça para a descrição, no nível da interação, de como a tecnificação e o monopólio profissional esvaziariam a participação e empobreceriam as possibilidades de solução substantiva.

Nils Christie parte da hipótese de que conflitos não seriam “males” a serem extirpados, mas recursos sociais escassos com valor pedagógico e cívico; sociedades industrializadas padeceriam menos por excesso e mais por escassez de conflitos visíveis, em razão da monopolização profissional e da burocratização que os tornariam casos técnicos e afastariam os diretamente envolvidos. Assim, o autor propõe “nutrir” e tornar visíveis os conflitos, impedindo que profissionais monopolizem seu tratamento, reduzindo o direito de participação de forma substantiva. Para demonstrar o mecanismo de expropriação do conflito, Christie aponta que a arquitetura, centralização e rituais processuais deslocariam as partes e esvaziam o acontecimento social do conflito. Nesse contraste, o Formalismo atuaria como forma organizacional que converteria divergências vivas em casos padronizados, minimizando o engajamento e substituindo a linguagem comum por jargões profissionais (Christie, 1977).

Nessa perspectiva, o autor identifica os profissionais do direito como “bons ladrões” de conflitos porque seriam treinados para traduzir a disputa em categorias jurídicas e filtrar argumentos segundo relevâncias internas à atividade, o que frequentemente silenciaria razões socialmente importantes para as partes. Em paralelo, o denominado “modelo terapêutico” (peritos, clínicos, tratamento) reconfiguraria o caso de conflito em não-conflito, movendo o eixo para defeitos biográficos e variáveis etiológicas distantes, de modo a legitimar

intervenções especializadas. O formalismo processual, ao representar as partes, não lhes daria voz efetiva, mas fabricaria um “duplo perdedor”: a vítima perderia para o autor do fato e, depois, para o Estado, que tomaria para si a definição do dano e da resposta (Christie, 1977).

Além da apropriação profissional, haveria “ladrões estruturais”, como a segmentação espacial e por castas (idade, gênero, atributos físicos) que despessoalizariam a vida social, enfraquecendo redes de reconhecimento mútuo e facilitando que conflitos se dissolvam, sejam invisibilizados ou cedidos a especialistas, pois, na ausência de vínculos densos, as pessoas aceitariam entregar seus conflitos. Essa segmentação explicaria tanto o declínio de certos conflitos “honoríficos” (como a difamação) quanto a invisibilidade de violências hiperprivatizadas (intrafamiliares, por exemplo) e de ofensas praticadas por grandes organizações, casos que, por sua própria estrutura, escapariam ao escrutínio público e reforçariam a dependência de máquinas profissionais. O resultado, em termos de Formalismo, seria um circuito de despolitização: menos confronto público, mais tradução técnica; menos audiência social, mais protocolo e papel (Christie, 1977).

A alternativa proposta por Christie passaria pela reapropriação social do conflito mediante arranjos de vizinhança e tribunais orientados à vítima, nos quais o procedimento fosse redesenhado para devolver protagonismo às partes. O modelo sugerido tem quatro momentos: (i) verificação tradicional de autoria e fato; (ii) fase central dedicada à situação da vítima, com discussão ampla (juridicamente “relevante” ou não) sobre perdas e reparações possíveis pelo ofensor, pela comunidade e, subsidiariamente, pelo Estado; (iii) decisão sobre pena residual, apenas se necessária além das obrigações reparatórias; (iv) fase de serviços ao ofensor para atender necessidades expostas — não como “terapia” para prevenir crimes, mas como resposta cívica a vulnerabilidades. Em paralelo, o autor pleitearia uma corte leiga de fato, com reduzido papel de especialistas, participação rotativa e contenção do saber técnico ao lugar de recurso, não de comando do conflito (Christie, 1977).

No entanto, Christie reconhece obstáculos, como a fragilidade de comunidades locais, a “escassez” de vítimas pessoais em sociedades de grandes organizações (seguros, corporações) e, sobretudo, a abundância de profissionais sustentada por sistemas educacionais e por interesses corporativos. Ainda assim, defende que as ideias orientadoras — devolver conflitos às partes, priorizar reparação, reduzir especialização e criar arenas públicas de deliberação — podem reanimar funções sociais então monopolizadas por burocracias. Onde houvesse conflito, deveria haver aprendizagem social e clarificação de normas em público, não seu apagamento

por procedimentos que “andam sozinhos”. Nessa ótica, a crítica ao Formalismo não rejeitaria garantias, mas denunciaria sua captura tecnocrática, pois, quando o rito substitui a presença das partes e da comunidade, perde-se o potencial civilizatório do confronto regulado, permanecendo apenas um teatro administrativo que falaria por todos sem ouvir ninguém (Christie, 1977).

A agenda de reapropriação em Christie (1977) desdobra-se numa crítica à economia da dor: se inicialmente o problema era quem controla o conflito e como o Formalismo o tecnicaliza, passa-se o foco para quanto sofrimento o sistema entrega e para quê, sustentando que a dor administrada sob ritos higiênicos teriam baixa utilidade pedagógica e alto custo social, o que reforçaria a necessidade de limites materiais à aflição e de respostas participativas que substituíssem a produção de sofrimento por reparações significativas (Christie, 1981).

A ideia central do autor parte de uma pergunta simples e perturbadora: o que, afinal, a dor “ensina” quando é administrada como pena? Sua resposta é que a punição institucionalizada tem baixa utilidade pedagógica, tende a silenciar em vez de comunicar e frequentemente produz excedentes de sofrimento que nada acrescentam à proteção de bens, à redução de danos ou à recomposição de relações. Em vez de discutir “quanto” punir a partir de teorias abstratas, o autor desloca o foco para como a dor circula no sistema sancionatório — quem a produz, por quais meios simbólicos é tornada aceitável e sob quais condições ela é ampliada ou contida. A tese que o orienta é que, numa sociedade que valoriza gentileza e perdão, a punição precisaria encobrir seu caráter de infligir sofrimento para seguir operando; essa necessidade de encobrimento, por si, já seria indício da fragilidade moral da pena como instrumento de aprendizagem social (Christie, 1981).

O primeiro movimento analítico de Christie consiste em desfeticizar a punição. Ele recusa tanto a narrativa evolucionista segundo a qual a história penal seria uma marcha contínua de “humanização” quanto o argumento de que determinados sofrimentos curariam o desvio por meio de expiação. Critica os “balanços” de dor que celebrariam reduções pontuais sem observar novos circuitos pelos quais a aflição reapareceria. Por exemplo, a substituição do suplício espetacular por rotinas discretas de privação e isolamento. A dor não seria, para ele, um bem em si; e, quando aparece como “instrumento”, costuma vir acompanhada de efeitos colaterais, como ressentimento, estigma, incapacitação cívica, que degradariam laços e obstruiriam qualquer aprendizado (Christie, 1981).

Na sequência, examina a relação entre rito formal e produção de sofrimento inútil. Sugere como vocabulários técnicos — medidas, tratamento, conteúdo programático, progressão — amorteceriam o reconhecimento do caráter doloroso das práticas punitivas. Por meio da eufemização, a pena se tornaria uma operação limpa: menos drama, mais formulário; menos tragédia, mais rotina; menos conflito público, mais processamento administrativo. A distância entre quem decide e quem recebe a punição seria institucionalmente produzida a partir de arquitetura, horários, prazos e documentos que criariam um circuito no qual a dor seria administrada, não deliberada (Christie, 1981).

Christie também revisita as promessas de dissuasão e tratamento, mostrando como ambas, em cenários cotidianos, escorregariam para a naturalização do sofrimento. No caso da dissuasão, o autor sustenta que a aposta em espetacularidade punitiva tenderia a produzir respostas lineares (mais dor para menos desvios) que não se confirmariam quando se observa a diversidade de motivações, vínculos e contextos do agir. No caso do tratamento sob a gramática terapêutica, a punição retornaria como efeito colateral “cl clinicamente aceitável”, o que, em termos práticos, legitimaria contenções prolongadas e procedimentos intrusivos com baixo controle público. Em ambos os registros, o rito, com sua sequência de avaliações, relatórios e decisões, ofereceria canais para que a pena circule sem ser nomeada como tal, convertendo “punição” em “medida”, “prisão” em “cumprimento de condições”, “sofrimento” em “custo necessário” (Christie, 1981).

A crítica de Christie culmina na defesa de critérios de proporcionalidade material e de limites práticos. Em vez de hierarquias abstratas de penas, ele propõe ampliar conhecimento sobre efeitos reais da pena; reduzir assimetrias de poder entre profissionais e leigos na definição das respostas; reconhecer a vulnerabilidade dos destinatários; promover dependência recíproca entre instituições e comunidade (de modo que decisões afetem também quem decide); e deslocar a crença na dor como ferramenta de moralização para crenças compartilhadas em reparação e contenção. Esses critérios convergiriam para um modelo de justiça participativa, no qual o foco não seria “acertar o calibre” da punição, mas minimizar o sofrimento imposto, maximizar a reparação e restituir às partes e ao entorno social a tarefa de dar sentido ao conflito (Christie, 1981).

O argumento sobre estigma e inutilidade pedagógica completa a crítica. Ao serem submetidos a rotinas dolorosas, muitos destinatários não aprenderiam a obedecer normas, mas aprenderiam a evitar o sistema, a naturalizar o descrédito e a solidificar identidades desviantes.

A dor, repetida como entrega padronizada, descolaria-se da experiência moral do dano e apagaria oportunidades de discurso público sobre perdas e obrigações. Em contrapartida, processos que reconhecem a vítima, ouvem o ofensor e envolvem a comunidade tenderiam a produzir melhores efeitos de aprendizagem, não por “terapia”, mas por práticas de reconhecimento e reparação que reconstruiriam expectativas e vínculos. Em suma, Christie transforma a crítica ao Formalismo em crítica à economia moral que o sustentaria. Ao higienizar a linguagem, rotinizar procedimentos e representar as partes, o sistema tornaria aceitável a produção de dor, ainda que essa dor não eduque, não repare e não previna de modo significativo (Christie, 1981).

Já Loïc Wacquant (2001) aponta para a existência de um Estado penal que se expandiria à medida que o Estado social se retrairia, caracterizando o que ele denomina de “penalidade neoliberal”. O paradoxo central é: pretende-se “resolver” problemas produzidos pela desregulação econômica e pela erosão de proteções sociais com mais polícia, mais prisão e mais rotinas de controle, convertendo inseguranças sociais em tema de “segurança pública” e deslocando conflitos estruturais para respostas criminais de curto prazo. Essa tese é demonstrada em duas frentes: primeiro, reconstituindo como repertórios norte-americanos de “lei e ordem” foram estandardizados e exportados, como tolerância zero e *broken windows*, gestão por metas e sistemas como COMPSTAT (*Comparative Statistics*) - uma ferramenta de gestão policial, criada em Nova York nos anos 90, que utilizava tecnologia e análise de dados criminais em tempo real para identificar padrões, tendências e áreas de risco; segundo, examinando porque essas tecnologias prosperam quando a política social seria desmontada, produzindo um governo da pobreza por via penal (Wacquant, 2001).

No plano institucional, o autor descreve o acoplamento entre *think tanks* (organizações independentes ou ligadas a governos/universidades, compostas por especialistas que pesquisam e produzem análises sobre temas complexos para subsidiar o debate público e influenciar políticas), governos locais, mídia e burocracias policiais na fabricação de um “senso comum penal” que naturalizaria a repressão como solução universal. A vitrine nova-iorquina da década de 1990, com reorganização gerencial da polícia, campanhas contra “desordens”, checagens estatísticas semanais e metas numéricas, é apresentada como engenharia organizacional que, independentemente de efeitos substantivos sobre crime, entregaria visibilidade e métricas: números de prisões, operações de impacto, mudanças cartográficas nos “pontos quentes”, indicadores de produtividade. Neste contexto, o Formalismo atuaria como gerenciamento tecnocrático, em que rituais, prazos, classificações e “evidências” seriam produtos e provas de

eficiência. O processo sancionatório seria convertido em linhas de montagem de casos, sustentadas por linguagens periciais e por uma cultura de responsividade que premia o gesto visível de severidade (Wacquant, 2001).

No registro da legitimação, a retórica de “eficiência” e “evidência” funcionaria como cobertura simbólica da intensificação punitiva. Métricas e protocolos que prometem neutralidade seletivizariam por *design*, definindo incivildades e alvos prioritários; a mídia amplificaria pânicos morais e validaria soluções de vitrine; a política colheria dividendos com sinais rápidos de firmeza, enquanto a arquitetura legal-administrativa ajustaria fluxos de entrada e saída do sistema para mostrar governo, não para produzir justiça material. O autor sublinha, ainda, como essa gramática punitiva seria atrativa para países com democracias fragilizadas e desigualdades profundas, sem amortecedores sociais e com tradição de controle violento de subalternos, a importação de pacotes penais aceleraria a passagem do Estado-providência ao Estado-penitência (Wacquant, 2001).

Wacquant (2009) aprofunda o diagnóstico da penalidade neoliberal ao descrever a transição do Estado social para o Estado penal. Em vez de enfrentar por meios redistributivos a precarização do trabalho e a retração do *welfare*, governos converteriam problemas sociais em problemas de segurança, reempacotando-os sob rotinas policiais, processuais e penitenciárias. Nesse arranjo, a punição deixaria de ser exceção para tornar-se tecnologia ordinária de governo, com expansão de tipificações, alargamento da vigilância e centralidade de respostas sumárias orientadas à ordem e à visibilidade.

A legitimação dessa intensificação punitiva dependeria de uma retórica tecnocrática de eficiência. Indicadores, metas e painéis estatísticos passam a significar governo: contam-se prisões, audiências rápidas, operações de impacto, produtividade de policiais e promotores. Números e protocolos, apresentados como neutros, performariam verdade e propriedade técnica, ainda quando descolados de resultados substantivos. O formalismo se manifestaria, assim, como linguagem de gestão: o “fazer ver” a ação estatal por meio de métricas e ritos substituindo o compromisso com avaliação material de justiça, de redução de desigualdades e de prevenção sustentável (Wacquant, 2009).

Nesse quadro, o Formalismo legitimaria e reproduziria seletividades. Ao transformar o procedimento em prova de eficiência, deslocaria-se o debate do mérito para a conformidade ao rito e à métrica. O que conta seria cumprir metas (processar mais, mais rápido, com “impacto”), e não quem seria atingido e quais efeitos produzidos no tecido social. A retórica da evidência

empírica (gráficos, mapas, taxas) converte-se então em blindagem simbólica, que naturalizaria a preferência por apenação em detrimento de políticas redistributivas e de inclusão. O resultado seria uma espiral: mais procedimentos, mais casos, mais números, em troca de menos justiça material e mais desigualdade administrada (Wacquant, 2009).

Se Wacquant demonstra como o Formalismo sustentaria o Estado punitivo, Zaffaroni oferece critérios materiais de legitimidade para conter o poder sancionatório: mínima intervenção, necessidade, proporcionalidade e exame da seletividade. Em outras palavras, enquanto Wacquant propõe mapear a engenharia político-administrativa do Estado formalista-punitivista, Zaffaroni forneceria a bitola normativa pela qual avaliar e limitar o uso do aparato penal em contextos de desigualdade estrutural.

Zaffaroni (1989) parte do reconhecimento de que o sistema penal atravessa uma crise de legitimidade que não seria episódica nem conjuntural, mas estrutural. A promessa iluminista de racionalidade e justiça não teria se cumprido: a produção normativa e o discurso jurídico-penal manteria legalidade formal, ao mesmo tempo em que reproduziriam seletividades e violências que atingem reiteradamente os mesmos grupos sociais. Nessa moldura, “a perda da legitimidade” não significaria mera deficiência técnica do processo ou erro de dosimetria, mas que o poder punitivo operaria, de modo regular, à margem dos princípios que invoca, convertendo garantias em retórica e deslocando o foco da crítica para fora do plano puramente dogmático. O autor postula, com particular ênfase no contexto latino-americano, a distância entre o discurso jurídico-penal (apresentado como racional, universalista e igualitário) e os efeitos reais do controle em sociedades marcadas por desigualdades agudas e heranças autoritárias. A pergunta norteadora é: “em que condições o uso do aparato punitivo pode ser considerado materialmente legítimo e não apenas formalmente correto?”.

Seria nesse horizonte que Zaffaroni formula o “realismo jurídico-penal marginal”. “Realismo” porque recusa idealizações do direito penal e exige que a teoria se confronte com os fatos sociais da punição: quem é criminalizado, como se exerce a violência estatal, quais os resultados concretos das sanções. “Marginal” porque se posiciona desde a periferia do capitalismo e da teoria, levando a sério as assimetrias latino-americanas como dados constitutivos do problema penal. Diferentemente de um abolicionismo imediato, o realismo marginal propõe contenção do poder punitivo como parâmetro de legitimidade: o princípio da mínima intervenção (o penal como *ultima ratio*), a fragmentariedade (foco em lesões graves a bens fundamentais), a subsidiariedade (preferência por meios não penais) e a proporcionalidade

(limitação material da dor) formariam um conjunto de travas para disciplina do sistema. Em paralelo, o autor propõe incorporar à avaliação de legitimidade a dimensão da seletividade: não bastaria que a regra fosse abstratamente geral, seria preciso demonstrar que seu uso não recaia sistematicamente sobre os mesmos grupos, sob pretextos tecnicamente aceitáveis. Em suma, o “realismo” não seria o mesmo que ceticismo, mas uma metodologia de suspeita aplicada ao poder punitivo (Zaffaroni, 1989).

A crítica ao Formalismo aparece, então, como crítica a um modo de raciocinar que confunde legalidade com legitimidade. O formalismo, com seus prazos, ritos, tipificações, categorias de imputação e escalas sancionatórias poderia operar como blindagem simbólica se não for atravessado por critérios materiais de avaliação. Por isso, a discussão sobre “devido processo” e “correção procedimental” só teria sentido quando submetida a perguntas substantivas: o uso do penal é necessário (não havia meio alternativo menos danoso)? É proporcional ao dano e aos riscos implicados? Quem é afetado pela resposta, com quais efeitos agregados (estigma, desfiliação, reprodução de pobreza)? Em que medida o rito e a linguagem técnica naturalizam essas escolhas como inevitáveis? A tese de fundo seria que, em contextos desiguais, o mesmo Formalismo que se apresenta como garantia pode ser o veículo de uma distribuição desigual de dor e que a tarefa teórica consistiria em instalar contracondicionantes capazes de reduzir essa tendência (Zaffaroni, 1989).

Desse ponto de vista, Zaffaroni reinterpreta as garantias, não como itens de *checklist* procedimental, mas como mecanismos de fricção contra o avanço do poder punitivo. A legalidade estrita limitaria o arbítrio de criação e aplicação de tipos; o juiz natural impediria perseguições *ad hoc*; o contraditório e a ampla defesa não seriam meras formalidades, mas espaços de produção de resistência à narrativa estatal; a proporcionalidade serviria para medir a dor imposta e bloqueá-la quando excedente; a intervenção mínima obrigaria a comprovar a necessidade da sanção diante de alternativas não punitivas. Em sociedades latino-americanas, essas travas teriam dupla função: conteriam a verticalização do poder punitivo e enfrentariam a seletividade estrutural. O realismo marginal, assim, repolitizaria a avaliação do sistema. A legitimidade não seria presumida do rito, mas provada na prática, por resultados verificáveis (Zaffaroni, 1989).

O autor também questiona a ideia de que mais penalização produz automaticamente mais segurança. Ao contrário, defende que o endurecimento legal, quando não submetido a critérios de necessidade e proporcionalidade, geraria efeitos contraproducentes, como

estigmatização permanente, desfiliação social e ciclos de reincidência institucional. Em tal cenário, o direito penal converteria-se em administração de marginalidade, reforçando políticas de segurança simbólica que consomem recursos públicos e legitimam práticas seletivas, sem atender ao objetivo proclamado de proteção de bens jurídicos. A legitimidade material requereria, então, inverter a lógica: o Estado deveria justificar cada uso da pena por evidências de que não havia meios menos danosos e de que o custo social da intervenção não superaria seus benefícios (Zaffaroni, 1989).

O quadro abaixo resume as críticas da Criminologia ao Formalismo contidas no texto.

Quadro 4 – Síntese das críticas da Criminologia ao Formalismo

Categoria	Núcleo da crítica	Elemento	Mecanismo
Formalismo como tecnologia de poder	Procedimentos, ritos e linguagens técnicas não são neutros, mas organizam visibilidade, tempo, prova e decisão, convertendo conflitos vivos em casos administrados e legitimando uma distribuição seletiva da sanção sob aparência de regularidade.	<i>Padronização procedimental do conflito</i>	Tradução do conflito em categorias e rotinas que tornam a intervenção calculável, replicável e socialmente aceitável.
		<i>Gestão da visibilidade, do tempo e da prova</i>	Arranjos formais controlam o que conta como fato, quando conta e como será decidido, deslocando o debate substantivo para a conformidade ao rito.
Dispositivo disciplinar e normalização capilar	A “humanização” não reduz o poder punitivo, mas reconfigura-o tecnicamente, capilarizando-o por mecanismos discretos e contínuos de correção e normalização.	<i>Disciplina (microfísica do poder)</i>	Controle minucioso de tempo, espaço e gesto por rotinas e inspeções que produzem docilidade e tornam condutas governáveis.
		<i>Vigilância hierárquica</i>	Visibilidade unilateral permanente que torna o sujeito apreensível e ajusta comportamentos por antecipação.
		<i>Sanção normalizadora</i>	Economia de pequenas correções que compara, hierarquiza e distribui recompensas/punições segundo padrões de normalidade.
		<i>Exame</i>	Individualização e serialização em dossiês/tabelas: combina

			observação e registro para produzir “verdade processual” e perfis legitimadores da intervenção.
		<i>Arquivo e peritagem como máquina de verdade</i>	Circularidade observar–escrever–decidir: laudos e registros estabilizam narrativas e convertem avaliações em “fatos” técnicos, deslocando o contraditório para o crivo de especialistas.
		<i>Temporalidade procedimental como operador</i>	Prazos, cadências e repetição de atos produzem sujeição governada pelo tempo, prolongando o alcance institucional e ritmando condutas.
Economia política do castigo	As formas processuais e punitivas expressam utilidades materiais, pois a forma não apenas veicula decisões, mas as produz e administra em função de custos, capacidade institucional e regime de produção.	<i>Forma como “superfície jurídica” de necessidades socioeconômicas</i>	Ajuste histórico entre técnicas jurídico-institucionais e condições materiais: regras e ritos organizam fluxos, estoques e custos da sanção.
		<i>Fluxos e estoques punitivos</i>	Tipificações, escalonamentos, exigências probatórias e regras de execução ordenam entrada/saída e modulam intensidade conforme utilidades e custos marginais.
Ideologia da legalidade e blindagem simbólica	A legalidade formal e a neutralidade técnica encobrem seletividade e desigualdade, pois cumpre-se o rito, preserva-se a aparência de imparcialidade, mas perpetuam-se resultados materialmente assimétricos (“legalidade sem justiça”).	<i>Neutralidade técnica e igualdade formal</i>	A forma opera como selo de correção: desloca o controle do conteúdo para a conformidade procedimental e naturaliza escolhas políticas como “técnicas”.
		<i>Fetichismo do rito</i>	Padrões probatórios, laudos e ônus argumentativo conferem legitimidade simbólica a decisões desiguais, convertendo desigualdade em “resultado justo”.
Expropriação do conflito e monopolização profissional	O Formalismo retira o conflito das partes e o entrega a especialistas, empobrecendo participação e reduzindo o potencial cívico-pedagógico do confronto regulado.	<i>Tecnicalização e representação das partes</i>	Tradução do conflito em jargão e categorias internas: filtra o socialmente relevante, desloca protagonismo e redistribui controle ao aparato profissional-burocrático.

		<i>Despolitização</i>	Vítima e ofensor perdem voz: o Estado redefine dano e resposta; o conflito vira expediente, com redução de deliberação pública e aprendizagem social.
Higienização da dor e economia do sofrimento	Ritos “sóbrios” e vocabulário técnico naturalizam a produção de dor, muitas vezes sem utilidade pedagógica proporcional, com alto custo social .	<i>Eufemização punitiva</i>	A Punição circula como medida, tratamento, programa: a linguagem limpa e encobre a aflição, dificultando o escrutínio moral e político da dor produzida.
		<i>Distância institucional e rotinização</i>	Quem decide se afasta de quem sofre: a dor é administrada como rotina e não deliberada como escolha, gerando “dor sobranete” e baixa aprendizagem.
Tecnocracia punitiva e performatividade por métricas	O Formalismo gerencial transforma procedimentos e números em prova de resultados: métricas e protocolos performam eficiência e legitimam expansão seletiva do Estado.	<i>Metas, métricas e evidências performativas</i>	Contabilização de produtividade substituindo avaliação substantiva; a visibilidade da punição torna-se critério de sucesso.
		<i>Gestão por protocolos e vitrine punitiva</i>	Padronização e aceleração de rotinas ampliam a capacidade de processamento e reforçam a seletividade por design, com ganhos simbólicos e baixa justiça material.
Legalidade ≠ legitimidade	A correção formal não basta: garantias só são emancipadoras se funcionarem como freios materiais (necessidade, proporcionalidade, mínima intervenção) e se enfrentarem a seletividade estrutural.	<i>Garantias retóricas pelo rito</i>	Poder punitivo opera no rito com garantias retóricas legitimadoras de desigualdades, pois não são atravessadas por critérios materiais.
		<i>Seletividade estrutural</i>	Administração do desvio pela seletividade estrutural que produz expansão punitiva. A legalidade formal normaliza a distribuição desigual.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 4 sistematiza a crítica criminológica segundo a qual o Formalismo não atua como meio neutro de aplicação do direito, mas como tecnologia de poder que organiza a própria possibilidade de intervenção sancionatória. Em seu nível mais geral, mostra que a

forma processual padroniza conflitos e os converte em “casos administráveis”, deslocando a disputa do plano social para trilhas institucionais que tornam a sanção calculável, replicável e aceitável. Ao mesmo tempo, o Formalismo controlaria o que aparece como fato, quando aparece e como será decidido, pois administra visibilidade, tempo e prova, substituindo o debate substantivo pela verificação de conformidade ao rito.

Essa crítica é aprofundada pela indicação de que a racionalização “sóbria” do castigo produz normalização capilar. Em vez de reduzir o poder punitivo, a forma o reconfigura disciplinarmente com rotinas, inspeções e controles minuciosos de tempo, espaço e gesto que fabricam condutas governáveis. Nesse conjunto, operam dispositivos específicos, como vigilância hierárquica, sanção normalizadora e exame que geram visibilidade unilateral, pequenas correções contínuas e a produção de “verdades processuais” por meio de dossiês, tabelas e registros. O arquivo e a peritagem aparecem como “máquinas de verdade” porque estabilizam narrativas, transformam avaliações em fatos técnicos e deslocam o contraditório para a autoridade de especialistas. Além disso, a própria temporalidade procedimental (prazos, cadências, repetição de atos) funciona como operador de sujeição, prolongando o alcance institucional e ritmando comportamentos.

Destaca-se também a dimensão material do formalismo. Na economia política do castigo, as formas não apenas expressam decisões, elas as produzem e administram conforme custos, capacidades institucionais e utilidades socioeconômicas. Regras de tipificação, escalonamentos, exigências probatórias e rotinas de execução ordenam fluxos e estoques punitivos, modulando entradas, saídas e intensidade do controle conforme custos marginais e conveniências operacionais. Em paralelo, evidencia o papel ideológico da forma, em que a legalidade e a neutralidade técnica funcionam como blindagem simbólica (“legalidade sem justiça”), pois preservam a aparência de imparcialidade enquanto padrões probatórios, laudos e ônus argumentativo conferem legitimidade formal a resultados materialmente desiguais em um “fetichismo do rito” que converte desigualdade em “resultado justo”.

No plano participativo, mostra que o Formalismo opera por expropriação do conflito, pois, ao technicalizar e representar as partes, ele filtra o socialmente relevante, desloca protagonismo e redistribui o controle ao aparato profissional-burocrático. Isso produz despolitização, em que vítima e ofensor perdem voz, o Estado redefine o dano e a resposta, e o conflito vira expediente, reduzindo deliberação pública e aprendizagem social. Conjugado a isso, aparece a crítica à higienização da dor: vocabulário técnico e eufemismos que fazem a

punição circular como “medida”, “programa” ou “tratamento”, encobrando a aflição e dificultando seu escrutínio moral e político. A distância institucional entre quem decide e quem sofre, somada à rotinização, tende a gerar “dor sobranete” e baixa utilidade pedagógica.

Por fim, identifica uma inflexão contemporânea do Formalismo como tecnocracia punitiva, em que metas, métricas e protocolos passam a performar como eficiência e a legitimar uma expansão seletiva, porque a produtividade (números, indicadores, procedimentos cumpridos) substitui a avaliação substantiva de justiça. Nesse ambiente, a visibilidade da punição vira critério de sucesso e a padronização acelera o processamento, reforçando seletividade por *design*. A síntese se fecha com a distinção decisiva entre legalidade formal e legitimidade material, pois o rito pode converter garantias em retórica, se não for atravessado por critérios como necessidade, proporcionalidade e mínima intervenção. Sem esses freios materiais, a legalidade tende a normalizar a distribuição desigual de dor e a sustentar a administração seletiva do desvio como funcionamento ordinário do sistema sancionatório.

4. O Consensualismo no Direito Administrativo e o Modelo Pós-Gerencial

Como exposto no capítulo anterior, observa-se a dominância de um modelo de resolução de conflitos no Direito Administrativo que privilegia a autoridade estatal, tendo por fundamentos régios a supremacia e indisponibilidade do interesse público. No entanto, é possível apontar para a marcha de um processo de proposição de outra via para a resolução de conflitos no Direito Administrativo. O consensualismo surge nesse contexto como uma alternativa que defende o equilíbrio entre a autoridade estatal e a participação cidadã. Este capítulo examina a evolução histórica e os fundamentos teóricos do consensualismo, a fim de pavimentar a discussão sobre sua relação com o modelo gerencial de administração. Além disso, apresenta a contraposição da Criminologia Crítica quanto à capacidade do modelo consensual alcançar os objetivos que propõe.

4.1. Aspectos contextuais e teóricos do Modelo Consensual

Neste tópico, objetiva-se destacar a perspectiva administrativista quanto ao Consensualismo, suas pretensas vantagens em relação ao Formalismo, bem como seus pressupostos e resultados. Importante demonstrar como essa literatura trata o modelo consensual, a fim de que o contraponto teórico da Criminologia Crítica possa ser analisado também em comparação com a literatura fundada no Direito Administrativo, que, como propõe este estudo, sugere-se conectada aos modelos de gestão, no caso, o Pós-Gerencialismo.

Como poderá ser observado, a literatura administrativista apresentada, em sua boa parte, não se pauta em estudos empíricos, mas em reflexões teóricas sobre o Consensualismo. Este aspecto merece ser frisado, pois indica que as considerações dos autores apresentam mais uma perspectiva de “Carta de Intenções” do que propriamente conclusões com base na experimentação metodológica e científica.

Também é digno de registro a tendência de que os resultados da implementação desse modelo de resolução de conflitos, a partir da ótica administrativista, gire em torno de dois pilares: eficiência e participação. Sendo que a eficiência, apesar de poucas vezes demonstrada empiricamente, relacionaria-se com a redução de tempo e custos para a resolução de conflitos.

Já a participação, envolveria a inclusão do polo passivo (cidadão, servidor ou empresa) na resolução do conflito.

O artigo de Moreira Neto (2003) aborda os institutos consensuais na ação administrativa, com foco na transição do modelo tradicional de Administração Pública, caracterizado pela imposição e verticalidade, para um modelo que privilegiaria o consenso e a colaboração. O autor propõe que esses instrumentos podem modernizar a gestão pública, promovendo maior eficiência, legitimidade e aproximação entre Estado e sociedade.

Entre os fundamentos teóricos apresentados, destaca-se a evolução histórica da Administração Pública, desde suas raízes imperativas até a chegada da Administração Consensual, que seria marcada por valores como direitos fundamentais, subsidiariedade e participação cidadã. O texto analisa a redefinição do interesse público no Estado Democrático de Direito, que passaria a ser entendido como elemento essencial para o fortalecimento da consensualidade, superando a relação de supremacia tradicionalmente atribuída ao Estado em favor de uma lógica de ponderação e cooperação (Moreira Neto, 2003).

No mesmo sentido, Gonçalves (2003) aborda o surgimento e a aplicação do princípio da consensualidade, com foco em sua relevância no Estado Democrático de Direito. O autor explora a evolução histórica do conceito de consenso, a relação entre democracia e legitimidade, e propõe a identificação do princípio da consensualidade como elemento essencial para a modernização das práticas administrativas e democráticas. Também busca demonstrar como o consenso contribuiria para a legitimação das ações estatais e para a interação entre Estado e sociedade. Além disso, o autor procura esclarecer se a consensualidade poderia ser considerada um princípio com força normativa no ordenamento jurídico brasileiro.

Neste contexto, o Consensualismo surgiria em resposta à necessidade de maior legitimidade nas práticas estatais, especialmente diante das demandas da democracia representativa. Com a evolução das sociedades modernas, o modelo tradicional baseado exclusivamente na imperatividade e na hierarquia do poder estatal teria dado espaço a abordagens que privilegiariam a participação social e o diálogo. Desta forma, ganhariam terreno práticas mais colaborativas e negociais, como a cooperação administrativa e a resolução não punitiva de conflitos. Essa transição também refletiria uma demanda social por maior racionalidade, eficiência e justiça na atividade administrativa, além de um movimento de desregulamentação e descentralização que permitiria maior flexibilidade nas relações entre o Estado e a sociedade (Gonçalves, 2003).

O princípio da consensualidade é descrito então como um marco de equilíbrio entre imposição e colaboração. Na esfera jurídica, ele buscaria substituir a unilateralidade e a imposição por uma abordagem concertada, que respeitaria as demandas de diferentes atores sociais. Esse princípio promoveria a participação ativa da sociedade na formulação de políticas públicas e na fiscalização de serviços, consolidando a legitimidade das ações estatais. No âmbito da Administração Pública, a consensualidade seria associada a práticas que reduziriam a desigualdade contratual entre o Estado e os particulares. Ainda, que o princípio da consensualidade fortaleceria a governabilidade contemporânea em diferentes dimensões, como eficiência administrativa, justiça, legitimidade e responsabilidade cívica (Gonçalves, 2003).

O autor conclui que a consensualidade seria um elemento central para a modernização e a legitimidade do Estado Democrático de Direito. Ela refletiria uma mudança paradigmática na relação entre o Estado e a sociedade, em que o poder estatal deixaria de ser visto como exclusivamente imperativo e passaria a incorporar práticas participativas e colaborativas. Embora compreenda que o princípio da consensualidade ainda precisa de maior desenvolvimento teórico para ser plenamente consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, o autor enfatiza sua importância como uma diretriz normativa capaz de equilibrar autoridade estatal e participação social (Gonçalves, 2003).

Já para Oliveira e Schwanka (2009), a Administração Consensual surgiria como um modelo inovador e relevante na Administração Pública do século XXI, inserido no contexto do Estado em rede e da governança pública. Este modelo buscaria soluções colaborativas e sustentáveis para desafios sociais. Os autores esclarecem que a proposta de Consensualismo valorizaria a utilização de métodos negociais em ações públicas, permitindo a interação, tanto entre órgãos públicos quanto com organizações privadas e do terceiro setor.

Desta forma, os fundamentos dogmáticos da Administração Consensual enfatizariam o diálogo e a participação, promovendo uma interação ativa entre o Estado e a sociedade civil. Ela valorizaria a interseção entre Estado e sociedade, reconhecendo que o interesse público deve ser construído em conjunto com os cidadãos, e não como um monopólio estatal. Para o alcance desses objetivos, métodos e técnicas negociais seriam centrais, estimulando a cooperação entre órgãos públicos e setores privados ou do Terceiro Setor para uma gestão pública mais inclusiva. Caracterizada pela flexibilidade e inovação, a Administração Consensual permitiria soluções mais adaptáveis e responsivas às necessidades sociais,

refletindo uma mudança paradigmática que priorizaria a inclusão e a participação ativa de múltiplos atores na formulação de políticas públicas (Oliveira; Schwanka, 2009).

Para De Castro e Figueroa (2013), o Consensualismo na Administração Pública surge como uma abordagem que busca equilibrar a atuação estatal com a participação dos cidadãos e a flexibilidade na gestão pública. Diferente do modelo burocrático tradicional, que enfatizaria normas rígidas e imposições unilaterais, o Consensualismo valorizaria o diálogo entre o Estado e os administrados, permitindo maior qualidade na tomada de decisões.

Essa abordagem se fundamentaria na necessidade de adaptar as normas jurídicas a contextos cada vez mais dinâmicos e complexos, garantindo que a Administração Pública atue de maneira mais ágil e eficaz na execução de suas funções. Dessa forma, a consensualidade se manifestaria em três dimensões principais: “criação de normas jurídicas”, que buscaria adaptar regras impostas pelo Estado para tornar a gestão pública mais eficiente; “gerenciamento de interesses públicos”, que incentivaria a colaboração e a cooperação entre a administração e os particulares; e a “resolução de conflitos”, que proporia o uso de métodos alternativos para solucionar disputas de forma mais acordada (De Castro; Figueroa, 2013).

Já o artigo de Jurubeba (2016) tem como objetivo situar a Administração Pública Consensual no contexto de transformações estruturais da gestão pública atual. O autor explora os fundamentos teóricos e legais dessa abordagem, destacando seu impacto sobre o Direito Administrativo, que passaria a se orientar mais para métodos conciliatórios, deixando de ser puramente derogatório. Assim, o autor esclarece como a consensualidade buscaria democratizar o atendimento ao interesse público e facilitar a interação entre o Estado e diversos grupos sociais.

Para isso, os fundamentos doutrinários da Administração Pública Consensual destacados no artigo enfatizam uma transformação significativa na gestão pública, caracterizada pela transição de uma abordagem impositiva para uma baseada na negociação e cooperação. Essa mudança de paradigma teria sido impulsionada pela crise do Estado de bem-estar social e pela crescente demanda por maior participação das vozes da sociedade nas decisões administrativas (Jurubeba, 2016).

Nessa dinâmica, o Estado assumiria a função de mediador dos interesses sociais, interagindo ativamente com indivíduos e grupos, ao mesmo tempo que estabeleceria canais efetivos de participação e interlocução. Além disso, haveria uma evolução no Direito

Administrativo, com o abandono progressivo do ato administrativo unilateral e imperativo em favor de práticas conciliatórias e contratuais. Outro aspecto seria a valorização das arenas públicas, que se tornariam espaços para a participação da sociedade no processo decisório. Esses ambientes promoveriam a deliberação coletiva e validariam o pluralismo político (Jurubeba, 2016).

Já Afonso (2003) discute a evolução e a complexidade dos atos administrativos consensuais e sua capacidade de representar uma alternativa aos atos unilaterais tradicionais. O autor define os atos administrativos consensuais como aqueles que resultam de um exercício das potestades administrativas acordado ou consensuado entre a Administração e as partes envolvidas no procedimento administrativo. Esse modelo permitiria que a vontade dos cidadãos contribuísse para estabelecer os termos e condições das relações jurídico-administrativas, refletindo um certo paralelismo com o Direito Privado, em que as relações seriam percebidas em sua existência e desenvolvimento, e não apenas em momentos específicos de relevância jurídica.

Neste diapasão, a partir da segunda metade do século XX, especialmente com a reforma administrativa e a modernização do Estado, teria começado a se reconhecer a validade dos atos consensuais como uma forma legítima de exercício das relações administrativas. Essa mudança seria impulsionada pela necessidade de resolver conflitos de maneira mais eficiente e pela busca de soluções que atendessem ao interesse público, ao mesmo tempo em que respeitassem os direitos e interesses dos cidadãos. Os atos administrativos consensuais passariam a ser vistos como uma alternativa viável aos procedimentos tradicionais de impugnação, como recursos administrativos, permitindo que as partes envolvidas alcançassem acordos que poderiam incluir cláusulas de mediação ou arbitragem para a resolução de conflitos (Afonso, 2003).

O artigo Bingham (2010), ao abordar vários temas sobre a governança colaborativa, destaca a sua adoção como uma alternativa aos modelos tradicionais de comando e controle, ressaltando seu papel em promover a cooperação entre as partes interessadas em diferentes níveis de governo. Além disso, critica o arcabouço legal existente, apontando que ele ofereceria mandatos limitados para a participação pública. A governança colaborativa, entre outros pontos, enfatizaria a busca por soluções consensuais em vez de litigiosas. Isso significaria que as partes envolvidas trabalhariam juntas para encontrar soluções que atendessem aos interesses de todos, promovendo um ambiente de cooperação e confiança.

Para fundamentar sua argumentação, o artigo se apoia na literatura sobre a democracia deliberativa, defendendo que o fortalecimento da participação pública e da colaboração seria essencial para melhorar os processos de governança e tomada de decisão. A relação entre a governança colaborativa e o pragmatismo legal também são explorados. A autora sugere que esses marcos poderiam ajudar a reinventar a governança a partir de uma perspectiva prática, focando em resultados concretos em vez de estruturas rígidas. Nesse contexto, o envolvimento das partes interessadas seria crucial. O artigo enfatiza a importância de incluir uma diversidade de atores no processo de governança, apontando que a colaboração exigiria a construção de confiança, comprometimento e compreensão compartilhada entre os participantes (Bingham, 2010).

A autora postula que a adoção de soluções consensuais em disputas envolvendo a Administração Pública seria uma estratégia fundamental para promover a governança colaborativa. Segundo ela, esses métodos seriam essenciais para estabelecer um relacionamento mais concatenado entre o governo e os cidadãos, proporcionando resultados mais satisfatórios e sustentáveis para todas as partes envolvidas. A autora acredita que a Administração Pública deveria ter flexibilidade para experimentar novos métodos de resolução de disputas, superando os processos tradicionais. Isso incluiria o uso de práticas de mediação e negociação que incentivassem a participação ativa dos cidadãos e de outros atores interessados (Bingham, 2010).

Em seu estudo, Toazza e Santin (2013) partem dos pressupostos advindos da participação cidadã para apresentar o Consensualismo como um novo modelo na Administração Pública, ressaltando sua relevância na tomada de decisão governamental. O consensualismo é descrito como uma abordagem que promoveria um ambiente de colaboração entre o Estado e a sociedade civil, com o objetivo de criar decisões que representassem a vontade coletiva e atendessem aos interesses públicos. Esse modelo implicaria na criação de espaços plurais, em que a sociedade poderia influenciar a formulação das políticas, expressando suas opiniões e contribuindo para o processo de decisão.

Nesta perspectiva, a ligação do consensualismo com a participação cidadã seria estreita, pois sua efetividade dependeria do envolvimento ativo dos cidadãos, elemento essencial para alcançar um consenso representativo e aceitável para a maioria. O texto também sugere que a incorporação do Consensualismo transformaria o desempenho do Estado em áreas como administração, jurisdição e legislação, promovendo uma interação mais intensa entre os setores

público e privado, além de representar uma forma mais eficaz da vontade da sociedade. Esses aspectos sublinhariam a importância do Consensualismo como uma prática para construir uma Administração Pública mais democrática e sensível às necessidades sociais (Toazza;Santin, 2013).

Com o enfoque nas mudanças da gestão pública no Brasil, o artigo de Faleiros Júnior (2017) destaca a transição de práticas impositivas e unilaterais para um modelo pautado na participação cidadã e no consenso. Essa transformação refletiria a busca por eficiência, legitimidade e alinhamento com os interesses de uma sociedade cada vez mais engajada e plural. O autor critica o modelo tradicional de Administração Pública, argumentando que ele seria inadequado para lidar com a complexidade da sociedade contemporânea. O Consensualismo, por sua vez, é apresentado como uma alternativa mais eficiente, democrática e participativa, alinhando a gestão pública aos interesses reais da sociedade.

Para embasar seu argumento, o autor relaciona a soberania popular à participação ativa dos cidadãos nas decisões estatais, fundamentando-se na Constituição de 1988, que estabeleceu que todo poder emana do povo, exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos. A partir dessa premissa, enfatiza que a cidadania não deveria ser limitada à titularidade de direitos políticos, mas englobar uma atuação propositiva na resolução das demandas públicas. Essa perspectiva ampliaria o conceito para uma cidadania “ativa”, que reforçaria o vínculo entre Estado e sociedade, promovendo a legitimação das decisões administrativas (Faleiros Júnior, 2017).

Desta forma, a Administração Pública Consensual surgiria como um novo paradigma para atender às exigências de uma sociedade moderna e complexa. A ideia de consensualização é apresentada como resultado da mudança social que transformou os cidadãos de meros espectadores em participantes ativos. Essa nova dinâmica teria introduzido um modelo de gestão pública baseado na cooperação e no acordo, rompendo com a lógica autoritária. A consensualização favoreceria a flexibilidade e a adaptação, permitindo que a Administração Pública responda melhor às mudanças sociais e às necessidades emergentes. Ao descentralizar o poder e envolver diferentes níveis de governo e a sociedade civil, essa prática tornaria a gestão pública mais inclusiva e sensível às especificidades locais e regionais. Por meio do diálogo e da negociação, ela também ofereceria novos caminhos para a resolução de conflitos e a construção de soluções coletivas (Faleiros Júnior, 2017).

Continuando na análise do caso brasileiro, o estudo de Guerra e De Palma (2018) buscou explorar as implicações práticas das alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), analisando os contornos do regime jurídico estabelecido pela Lei nº 13.655/18, especificamente quanto à redação do art. 26, que teria introduzido um novo paradigma jurídico. Com foco na consensualidade administrativa, os autores defendem que essa mudança visou promover segurança jurídica, corrigir distorções administrativas e aumentar a eficiência, beneficiando a sociedade como um todo ao permitir que a Administração Pública celebrasse acordos com particulares.

Para os autores, o art. 26 da LINDB teria trazido importantes inovações ao regime jurídico de negociação com a Administração Pública, introduzindo mudanças que flexibilizaram as relações administrativas. Uma das principais mudanças apontadas seria a criação de um permissivo genérico, que autoriza a Administração celebrar acordos de forma mais ampla, promovendo maior maleabilidade nos processos administrativos. Além disso, o dispositivo introduziria o compromisso do mínimo regulamentar, um novo tipo de acordo voltado para a resolução de conflitos e a garantia de segurança jurídica entre a Administração e os administrados. Outra inovação relevante seria a capacidade do compromisso contornar cenários de incerteza, proporcionando um ambiente mais previsível e seguro para as partes envolvidas, o que facilitaria a solução de situações contenciosas. A LINDB também teria reforçado a centralidade da negociação como instrumento de resolução de conflitos, incentivando uma cultura de diálogo e cooperação entre a Administração Pública e os cidadãos (Guerra e De Palma, 2018).

O artigo esclarece que o novo regime jurídico de negociação introduzido pelo art. 26 da LINDB teria trazido mudanças significativas na relação entre a Administração Pública e os administrados, impactando-a de diversas formas. A possibilidade de celebração de acordos proporcionaria maior agilidade na resolução de conflitos, permitindo que disputas fossem resolvidas de forma mais célere, evitando a morosidade dos processos judiciais e promovendo soluções mais adequadas às necessidades das partes envolvidas. Além disso, o regime incentivaria uma cultura de diálogo e negociação, substituindo a confrontação por relações mais colaborativas, nas quais ambas as partes se sentiriam ouvidas e respeitadas (Guerra e De Palma, 2018).

Ao estabelecer um marco claro para as negociações, o art. 26 reforçaria a segurança jurídica, dando às pessoas maior confiança de que seus direitos sejam devidamente

considerados e que existe um espaço formal para a solução de disputas. A possibilidade de negociar diretamente com a Administração Pública também empoderaria os cidadãos, tornando-os mais ativos na defesa de seus interesses, promovendo uma participação cívica mais ampla. Esse ambiente de diálogo contribuiria ainda para a redução de litígios e conflitos, favorecendo uma convivência mais harmoniosa e produtiva entre a sociedade e a Administração Pública (Guerra e De Palma, 2018).

A partir da literatura exposta, o quadro abaixo sintetiza as características do Modelo Consensual:

Quadro 5 — Características do Modelo Consensual.

Característica	Descrição
Lógica de Atuação	Fundamenta-se na negociação, cooperação e diálogo, buscando o equilíbrio entre autoridade estatal e participação cidadã, priorizando soluções construídas coletivamente.
Posição do Estado	O Estado assume a função de mediador e articulador de interesses públicos e privados.
Relação com o Cidadão	O cidadão atua como parceiro ativo no processo decisório, participando da definição das decisões.
Instrumento Principal	Mecanismos negociais e colaborativos, voltados à cooperação e à resolução não punitiva de conflitos.
Flexibilidade	Adaptação às especificidades de cada caso, valorizando a inovação, a racionalidade prática e a resposta contextual.
Participação Social	A sociedade participa ativamente da formulação e controle das ações administrativas.
Legitimidade	A legitimidade é construída a partir da transparência, inclusão e representatividade dos processos decisórios.
Fundamento Teórico	Sustenta-se na crise do modelo burocrático e do Estado de bem-estar social, nas teorias da governança colaborativa, da democracia deliberativa e do Estado em rede.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

Diante da exposição, percebe-se que a Administração Pública tem passado por um processo de fricção entre modelos de resolução de conflitos: de um lado, o modelo tradicional, formalista; do outro, o Consensualismo, com sua proposta de empoderamento da sociedade nas decisões governamentais e na construção de opções para as soluções unilaterais da Administração Pública.

Desta forma, a literatura administrativista apresenta o Consensualismo como um modelo de resolução de conflitos caracterizado pela adoção de uma lógica de atuação baseada

no diálogo, na negociação e na cooperação entre Estado e sociedade. Nele, o Estado assumiria a função de mediador e facilitador de interesses públicos e privados, buscando construir soluções compartilhadas. A relação com o cidadão seria horizontal e participativa, a partir do uso de instrumentos negociais e colaborativos, que confeririam maior flexibilidade à gestão pública. Além disso, a participação social seria um elemento estruturante, pois a legitimidade administrativa passaria a derivar não apenas da legalidade formal, mas também da deliberação pública e da aceitação social das decisões. Seu fundamento teórico repousaria na transição do paradigma burocrático para o paradigma cooperativo e democrático, apoiado nas ideias de governança colaborativa, democracia deliberativa e Estado em rede, que buscam conciliar autoridade estatal e participação cidadã.

4.2. Análise comparada entre o Formalismo e o Consensualismo

As análises individualizadas dos modelos Formalista e Consensualista de resolução de conflitos no Direito Administrativo permitem a realização da descrição comparada entre eles. O quadro abaixo sintetiza as características dos dois modelos.

Quadro 6 — Análise comparada entre o Formalismo e o Consensualismo.

Característica	Formalismo	Consensualismo
Lógica de Atuação	Baseada na imposição unilateral da vontade do Estado, sem necessidade de consentimento do particular.	Negociação, cooperação e diálogo, buscando o equilíbrio entre autoridade estatal e participação cidadã.
Posição do Estado	De supremacia e poder de império (<i>puissance publique</i>), ocupando uma posição hierarquicamente superior à do cidadão.	O Estado assume a função de mediador e articulador de interesses públicos e privados.
Relação com o Cidadão	Relação vertical e autoritária, na qual o cidadão é predominantemente um sujeito passivo de decisões.	O cidadão atua como parceiro ativo no processo decisório, participando da definição das decisões.
Instrumento Principal	O ato administrativo unilateral, como expressão máxima da vontade estatal.	Mecanismos negociais e colaborativos, voltados à cooperação e à resolução não punitiva de conflitos.
Flexibilidade	Tendência à rigidez e à burocracia; baixa capacidade de adaptação às especificidades dos casos concretos.	Adaptação às especificidades de cada caso, valorizando a inovação, a racionalidade prática e a resposta contextual.
Participação Social	Baixa ou inexistente nos processos decisórios, que são centralizados na estrutura administrativa.	A sociedade participa ativamente da formulação e controle das ações administrativas.
Legitimidade	Derivada principalmente da legalidade estrita e da autoridade formal do Estado.	Transparência, inclusão e representatividade dos processos decisórios.
Fundamento Teórico	Supremacia e indisponibilidade do interesse público.	Governança Colaborativa, Democracia Deliberativa e do Estado em Rede.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O quadro evidencia dois modos de atuação administrativa com racionalidades distintas. No Formalismo, a decisão derivaria da imposição unilateral da vontade estatal, prescindindo do consentimento do administrado; no Consensualismo, a decisão resultaria de negociação, cooperação e diálogo, orientados ao equilíbrio entre autoridade pública e participação cidadã. A posição institucional também se altera: no Formalismo, o Estado ocuparia patamar de supremacia e exerceria poder de império; no Consensualismo, atuaria como mediador e articulador de interesses públicos e privados, com ênfase na coordenação de atores.

A relação com o cidadão acompanha essa inflexão. Na perspectiva formalista, o administrado figuraria como sujeito passivo em uma relação vertical e autoritária; na consensual, seria parte ativa do processo decisório, com participação direta na definição de soluções. Daí decorreriam formatos procedimentais distintos: procedimentos formalistas

privilegiariam atos unilaterais e notificações; procedimentos consensuais requereriam etapas de escuta, mesas de negociação, registros de propostas e contrapartidas, além de mecanismos de verificação de entendimentos.

Quanto aos instrumentos, o Formalismo se centraria no ato administrativo unilateral, entendido como expressão máxima da vontade estatal. O Consensualismo substituiria ou complementaria esse instrumento por mecanismos negociais e colaborativos, orientados à cooperação e à resolução não punitiva de conflitos. Essa variação instrumental implicaria diferenças na configuração de deveres: no Formalismo, deveres seriam impostos por comando; no Consensualismo, deveres seriam pactuados, com cláusulas de desempenho, prazos e formas de acompanhamento derivadas do próprio acordo.

Em termos de flexibilidade, o Formalismo tenderia à rigidez e à burocratização, exibindo baixa adaptação às especificidades do caso concreto. O Consensualismo, ao contrário, privilegiaria a resposta contextual, a inovação e a racionalidade prática. Isso demandaria, de um lado, procedimentos formais mais padronizados e previsíveis (no Formalismo) e, de outro, ferramentas de adequação casuística, instrumentos de monitoramento e possibilidade de ajustes procedimentais (no Consensualismo).

A participação social seria residual ou inexistente nos arranjos formalistas, nos quais as decisões permanecem centralizadas na estrutura administrativa. Nos arranjos consensuais, a participação da sociedade seria ativa, tanto na formulação quanto no controle das ações. Essa diferença implicaria exigências diversas de desenho procedimental: o Formalismo operaria com circuitos decisórios internos e controle predominantemente hierárquico; o Consensualismo requeria instâncias de convocação pública, acesso à informação pertinente, canais de manifestação e instrumentos de controle social.

A fonte de legitimidade também divergiria. No Formalismo, a legitimidade repousaria na legalidade estrita e na autoridade formal do Estado; no Consensualismo, vincularia-se à transparência, à inclusão e à representatividade do processo decisório. Consequentemente, a documentação típica do Formalismo enfatizaria a aderência normativa e a motivação legal do ato; a documentação típica do Consensualismo enfatizaria a publicidade dos termos, a justificativa das escolhas procedimentais e a demonstração de que atores relevantes foram ouvidos e considerados.

Por fim, os fundamentos teóricos indicados no quadro orientam a arquitetura de cada abordagem. O Formalismo se ancoraria na supremacia e na indisponibilidade do interesse público, o que explicaria a centralidade do comando unilateral e a baixa abertura participativa. O Consensualismo se fundamentaria na governança colaborativa, na democracia deliberativa e no Estado em rede, o que justificaria a presença de múltiplos atores, a mediação estatal e a construção de compromissos verificáveis. Essas premissas teóricas operariam como critérios de desenho procedimental e como parâmetros para a seleção de instrumentos e para a organização dos registros decisórios, tal como descrito nas demais dimensões do quadro.

4.3. Oportunidades e Desafios do Consensualismo no Direito Administrativo

O percurso teórico trilhado até aqui indica que, dentro de um contexto de mudança das expectativas da sociedade sobre a atuação do Estado e de uma realidade em que o mundo torna-se cada vez mais globalizado, digitalizado e conectado, o Consensualismo se apresenta como um modelo para colaborar com uma resposta para parte considerável desses anseios. No entanto, identifica-se também desafios que podem impactar nos resultados propostos pelo modelo consensual. Desta forma, ter consciência das oportunidades e desafios advindos do Consensualismo torna-se relevante para a reflexão das suas potencialidades e limitações, como também para a análise de seu paralelismo com o modelo gerencial de administração (Gerencialismo).

Em seu trabalho sobre a evolução dos atos administrativos consensuais e sua capacidade de representar uma alternativa aos atos unilaterais tradicionais, Afonso (2003) apresenta tanto vantagens quanto desvantagens na utilização do Consensualismo na Administração Pública. Entre as principais vantagens, destacariam-se a promoção da participação cidadã, pois esses atos permitiriam que os cidadãos participassem ativamente do processo administrativo, levando em consideração suas vontades e interesses, o que poderia resultar em soluções mais adequadas e aceitas pelas partes envolvidas. Além disso, os atos consensuais ofereceriam maior flexibilidade, possibilitando que as soluções fossem ajustadas às necessidades específicas das partes, ao contrário de decisões unilaterais, que costumam ser mais rígidas.

Outro ponto positivo seria a eficiência na resolução de conflitos, já que os acordos poderiam ser alcançados mais rapidamente, evitando longos processos administrativos e

judiciais. Como resultado, a redução de litígios também seria um benefício, pois, ao permitir que as partes chegassem a um consenso, diminuiria-se o número de disputas e recursos, aliviando a carga sobre os sistemas judiciário e administrativo. Por fim, os atos consensuais promoveriam o interesse público, alinhando os interesses das partes com os da coletividade (Afonso, 2003).

No entanto, haveria também desvantagens associadas ao Consensualismo. Um dos principais riscos seria o de desigualdade, já que a negociação entre as partes poderia favorecer uma delas, geralmente a Administração, que tenderia a ter mais poder ou recursos, o que resultaria em acordos desfavoráveis aos cidadãos. A implementação dos atos consensuais também poderia ser mais complexa e demorada devido à necessidade de negociação e acordo, especialmente quando houvesse muitos interessados ou partes com interesses divergentes. Outro desafio estaria relacionado às limitações legais, já que podem haver restrições sobre o que seria passível de ser acordado em um ato consensual, o que restringiria a liberdade das partes para encontrar soluções acordadas. A publicidade e a transparência também poderiam ser afetadas, já que garantir esses princípios nem sempre é simples, especialmente quando alguns dos interessados não estão envolvidos no procedimento (Afonso, 2003).

Já Popper (1983), apesar de defender o modelo e apresentar suas vantagens, identificou alguns riscos associados ao processo de decisão consensual. Um dos principais seria que esse modelo poderia se tornar um ambiente propício para práticas anticompetitivas, como a fixação de preços e conluíus entre empresas. Isso poderia ocorrer quando concorrentes se reunissem regularmente para discutir aspectos de seus negócios, o que levaria a comportamentos que violam as leis antitruste. Além disso, o autor alerta que, se a seleção dos participantes e o processo de revisão não forem geridos adequadamente, os sistemas consensuais podem ser explorados, resultando em distorções de poder significativas no mercado. Isso beneficiaria determinados interesses em detrimento de outros, comprometendo a equidade do processo.

Outro risco seria que o processo de decisão consensual poderia gerar resultados que representassem um “menor denominador comum”, o que sufocaria a inovação e a eficiência tecnológica. Isso acontece quando as partes buscam um acordo que satisfaça a todos, mas que não necessariamente promova as melhores práticas ou padrões. Para o autor, esses riscos ressaltam a importância de um planejamento cuidadoso e de uma supervisão adequada ao se implementar sistemas de decisão consensual, para assegurar que os benefícios superem as desvantagens potenciais (Popper, 1983).

Ao abordar a governança colaborativa como uma alternativa aos modelos tradicionais de comando e controle, Bingham (2010) apresentou, em contrapartida, as barreiras que dificultariam a resolução consensual de conflitos na Administração Pública. Uma das principais barreiras seria a ambiguidade legal, causada pela falta de uma autoridade jurídica clara que permitisse o uso de processos colaborativos pelas agências públicas. Essa incerteza legal poderia gerar resistência pelos departamentos jurídicos das instituições, que tenderiam a ser mais cautelosos em adotar métodos não tradicionais de resolução de disputas.

Além disso, a autora esclarece que a cultura organizacional dentro da esfera governamental frequentemente caracteriza-se como conservadora e avessa ao risco, o que dificultaria a implementação de práticas de governança colaborativa, já que os funcionários públicos poderiam relutar em se afastar dos processos tradicionais e formais de tomada de decisão. Outro obstáculo importante seria a falta de capacitação. A ausência de treinamento adequado e de recursos para que os funcionários públicos pudessem aplicar técnicas de mediação e resolução concertada limitaria a eficácia dessas abordagens (Bingham, 2010).

As pressões políticas e administrativas também exerceriam influência negativa, pois a prioridade poderia ser dada a resultados rápidos e decisivos, em detrimento de processos colaborativos que pudessem ser mais demorados. Essa pressão estimularia a preferência por soluções adversariais, em vez de consensuais. Por fim, o foco excessivo na transparência, embora importante, poderia desviar a atenção da necessidade de colaboração contínua e de deliberação presencial. A insistência em garantir participação *online* restringiria as oportunidades para um envolvimento mais profundo e significativo dos cidadãos no procedimento de ajuste com a Administração (Bingham, 2010).

De Aragão (2005) aborda a crescente adoção da consensualidade no Direito Administrativo brasileiro, destacando como acordos regulatórios e contratos administrativos vêm substituindo práticas tradicionais de decisão. A abertura à consensualidade refletiria uma transformação na Administração Pública, que busca atuar de forma mais eficiente e participativa. Em vez de se limitar a aplicar regras de forma rígida, a administração passaria a dialogar com os particulares para alcançar os objetivos legais, valorizando a colaboração como critério de legitimidade e eficácia. A consensualidade, portanto, seria vista como um instrumento que pode otimizar a realização dos interesses públicos, especialmente em contextos de regulação econômica e social complexa.

No entanto, o autor enfatiza as cautelas necessárias para implementar a consensualidade, considerando os riscos envolvidos, especialmente em contextos em que houvesse histórico de captura do poder público por interesses econômicos. Ele destaca que, embora a flexibilidade administrativa seja essencial para enfrentar os desafios de uma sociedade em constante transformação, essa flexibilidade não poderia ser confundida com permissividade. A consensualidade deveria ser cuidadosamente estruturada para respeitar princípios como eficiência, moralidade e proporcionalidade, assegurando que os acordos reflitam de fato o interesse público (De Aragão, 2005).

Entre as preocupações apontadas estão o risco de os instrumentos consensuais serem usados para beneficiar interesses privados em detrimento do coletivo, a possibilidade de fragilização da transparência e o potencial desvirtuamento da finalidade pública. O autor propõe que os acordos sejam submetidos a critérios de avaliação e monitoramento, a fim de garantir que a Administração Pública mantenha sua integridade e responsabilidade no cumprimento de sua missão. Assim, a consensualidade deveria ser vista como um mecanismo complementar e responsável, que não substituiria, mas sim aprimoraria, a atuação estatal na busca por soluções que atendessem às demandas da sociedade (De Aragão, 2005).

No mesmo sentido, o texto de Renders e Percy (2021), apesar de fazer uma defesa do modelo consensual ante ao modelo tradicional de resolução de conflitos na Administração Pública, também destaca os desafios e dificuldades envolvidos na adoção do Consensualismo no Direito Administrativo. A transição de uma abordagem predominantemente unilateral para uma mais pactuada é descrita como um processo complexo. Para os autores, tradicionalmente, a Administração Pública tem exercido seu poder de forma autoritária e a adoção do Consensualismo requereria uma mudança significativa na mentalidade e nas práticas administrativas, o que poderia gerar resistência.

Outro obstáculo apontado seria a necessidade de habilitação legislativa para que a administração pudesse se engajar em práticas ajustadas. Isso significaria que, em algumas circunstâncias, sem uma autorização explícita, a administração seria forçada a continuar utilizando a ação unilateral, o que poderia limitar a implementação do Consensualismo. O texto também ressalta o desafio de manter o equilíbrio de poder. Embora o Consensualismo promova uma relação mais equitativa entre as partes, haveria uma preocupação com o risco de a administração, por deter prerrogativas especiais, abusar de sua posição. Garantir que as partes

estejam realmente em condições de igualdade seria uma tarefa difícil, especialmente por se tratar de relações entre particulares e entidades públicas (Renders; Percy, 2021).

Na visão dos autores, a complexidade das relações sociais e administrativas seria outro aspecto que poderia tornar o Consensualismo uma solução menos prática ou rápida para as demandas de interesse geral. Em situações que exigissem decisões urgentes, a abordagem consensual poderia ser vista como um entrave, uma vez que requer mais tempo e negociação. Além disso, a implementação do Consensualismo pode levantar questões sobre segurança jurídica. A formalização de acordos precisaria ser clara para que todas as partes envolvidas compreendessem plenamente suas obrigações e direitos. Isso seria fundamental para garantir a estabilidade jurídica, mas poderia se tornar um desafio no contexto administrativo, em que a clareza nem sempre é fácil de alcançar (Renders; Percy, 2021).

Já o artigo de Coglianesi (2001) analisa o uso de processos de consenso na formulação de políticas regulatórias. Inicialmente, discute os potenciais benefícios e desvantagens do uso de processos baseados em concertação na tomada de decisões. Entre os benefícios, ele destaca que a construção de consenso pode fomentar a colaboração entre as partes interessadas, tornando o processo decisório mais inclusivo ao considerar diversas perspectivas. Além disso, políticas desenvolvidas por meio de acordos tenderiam a ser percebidas como mais legítimas e aceitáveis pelos envolvidos, já que incluiriam a participação daqueles afetados pelas regulamentações. Outro ponto positivo seria que esse processo fortaleceria as relações entre as partes, promovendo um senso de comunidade e responsabilidade compartilhada pelos resultados.

Por outro lado, o autor também aponta desvantagens. A busca pelo consenso poderia criar expectativas irreais sobre a facilidade de se alcançar acordos, algo difícil em ambientes complexos. Além disso, os processos de construção de consenso tenderiam a ser demorados e exigiriam mais recursos, o que poderia atrasar a implementação de ações emergentes. Haveria também o risco de que as políticas resultantes refletissem apenas o “mínimo denominador comum” entre as partes, gerando regulamentações imprecisas ou ineficazes. O autor alerta para o perigo do “*groupthink*”, em que opiniões divergentes são suprimidas, favorecendo o *status quo* ou aqueles que já detêm poder. Em questões altamente controversas, a exigência de entendimento poderia resultar em impasses, em que nenhuma decisão seria tomada devido à falta de acordo. O texto adverte ainda que uma dependência excessiva do consenso poderia desviar o foco do interesse público, já que o processo poderia priorizar o acordo entre as partes

interessadas em detrimento do aprimoramento do processo ou prática administrativa (Coglianese, 2001).

Assim, o artigo questiona a validade e a eficácia do consenso como base para políticas públicas, propondo uma reflexão crítica sobre suas implicações e sugerindo outras alternativas para a formulação dessas políticas. Embora os procedimentos baseados em ajustes possam aumentar a colaboração e a legitimidade na tomada de decisões, eles também apresentam desafios significativos que podem comprometer a eficácia e a eficiência do processo decisório (Coglianese, 2001).

Em outra abordagem, ao analisar a resolução de conflitos em contratos e outros institutos que envolvem órgãos ou entidades administrativas e terceiros, sejam estes particulares ou não, Germano (2017) propõe uma releitura do princípio da supremacia do interesse público, com o objetivo de incorporar instrumentos como a mediação e arbitragem para a resolução de conflitos. Para isso, o artigo se debruça sobre como a aplicação do Consensualismo na Administração Pública pode contribuir para aprimorar a gestão e os resultados institucionais.

Inicialmente, o texto destaca as vantagens na adoção do Consensualismo na Administração Pública. A utilização de métodos concertados, contribuiria para a redução da judicialização, aliviando a sobrecarga do sistema judiciário e permitindo que os tribunais se dedicassem a casos mais complexos. Outro aspecto vantajoso seria a flexibilidade e autonomia oferecidas, possibilitando às partes negociar soluções que melhor atendessem às suas necessidades específicas, ao invés de depender de decisões impessoais de um tribunal, o que tenderia a gerar acordos mais satisfatórios para todos. A promoção do interesse público também se destacaria, uma vez que possibilitaria que a Administração Pública buscasse soluções alinhadas aos interesses da sociedade, promovendo maior satisfação dos interesses sociais e contribuindo para o bem comum (Germano, 2017).

Em seguida, o artigo discute os principais desafios do Consensualismo na Administração Pública, destacando obstáculos como o ceticismo de órgãos de controle e repressão em relação à possibilidade de resolução de conflitos de forma extrajudicial. Outro desafio importante envolveria o equilíbrio entre o interesse público e a disponibilidade de direitos, uma vez que a Administração Pública precisaria distinguir cuidadosamente quais conflitos poderiam ser resolvidos consensualmente, evitando o comprometimento de direitos considerados indisponíveis. A informalidade também representaria um desafio, pois poderia

entrar em conflito com o princípio da publicidade, essencial na Administração Pública. Além disso, a implementação de métodos pactuais requereria uma mudança na cultura organizacional e capacitação dos servidores para que pudessem conduzir adequadamente os processos de entendimento, algo que demandaria tempo e enfrentaria resistências (Germano, 2017).

Na mesma perspectiva, o artigo de Jurubeba (2016) destaca as vantagens da Administração Pública consensual, que promoveria uma gestão mais democrática e eficaz, alinhada com os interesses da sociedade. Essa abordagem favoreceria o diálogo e a negociação, aprimorando a governabilidade e resultando em decisões mais aceitas pela população, o que reduziria conflitos e fortaleceria a estabilidade política. Para o autor, a inclusão da sociedade civil nos processos decisórios asseguraria que diferentes vozes e interesses fossem considerados, o que aumentaria a legitimidade e a aceitação das decisões governamentais. O fortalecimento do pluralismo político também seria um benefício, pois criaria um espaço para a interação entre grupos diversos e o Estado, validando a diversidade de opiniões e interesses.

Por outro lado, o artigo aponta que a Administração Pública consensual enfrenta desafios significativos. A transição de uma abordagem tradicional, baseada em atos unilaterais, para uma Administração Consensual encontraria resistência, tanto internamente quanto entre os cidadãos, tornando a mudança de mentalidade e as práticas estabelecidas obstáculos para o sucesso do modelo. Além disso, o processo decisório consensual poderia ser mais complexo e demorado, já que envolveria diversos atores e opiniões, o que poderia dificultar a agilidade necessária em certas situações. Manter o equilíbrio de poderes seria mais um desafio, pois garantir que todas as vozes fossem ouvidas sem que grupos mais poderosos dominassem o processo seria fundamental para a essência democrática do modelo consensual. A implementação do Consensualismo também exigiria capacitação e recursos, e a falta de infraestrutura e treinamento adequados poderia limitar sua eficácia. Haveria ainda o risco de que interesses particulares prevalecessem sobre o interesse público, o que exigiria um foco constante no bem comum. Finalmente, a Administração Pública consensual necessitaria de sistemas robustos de avaliação e monitoramento para medir o resultado das práticas adotadas, garantindo melhorias contínuas (Jurubeba, 2016).

Com escopo na análise das mudanças recentes no Direito Administrativo, considerando a influência de fatores como a legislação, a simplificação administrativa e a digitalização dos processos, o artigo de Gil (2019) enfatiza a importância do consenso nas transformações do Direito Administrativo. Ele aponta que o consenso seria um elemento chave tanto para a

implementação de reformas quanto para a aceitação das mudanças por parte de diversos atores, como a Administração Pública, os cidadãos e as entidades privadas.

Para o autor, o consenso seria essencial para o sucesso das reformas administrativas, pois sem um entendimento comum entre as partes envolvidas, as mudanças poderiam enfrentar resistência e dificuldades em sua aplicação. Além disso, o autor ressalta que o consenso fomentaria a colaboração entre diferentes setores da sociedade, o que seria fundamental para a eficácia das políticas públicas e para a construção de um sistema administrativo que atenda melhor às necessidades da população. Outro ponto destacado é que o consenso contribuiria para a estabilidade e legitimidade das normas e práticas administrativas. Finaliza defendendo que, quando há concordância entre as partes sobre as diretrizes e objetivos, aumenta-se a probabilidade de que as mudanças sejam aceitas e respeitadas (Gil, 2019).

Por outro lado, o texto aborda os desafios envolvidos na utilização de medidas consensuais no Direito Administrativo. Um dos principais obstáculos seria a diversidade de interesses dos múltiplos atores envolvidos, o que poderia dificultar a construção de uma resolução convergente. Cada parte envolvida teria suas próprias prioridades e objetivos, tornando desafiador alcançar um entendimento comum que satisfizesse a todos. Outro desafio destacado seria a resistência à mudança. Para o autor, haveria uma tendência natural de preservar práticas administrativas já estabelecidas, e a tradição, aliada à inércia institucional, poderia dificultar a adoção de novas abordagens. Isso se agravaria em contextos em que regras e procedimentos estivessem em vigor há muito tempo (Gil, 2019).

A complexidade dos processos administrativos seria outro fator complicador. A necessidade de regulamentações detalhadas e a busca por simplificação poderiam entrar em conflito, tornando a implementação de medidas consensuais mais difícil. Manter a legalidade e garantir a proteção dos direitos dos cidadãos seriam preocupações que poderiam aumentar essa complexidade. Além disso, a falta de confiança entre os diferentes atores envolvidos seria outro obstáculo. Sem um nível básico de confiança, seria mais difícil estabelecer um diálogo produtivo e alcançar acordos que fossem aceitáveis para todos os lados (Gil, 2019).

Figueiredo Mendes (2018) explora como os mecanismos de consenso na Administração podem ajudar a reduzir a judicialização. Ela argumenta que a adoção de soluções pactuais não só facilitaria a implementação de políticas públicas, mas também promoveria a democracia participativa e a harmonia entre os Poderes, contribuindo para a paz social e o desenvolvimento nacional (Figueiredo Mendes, 2018).

O artigo destaca que os mecanismos de consenso na Administração Pública oferecem várias vantagens. A desjudicialização das políticas públicas seria uma delas, pois a adoção de práticas acordadas evitaria a busca excessiva para que o Judiciário resolvesse conflitos envolvendo o Estado, permitindo ao poder público agir sem intervenções judiciais constantes. Além disso, esses mecanismos incentivariam a participação ativa da sociedade, promovendo o diálogo e a colaboração, o que resultaria em um processo de decisão mais democrático. Outra vantagem seria a eficiência e economia proporcionadas, já que a resolução consensual de conflitos tenderia a ser mais rápida e menos onerosa, economizando tempo e recursos. Essa abordagem também contribuiria para a harmonia entre os poderes e evitaria a politização da justiça, promovendo a paz social e construindo entendimentos que respeitassem os limites legais (Figueiredo Mendes, 2018).

No entanto, o uso desses mecanismos apresentaria também desafios significativos. Para a autora, seria fundamental que o consenso fosse construído com respeito às premissas que regem as relações entre particulares e o poder público, o que poderia ser difícil em contextos complexos. Além disso, a implementação de soluções concertadas exigiria cautela, especialmente para assegurar que os direitos fundamentais fossem protegidos. A transição para uma cultura de consenso, substituindo a cultura de imperatividade do Estado, poderia enfrentar resistência, pois envolveria mudanças na interação entre Administração Pública e sociedade. Além disso, em certos casos, a complexidade das controvérsias poderia tornar difícil uma resolução coletiva, exigindo habilidades que nem sempre estariam disponíveis (Figueiredo Mendes, 2018).

Alinhados com os resultados dos autores já mencionados, Oliveira e Schwanka (2009) destacam diversos desafios para a Administração Consensual, como a necessidade de maior aceitação e compreensão por parte de agentes públicos e da sociedade civil sobre seus princípios, uma vez que a transição de um modelo tradicional para um colaborativo pode enfrentar resistência. Para implementar essa abordagem de forma eficaz, seria essencial capacitar e formar tanto servidores quanto cidadãos, investindo em educação sobre técnicas de colaboração. Outro desafio seria a gestão de conflitos, visto que a Administração Consensual envolveria mediação entre interesses diversos, exigindo habilidades que nem sempre estão presentes nos agentes públicos. Além disso, as estruturas institucionais, frequentemente alinhadas com práticas tradicionais, precisariam ser adaptadas para facilitar a colaboração e o diálogo. A avaliação de resultados também seria mais complexa na Administração Consensual, exigindo métricas que considerassem aspectos sociais e participativos. Finalmente, garantir a

sustentabilidade das iniciativas consensuais demandaria um compromisso contínuo das partes, evitando que perdessem o interesse no entendimento ao longo do tempo.

Por fim, De Castro e Figueroa (2013) esclarecem que, embora o Consensualismo represente um avanço na gestão pública, ele também enfrenta desafios e limites que precisam ser considerados. Um dos principais obstáculos seria a necessidade de equilibrar a flexibilidade administrativa com a segurança jurídica, evitando que a busca por eficiência comprometesse a legalidade e a transparência dos atos administrativos. Além disso, haveria o risco de arbitrariedades, uma vez que a adoção de soluções ajustadas poderia levar a decisões que favorecessem interesses específicos em detrimento do bem coletivo. A falta de critérios objetivos e a dificuldade de fiscalização também seriam desafios, pois exigiriam maior controle para garantir que a consensualidade não fosse utilizada para flexibilizar normas de maneira indevida.

Outro ponto crítico seria a resistência cultural dentro da própria Administração Pública, acostumada a processos burocráticos rígidos. A implementação do Consensualismo exigiria mudanças estruturais e capacitação dos gestores públicos para que pudessem aplicar essa abordagem de forma equilibrada e eficaz. Dessa forma, o sucesso do modelo consensual dependeria da construção de mecanismos que garantissem a transparência, a equidade e o respeito aos princípios fundamentais da Administração Pública, sem comprometer os resultados na tomada de decisões (De Castro; Figueroa, 2013).

Ao explorar a literatura sobre o tema, é possível delinear sinteticamente as vantagens e desvantagens para a implementação do modelo Consensual na Administração Pública. O quadro abaixo apresenta resumidamente os pontos apresentados nos estudos expostos na presente pesquisa.

Quadro 7 - Oportunidades e Desafios para a implementação do modelo Consensual.

Oportunidades	Desafios
Promoção da participação cidadã, permitindo que os cidadãos influenciem as decisões administrativas.	Risco de desigualdade, favorecendo a administração em detrimento do cidadão.
Maior flexibilidade na tomada de decisões, possibilitando soluções ajustadas às necessidades específicas das partes.	Complexidade na implementação, devido à necessidade de negociações e múltiplos interesses.
Eficiência na resolução de conflitos, evitando longos processos administrativos e judiciais.	Limitações legais, com restrições quanto ao que pode ser acordado.
Redução da litigiosidade, diminuindo disputas e recursos no sistema judiciário e administrativo.	Dificuldade em garantir publicidade e transparência nos atos consensuais.
Promoção do interesse público, alinhando interesses individuais e coletivos.	Possibilidade de práticas anticompetitivas e conluíus entre atores envolvidos.
Fomento à colaboração e ao diálogo entre Administração Pública e sociedade.	Risco de soluções baseadas no “mínimo denominador comum”, prejudicando inovação e eficiência.
Fortalecimento da governança colaborativa, permitindo maior inclusão e diversidade de opiniões.	Cultura organizacional conservadora, dificultando a adoção de novas práticas.
Desjudicialização das políticas públicas, reduzindo a intervenção do Judiciário.	Falta de capacitação dos servidores para conduzir negociações e mediações.
Eficiência e economia, proporcionando soluções mais rápidas e menos onerosas.	Pressões políticas e administrativas por resultados rápidos, desfavorecendo processos colaborativos.
Otimização da regulação econômica e social, promovendo uma administração mais eficiente e democrática.	Excesso de informalidade na mediação, podendo afetar princípios administrativos.
Aumento da legitimidade das decisões.	

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

Em síntese, a literatura administrativista sugere que a implementação do Consensualismo na Administração Pública representa um avanço na modernização das relações entre o Estado e a sociedade, promovendo maior participação cidadã, flexibilidade e eficiência na resolução de conflitos. No entanto, apesar de seus benefícios, o modelo enfrenta desafios significativos. A necessidade de equilibrar as duas faces dessa moeda seria um aspecto fundamental para o sucesso da abordagem. Dessa forma, o consensualismo deve ser adotado com planejamento, monitoramento e respeito aos princípios administrativos, de modo a assegurar que seus benefícios superem os riscos e permitam que o ele contribua efetivamente para a gestão pública.

É digno de registro que elementos que por alguns autores são pontuados como vantagens, por outros, são postos como desvantagens. Por exemplo, a decisão baseada no acordo é apresentada por alguns autores como uma vantagem, pois reduziria o tempo ao evitar o processo administrativo ou a judicialização. Por outro lado, ela é considerada uma desvantagem pela demora em se conseguir alcançar uma resolução que atenda aos diferentes atores e interesses envolvidos.

Outra questão relevante é a da eficiência. A análise da literatura apresentada sugere que os autores associam a eficiência à redução de prazos e custos. Em primeiro lugar, essa relação muitas vezes não é demonstrada nos textos, visto que a maior parte não se referem a estudos empíricos, mas apenas teóricos. Em segundo lugar, o próprio conceito de eficiência possui enfoques diferentes que possivelmente superam a mera redução de tempo e recursos.

O exemplo da eficiência é importante para a reflexão mais profunda que é proposta neste trabalho. O princípio da eficiência representa uma das mais significativas inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998, ao inserir explicitamente esse valor no art. 37 da Carta Magna, ao lado dos demais princípios da Administração Pública. Essa inserção simboliza uma mudança de paradigma na gestão estatal, deslocando o foco do cumprimento formal das normas para a obtenção de resultados (BRASIL, 1988).

A eficiência passa, assim, a ser compreendida como o dever da Administração Pública agir com racionalidade, economicidade e produtividade, buscando maximizar o uso dos recursos públicos e reduzir desperdícios. Para Meirelles (2025), a eficiência é o dever funcional de cada agente público em realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, de modo a satisfazer as necessidades coletivas com qualidade e tempestividade. Já Di Pietro (2024) entende que o princípio impõe à Administração a obrigação de buscar a melhor relação entre meios e resultados, alcançando o máximo de rendimento com o mínimo de dispêndio, sem comprometer os demais princípios constitucionais.

Sob a ótica teórica, o princípio da eficiência está intimamente relacionado à transição do Modelo Burocrático para o Modelo Gerencial de Administração Pública, fenômeno amplamente discutido por Bresser-Pereira (1998), que identifica na eficiência o núcleo do paradigma gerencial. Para o autor, essa mudança representa a superação da “cultura do controle” pela “cultura do desempenho e do resultado”. Dessa forma, a eficiência se converte em um princípio que sintetiza o ideal de uma “boa administração pública”, pautada por critérios técnicos, objetivos e orientados ao interesse público, aproximando o direito administrativo de

uma lógica mais pragmática e funcional. Contudo, a aplicação do princípio da eficiência não está isenta de críticas e desafios. A busca por resultados, quando desvinculada do controle jurídico, pode abrir espaço para práticas de gestão que relativizem garantias administrativas e fragilizem o controle social.

4.4. O Consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar

A arquitetura do Direito Administrativo Disciplinar no Brasil é o resultado de uma complexa e contínua evolução, marcada por profundas transformações que refletem as próprias mudanças do Estado Brasileiro. Para compreender o cenário contemporâneo, com seus desafios e debates, é necessário revisitar sua trajetória histórica, que partiu de um panorama cercado de desrespeito aos direitos dos servidores e arbitrariedade estatal.

No período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema disciplinar era um reflexo direto do autoritarismo vigente, no qual a vontade política da Administração se sobrepunha à busca pela verdade material. Nesse modelo, a figura do servidor público era a de súdito, desprovido de um plexo de garantias que pudesse resguardá-lo do poder punitivo estatal. A relação era vertical e a discricionariedade administrativa beirava o arbítrio, não havendo espaço para o contraditório ou para a ampla defesa. A inexistência de um controle jurisdicional efetivo sobre os atos disciplinares criava uma zona de imunidade para a Administração, que podia impor sanções sem a necessidade de uma apuração fática adequada (De Sá, 2025).

Um dos institutos mais emblemáticos desse período, que materializou a ausência de direitos, era a chamada “verdade sabida”. Esse mecanismo permitia a punição sumária do servidor com base unicamente na convicção pessoal da autoridade superior, que se dispensava de instaurar qualquer procedimento formal de apuração. A verdade sabida era, em essência, a negação do devido processo legal, pois presumia a culpa e eliminava qualquer possibilidade de defesa. Contudo, a Constituição de 1988 operou uma ruptura drástica com esse passado, inaugurando uma nova era de garantias. Ao consagrar, em seu artigo 5º, inciso LV, os princípios do contraditório e da ampla defesa como cláusulas pétreas aplicáveis a todos os processos, judiciais ou administrativos a Carta Magna redesenhou fundamentalmente o status do servidor

público, que deixou de ser um mero objeto do poder estatal para se tornar sujeito de direitos, detentor de garantias fundamentais oponíveis à própria Administração (De Sá, 2025).

A partir dessa fundamental transformação, a validade de qualquer processo disciplinar passou a ser condicionada à estrita observância de um conjunto de princípios constitucionais que funcionam como limites ao poder punitivo. No que tange a esses preceitos, De Sá (2025) enfatiza, primeiramente, a tipicidade. Embora no Direito Administrativo a tipicidade seja mais flexível (aberta) do que no Direito Penal, ela cumpre a função essencial de exigir que as condutas infracionais e suas respectivas sanções estejam previstas em lei, de modo a evitar a aplicação de punições baseadas em conceitos vagos ou na vontade arbitrária do julgador. Em segundo lugar, destaca-se a voluntariedade, princípio que veda a responsabilidade objetiva no campo disciplinar, garantindo que a responsabilização do agente público só possa ocorrer se comprovada a sua atuação com dolo (intenção) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia), protegendo-o contra punições indevidas por fatos alheios à sua vontade.

Adicionalmente, outros pilares sustentariam o devido processo legal administrativo. A observância da forma, embora o processo administrativo seja regido por um formalismo moderado, é essencial para garantir a previsibilidade e a segurança jurídica, preservando o rito processual como um instrumento para o exercício do direito de defesa. Os princípios da ampla defesa e do contraditório, por sua vez, garantem ao acusado a oportunidade de se manifestar sobre todos os fatos, produzir provas, requerer diligências e contestar as alegações da acusação. Mesmo com a Súmula Vinculante nº 5 do STF², que considerou a ausência de advogado um ato de nulidade relativa, a presença da defesa técnica é um fator de legitimação. Por fim, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade atuam como importantes freios à discricionariedade da Administração na dosimetria da pena, exigindo que a sanção aplicada seja justa, coerente, necessária e proporcional à gravidade da infração e às circunstâncias do caso, evitando excessos e garantindo que o ato punitivo não configure desvio de finalidade (De Sá, 2025).

Apesar da robustez desse arcabouço principiológico, a efetivação prática do sistema ainda revela lacunas e desafios. Nessa linha de análise crítica, Ganzenmüller e Balsanelli (2007) abordam a necessidade de modernização do processo administrativo disciplinar como ferramenta de controle. Os autores reconhecem avanços importantes, como o fortalecimento da função de Corregedoria no âmbito da CGU e a crescente profissionalização dos servidores que

² Súmula Vinculante nº 5 - *A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição*. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula741/false>

atuam na apuração da responsabilidade disciplinar. Contudo, lançam uma crítica à fragilidade e ineficiência dos instrumentos legais vigentes, com especial destaque para a Lei nº 8.112/1990. Argumentam que a lei mantém uma estrutura e uma lógica ultrapassadas, em muitos aspectos similar à legislação anterior, da década de 1950, falhando em garantir plenamente a segurança jurídica e a eficiência processual.

Diante desse diagnóstico, os autores defendem a necessidade de uma evolução normativa para a reconstrução do Direito Administrativo Disciplinar. A proposta seria adequar o sistema aos princípios constitucionais e torná-lo mais eficaz à resolução de desvios de conduta. Entre as respostas, destacam-se a sistematização de diferentes ritos processuais, adequados à complexidade e gravidade das infrações; a clara delimitação dos poderes das comissões processantes; e a segregação das funções de instauração, instrução e julgamento, para assegurar maior imparcialidade. O estudo também busca ampliar o escopo da responsabilização para alcançar outros agentes que atuam em colaboração com a Administração (como terceirizados e cooperados) e propõe inovar nas penalidades, transcendendo as tradicionais (advertência, suspensão, demissão) para incluir multas e outros impedimentos. Por fim, os autores incentivam o uso de meios tecnológicos para dar celeridade ao processo e a possibilidade de transação administrativa para infrações de natureza leve e média, buscando uma solução mais eficiente e consensual, o que fortaleceria a confiança da sociedade na Administração Pública (Ganzenmüller; Balsanelli, 2007).

Essa visão crítica sobre a defasagem do modelo atual também é explorada por Freitas (2022), que sustenta a existência de uma paralisia normativa, resultado do desrespeito sistemático a princípios constitucionais basilares, como o contraditório, a isonomia e a ampla defesa. A problemática central residiria em uma incompatibilidade teórico-prática entre o modo como o processo disciplinar é conduzido e os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Essa dissonância seria exacerbada por uma cultura administrativa que ainda enxergaria o processo sob uma ótica exclusivamente instrumentalista, ou seja, um meio para aplicar a punição. Para o autor, seria preciso superar a visão de que a Administração Pública é um monólogo e avançar para os conceitos de Administração Pública Dialógica e de Direito Processual da Administração Pública Democrática.

Aprofundando a análise sobre as garantias processuais, Araújo (2006) questiona se os princípios do contraditório e da ampla defesa podem ser considerados plenamente garantidos no arcabouço normativo disciplinar, ou seja, de uma autoridade processante e julgadora que

seja efetivamente isenta e equidistante das partes. Aponta também a necessidade de um regime legal claro de impedimentos e suspeições para os membros de comissões disciplinares. Como solução, propõe que a Administração Pública, com seus poderes de acusar e julgar, deveria mudar sua perspectiva meramente punitivista e passar a ver o servidor como um cidadão munido de poderes e garantias.

Em linha com essa busca por novas soluções modernizantes, Fratini (2022) propõe uma revisão do próprio conceito de devido processo legal no Direito Disciplinar. O autor defende a necessidade de se construir um panorama sancionatório mais abrangente e sofisticado, argumentando que o direito disciplinar deveria ser encarado como uma disciplina autônoma, superando a visão estritamente punitivista e a mera transposição de garantias do direito penal.

Para isso, sugere a implementação de “técnicas responsivas”, inspiradas na pirâmide de regulação, que escalonaria as medidas a serem utilizadas pelo gestor, partindo de ações de diálogo e apoio, passando por penalidades leves, como a advertência, e, somente em último caso, para a aplicação de penalidade mais grave (demissão). Além disso, destaca a crescente importância do Consensualismo no Direito Disciplinar, exemplificada pela introdução de práticas autocompositivas, como o termo de ajustamento de conduta e a suspensão condicional do processo disciplinar (Fratini, 2022).

Em suas conclusões, reforça a importância de se construir um sistema disciplinar que seja, simultaneamente, transparente, justo e eficaz. O argumento central situa-se na discussão se tal sistema deveria ter como único objetivo punir irregularidades, ou deveria, acima de tudo, atuar como um mecanismo de prevenção e de aprimoramento contínuo da gestão pública. Desse modo, a aplicação das normas disciplinares, em consonância com os princípios constitucionais, não apenas garantiria os direitos dos servidores, mas também contribuiria para a valorização do serviço público de qualidade, fortaleceria a confiança da sociedade nas instituições e promoveria um ambiente de trabalho pautado pela integridade, pela responsabilidade e pela equidade (Fratini, 2022).

Para Alencar (2010), a escolha do procedimento disciplinar apresenta-se não como uma mera opção, mas como uma necessidade de gestão, que deve pautar sua decisão pela razoabilidade e proporcionalidade. Em face da escassez de recursos, importa ponderar a gravidade da falta e os custos do processo, utilizando instrumentos simplificados para casos de menor complexidade, sempre com a salvaguarda do contraditório e da ampla defesa .

Sob uma perspectiva econômica, a relevância de tais alternativas seria reforçada pela análise dos custos associados à atividade disciplinar. A partir de um estudo baseado em dados da CGU³ e atualizado pela inflação no período⁴, estima-se que atualmente o custo de um PAD seja R\$65.464,73, com uma duração média de 341 dias⁵. Esses dados evidenciam que a via tradicional envolve custos significativos para o erário, fornecendo subsídios para a formulação de políticas públicas que otimizem seu uso.

Finalmente, a discussão é enriquecida pela contraposição entre uma visão finalística da sanção, que a encara como um fim em si mesma, e uma visão instrumental, que a compreende como um meio para alcançar objetivos sociais. A defesa da abordagem instrumental se alinha ao Estado Democrático de Direito, pois conferiria ao gestor a flexibilidade para escolher a resposta mais adequada a cada infração, incluindo alternativas à punição. Essa perspectiva permitiria uma análise mais criteriosa e contextualizada, considerando os efeitos práticos da sanção em detrimento de uma aplicação automática e descontextualizada (Voronoff; Lima, 2024).

Diante do exposto, sugere-se que os diferentes enfoques apresentados convergem para um panorama complexo e multifacetado do Direito Administrativo Disciplinar contemporâneo. A articulação dessas perspectivas demonstraria que o aprimoramento dos mecanismos de controle e responsabilização na Administração Pública é um campo em construção. Os temas aqui delineados contribuem para a compreensão das nuances e dos desafios que permeiam a busca por um sistema sancionador mais justo e alinhado aos princípios de uma governança pública democrática.

4.5. Oportunidades e Desafios do Consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar

Como no Direito Administrativo *lato sensu*, o Direito Administrativo Disciplinar também encontraria desafios a sua implementação, seja como decorrência de fatores do campo

³ NOBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos; TABAK, Benjamin Miranda. Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal. **Revista do Mestrado em Direito da UCB**, v. 11, n. 2, p. 212–234, 2017.

⁴ Valor atualizado pelo IPCA acumulado entre janeiro de 2018 (mês subsequente à publicação do estudo de referência) e maio de 2025 (mês da elaboração do presente trabalho).

⁵ Prazo atualizado pelas informações contidas no painel - Correição em Dados, disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em 19/06/2025.

do Direito Administrativo, seja como elementos específicos da seara disciplinar, tendo em vista suas características próprias.

A literatura propõe que a adoção de soluções negociadas no âmbito disciplinar podem representar uma oportunidade para o aperfeiçoamento do campo. A consensualidade seria, nesse sentido, concebida como uma manifestação do espírito democrático na construção de soluções, promovendo a substituição da lógica da imposição unilateral por uma nova racionalidade administrativa fundamentada na conciliação, na cooperação, na eficiência e, em um patamar mais profundo, na fraternidade (Guimarães, 2025).

A viabilidade dessa transição paradigmática encontraria amparo em um arcabouço normativo que, embora ainda demande maior regulamentação para o processo administrativo disciplinar, já forneceria as bases para a sua aplicação. O estudo de Guimarães (2025) aponta para a existência de um microssistema de normas jurídicas que apoiariam e legitimariam o uso de métodos consensuais. Leis como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) seriam marcos legislativos que incentivariam a busca por soluções autocompositivas no âmbito da Administração Pública. Essa evolução legislativa, conforme explorado também por Avelar (2023) e Tesolin (2021), sinalizaria um afastamento do modelo tradicional de unilateralidade, reavaliando o processo disciplinar não apenas como uma garantia constitucional contra o arbítrio, mas como um espaço que deve se alinhar aos princípios da participação e da democracia.

Portanto, a implementação de métodos consensuais no Direito Disciplinar seria vista como uma exigência contemporânea, que deveria ser guiada pela legitimidade do processo e, fundamentalmente, ser livre de pressões intimidatórias ou coercitivas, assegurando que o diálogo e a participação democrática se tornassem instrumentos para a pacificação social e para uma relação mais harmônica entre as partes envolvidas (Avelar, 2023; Guimarães, 2025).

Dentro dessa nova perspectiva, a consensualidade deixaria de ser uma abordagem excepcional para se tornar um caminho normal e legítimo na aplicação do regime disciplinar. Avelar (2023) e Tesolin (2021) exploram a viabilidade de sua aplicação em diferentes momentos do processo. Propõe-se, por exemplo, a “concertação substitutiva”, que consistiria na celebração de um acordo antes mesmo da instauração de um PAD, evitando o dispêndio de tempo e recursos com um procedimento formal nos casos em que a conduta do servidor e o

dano causado permitissem uma solução negociada. Instrumentos como o TAC também são mencionados como exemplos potenciais para essa finalidade.

Além disso, discute-se a “concertação terminativa” ou “endoprocedimental”, que permitiria finalizar um PAD já em curso por meio de um acordo, quando se verificasse que essa solução seria mais adequada e racional para o caso concreto do que a continuidade do litígio até a imposição de uma sanção. Essa abordagem requereria, necessariamente, a ponderação de interesses públicos e privados sob a ótica do princípio da proporcionalidade, superando o antigo dogma de que a aplicação vinculada da punição seria a única forma de satisfazer o interesse público. Embora uma regulamentação específica seja desejável para conferir maior segurança jurídica, ressalta-se que sua ausência não seria um impeditivo absoluto, desde que a atuação administrativa fosse devidamente motivada para demonstrar sua adequação, racionalidade e atendimento aos interesses públicos em jogo (Tesolin, 2021; Avelar, 2023).

Já o artigo de Marques (2023) aborda a evolução do Direito Administrativo brasileiro rumo a uma gestão mais consensual. Desde a redemocratização, a Administração Pública teria buscado maior eficiência, adotando medidas gerenciais como a resolução consensual de conflitos. A Lei 13.655/2018 (LINDB) é destacada como um marco, pois autoriza a Administração Pública a negociar acordos para finalizar irregularidades, incertezas jurídicas e situações contenciosas, consolidando a consensualidade como um aperfeiçoamento das atividades administrativas, muitas vezes preferível às abordagens tradicionais.

A pesquisa teve como objetivo analisar a aplicabilidade desses acordos substitutivos, previstos no art. 26 da LINDB, no contexto de processos administrativos disciplinares. O estudo conclui que seria possível resolver tais processos por meio de acordos, mesmo, em algumas circunstâncias, para os casos de demissão. Essa possibilidade estaria condicionada à consulta ao órgão jurídico e à avaliação de que a quebra do vínculo efetivo com o servidor seria mais prejudicial à prestação do serviço público do que a manutenção do acordo, sempre buscando o interesse público (Marques, 2023).

Sob uma ótica complementar, Mello (2011) fundamenta as vantagens do Consensualismo pelo pilar da eficiência, princípio que impõe à Administração Pública a otimização de resultados com os meios disponíveis. Nesse cenário, o PAD seria concebido não como um rito punitivo fechado, mas como um procedimento essencialmente participativo. A eficiência, segundo a autora, manifestaria-se no processo disciplinar pela busca de soluções alternativas, por meio do chamado “controle consensual”. A ênfase nessa abordagem visaria

privilegiar o desfecho dialogado das situações, o que, por si só, promoveria o respeito à dignidade humana dos envolvidos.

Instrumentos como o termo de ajustamento de conduta e a suspensão do processo administrativo disciplinar demonstrariam que a eficiência administrativa transcende a mera celeridade ou a aplicação fria da lei. Ela se estenderia à capacidade de construir soluções que efetivamente pacificam os conflitos, contribuem para a redução do tempo de tramitação dos processos e, conseqüentemente, para a diminuição de gastos públicos. Mais do que isso, essa abordagem refletiria uma visão humanista, que aposta na capacidade de reajuste e reeducação do indivíduo, fortalecendo valores como igualdade, razoabilidade e dignidade humana, pilares de uma Administração Pública madura, inteligente e verdadeiramente eficiente (Mello, 2011).

O estudo de Preschlak (2025) explorou a implementação de práticas autocompositivas na Administração Pública, focando em seus impactos econômicos e gerenciais. Seu pressuposto é que em um contexto de escassez de recursos, a gestão de conflitos por meio de métodos como mediação, conciliação e negociação apresenta-se como uma necessidade estratégica. Em suas conclusões, defende que a implementação de práticas autocompositivas seriam relevantes para uma gestão de conflitos mais racional e humanizada. Essas abordagens, embora ainda em desenvolvimento no setor público, gerariam maior celeridade e economia processual, reduzindo a litigiosidade e os impactos negativos dos processos disciplinares na vida dos servidores e no ambiente organizacional.

Elevando a discussão a um patamar principiológico ainda mais profundo, Guimarães, Dias e Machado (2023) propõem uma fundamentação teleológica para os métodos consensuais de resolução de conflitos no Direito Administrativo Disciplinar, ancorando-a no valor constitucional da fraternidade. As autoras criticam a rigidez do modelo disciplinar vigente, que historicamente reproduziria uma lógica punitivista e verticalizada, pouco compatível com os ideais de um Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, os métodos consensuais de resolução de conflitos são apresentados como mecanismos capazes de promover maior pacificação e, simultaneamente, assegurar o respeito à dignidade da pessoa humana.

A fraternidade seria resgatada de sua condição de princípio esquecido para se tornar um valor jurídico relevante, capaz de orientar uma nova racionalidade administrativa, baseada no diálogo, na confiança mútua e na busca por soluções colaborativas, em oposição à desconfiança e ao confronto. Essa perspectiva, segundo as autoras, legitimaria a inserção de práticas como a mediação, a conciliação e os acordos substitutivos no âmbito disciplinar, desde que respeitados

os limites normativos e as garantias fundamentais de todos os envolvidos (Guimarães; Dias; Machado, 2023).

Em síntese, a análise da literatura revela uma convergência em relação às vantagens da consensualidade no Direito Administrativo Disciplinar. A utilização de métodos consensuais não comprometeria a função correcional do Estado, mas, ao contrário, a aprimoraria, promovendo soluções mais justas, humanas e moduladas ao caso concreto. A transição para um modelo mais dialógico seria uma exigência contemporânea para a pacificação social e uma relação mais harmônica e produtiva entre a Administração e seus administrados. Ao superar a lógica de “crime e castigo” e abraçar a ponderação de interesses, a Administração Pública não apenas se tornaria mais eficiente em termos de recursos, mas também reforçaria seu compromisso com os valores mais caros do ordenamento jurídico, como a dignidade da pessoa humana e a democracia. A institucionalização de práticas dialógicas, portanto, representaria um avanço em direção a uma Administração Pública mais madura e verdadeiramente a serviço da sociedade.

No entanto, a incorporação de instrumentos consensuais no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar revela-se um processo complexo, permeado por desafios de múltiplas ordens que afetam sua plena efetivação. Embora a consensualidade tenha se expandido em outras esferas do direito sancionador, sua aplicação na responsabilização de servidores públicos aparenta possuir espaço para a expansão, pois tem encontrado barreiras teóricas, normativas e institucionais profundamente arraigadas. A transição de um modelo tradicional, fundado na imperatividade, para práticas mais dialógicas no campo disciplinar enfrentaria, assim, obstáculos estruturais e culturais que dificultam tanto sua implementação quanto sua legitimação (Avila, 2024; Lima, 2024).

Do ponto de vista teórico e cultural, um dos principais entraves residiria no forte enraizamento do paradigma imperativo no Direito Administrativo, que historicamente associa a autoridade estatal à unilateralidade e ao poder de polícia. Essa tradição, que enxerga o servidor em uma relação de sujeição especial, dificultaria a aceitação de soluções negociadas, frequentemente vistas como uma ameaça à efetividade das sanções e à própria supremacia do interesse público (Avila, 2024; Lima, 2024).

Tal mentalidade seria reforçada por uma herança do direito penal, que conferiria ao direito disciplinar um caráter predominantemente punitivo e retributivo. Essa influência faria com que a cultura administrativa tradicionalmente encarasse a sanção como uma atividade

vinculada, e não como uma ferramenta flexível de gestão, o que contrastaria com a orientação para resultados proposta pelo Estado moderno. Consequentemente, o paradigma sancionador seria aceito em muitos casos como o único meio eficaz de correção, e a consensualidade seria confundida com leniência ou flexibilização indevida do controle (Fratini, 2022; Alves; Cardoso; Santos, 2024; Avila, 2024).

Agravando esse cenário, manifestaria-se um “medo” por parte dos gestores públicos em adotar soluções alternativas. Esse receio seria potencializado pela alta pessoalidade do Direito Disciplinar, em que acordos podem ser mal interpretados como favorecimentos indevidos. O contexto de escândalos regulares de corrupção no Brasil intensificaria essa cultura do medo, levando os administradores a preferirem a segurança da via punitiva tradicional ao invés de buscar inovações que poderiam trazer melhores resultados. A necessidade de arcar com um “ônus argumentativo” mais pesado para justificar medidas consensuais também contribuiria para essa resistência (Fratini, 2022).

Além das barreiras dogmáticas, um obstáculo igualmente significativo se apresentaria no campo normativo. A ausência de um arcabouço legal robusto e explícito que autorizasse a celebração de acordos no processo disciplinar impor barreiras à sua adoção, gerando insegurança jurídica. A legislação federal, especialmente a Lei nº 8.112/1990, teria papel relevante na sustentação de um modelo procedimental rígido e verticalizado, centrado em comissões disciplinares e na formalização de ritos que não preveem alternativas colaborativas (Avila, 2024; Lima, 2024).

Experiências como a do Estado de São Paulo, que introduziu mecanismos consensuais por meio da Lei Complementar nº 1.361/2021, seria um exemplo de exceção que evidencia a regra, pois, antes disso, não havia previsão expressa nos estatutos locais que autorizasse práticas consensuais (Fratini, 2022). Mesmo a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), que prevê a autocomposição na Administração Pública, é por vezes considerada insuficiente pela falta de normas mais detalhadas e específicas para o âmbito disciplinar (Alves; Cardoso; Santos, 2024).

Somaria-se a isso a carência de formação técnica e especialização jurídica para a condução de negociações complexas, bem como a ausência de regulamentações infralegais que orientem a atuação dos agentes públicos. O resultado seria uma cultura organizacional marcada pela cautela e pelo apego ao Formalismo, que inviabilizaria inovações mesmo quando

compatíveis com os princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade (Fratini, 2022; Lima, 2024).

Por fim, emergem entraves de ordem prática e institucional que dificultariam a aplicação do Consensualismo. A persistência de uma lógica centralizadora e hierárquica resistiria à horizontalização dos processos e à participação efetiva dos servidores, tornando mais difícil a criação de espaços de negociação, como também a burocracia e a lentidão dos procedimentos, herdadas de um modelo rígido, contrastariam com a busca por celeridade e eficiência, muitas vezes impedindo que os casos encontrem uma resolução distinta da punição (Alves; Cardoso; Santos, 2024).

Diante desse panorama, a literatura administrativista defende que a superação desses desafios exigiria mais do que alterações pontuais. Seria necessária uma transformação cultural na Administração Pública, alinhada a um avanço normativo. A consensualidade no Direito Disciplinar, embora não proponha substituir integralmente os instrumentos coercitivos, pode complementar a atuação sancionadora, especialmente em casos de menor gravidade. O objetivo seria a construção de um modelo disciplinar mais dialógico, proporcional, ágil e alinhado aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, capaz de promover a resolução efetiva dos conflitos em vez de se limitar à aplicação formal de sanções (Alves; Cardoso; Santos, 2024; Lima, 2024).

Diante da literatura apresentada, o quadro abaixo sintetiza as oportunidades e desafios da aplicação do modelo Consensual no Direito Administrativo Disciplinar.

Quadro 8 - Oportunidades e desafios do Consensualismo no Direito Disciplinar.

Oportunidades	Desafios
Base normativa habilitante para autocomposição (LINDB, art. 26; Lei 13.140/2015) e legitimação de acordos substitutivos e integrativos.	Lacunas específicas no PAD e rigidez estatutária (p.ex., Lei 8.112/1990), gerando insegurança jurídica.
Ganhos de eficiência, celeridade e economia processual; redução de litigiosidade.	Burocracia, lentidão procedimental e cultura organizacional avessa à inovação.
Fortalecimento da legitimidade decisória por participação, diálogo e corresponsabilidade (concertação, contratualização, fóruns/conselhos).	Paradigma imperativo/punitivista e confusão entre consenso e leniência indevida.
Reorientação do sancionador para conformidade negociada (TAC, acordos), inclusive com possibilidade de aplicação em casos relevantes sob proporcionalidade.	“Cultura do medo” e alto ônus argumentativo para justificar acordos; risco de interpretações como favorecimento.
Possibilidade de concertação substitutiva (pré-PAD) e terminativa (endoprocedimental), evitando custos desnecessários.	Ausência de regras claras sobre momentos, efeitos e controles dos acordos no fluxo disciplinar.
Promoção de dignidade humana, fraternidade e pacificação social; alinhamento a valores democráticos.	Risco de assimetrias e pressões indevidas em negociações sem salvaguardas adequadas.
Aprendizado institucional, prevenção de reincidência e accountability por metas e monitoramento.	Carência de capacitação em negociação/mediação e inexistência de rotinas ou núcleos especializados.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

A leitura comparada dos quadros 6 e 7 aponta que o Consensualismo no Direito Administrativo em geral e no Direito Administrativo Disciplinar compartilha a mesma lógica de “governança por resultados”: ambos apostam em instrumentos que deslocam o eixo da coerção para a conformidade negociada, com o fundamento de ganhos de eficiência, previsibilidade e legitimidade decorrentes da participação e da publicidade dos arranjos. No plano amplo do Direito Administrativo, essa promessa se materializaria sobretudo por meio de compromissos integrativos — concertação, contratualização, acordos administrativos e espaços participativos — que reduziriam custos de transação *ex ante*, alinhariam expectativas e ampliariam a coprodução de políticas. Já no campo disciplinar, a oportunidade aparece de modo mais cirúrgico: acordos substitutivos (p.ex., ajustes de conduta) funcionariam como válvulas de racionalização do litígio e de reorientação do sancionador para o desempenho e a prevenção da reincidência.

As resistências, contudo, também têm um núcleo comum e um desdobramento setorial. Em ambos os domínios, persistem lacunas normativas específicas, riscos de captura,

assimetrias informacionais e a necessidade de competências de negociação e monitoramento que nem sempre existem. A diferença é que, no Direito Disciplinar, esses óbices seriam ampliados por três fatores: (i) a herança punitivista que encara a sanção como resposta vinculada e exclusiva; (ii) a alta pessoalidade dos casos, que alimenta a “cultura do medo” e o receio de interpretações de favorecimento; e (iii) a rigidez ritual do PAD, cujo desenho tradicional favoreceria a continuidade do processo até a penalidade, mesmo quando a solução negociada seria mais eficiente e proporcional. Em síntese, o que no Direito Administrativo *lato sensu* seria um desafio de calibragem institucional, no Direito Disciplinar converter-se-ia em barreira de legitimidade e desenho procedimental.

A comparação também evidencia diferenças no *timing* e na função dos instrumentos. Sugere-se que no Direito Administrativo os mecanismos integrativos operariam como arquitetura de governança: organizando a deliberação, qualificando a instrução e estabilizando expectativas antes do ato final. No Direito Disciplinar, as modalidades substitutivas e terminativas teriam uma vocação de “ponte de saída” do conflito já instalado, permitindo desfechos negociados pré-PAD (concertação substitutiva) ou dentro do próprio procedimento (concertação endoprocedimental). Isso implica que, enquanto o Direito Administrativo usaria a consensualidade para prevenir litígios e modular políticas, o Direito Administrativo Disciplinar a utilizaria para remediar conflitos com salvaguardas reforçadas de voluntariedade, proporcionalidade e transparência.

4.6. O Modelo Gerencial de Administração Pública

Tal como foi apresentada a proposta de existência de um paradigma burocrático no modelo Formalista de resolução de conflitos no Direito Administrativo, apresenta-se também a proposta de existência de um paradigma pós-gerencial no Consensualismo. No entanto, antes de alcançar esse objetivo, faz-se necessário percorrer um percurso teórico que trate do Modelo Gerencial na Administração pública, a fim de que seja demonstrado porque o Consensualismo não possui a aderência adequada ao Gerencialismo, precursor do Pós-Gerencialismo.

Em seu célebre artigo, considerado o marco inicial dos estudos sobre a Nova Gestão Pública (NGP), Hood (1991) oferece uma análise detalhada sobre suas origens e características, além dos fatores que levaram à sua aceitação generalizada. A NGP é conceituada como uma

megatendência administrativa internacional, impulsionada por movimentos como a contenção do gasto público, a privatização e a automação.

Para o autor, as características essenciais da NGP são articuladas em sete preceitos fundamentais. A gestão profissional “mão na massa” no setor público, com controle ativo e discricionário dos líderes. O estabelecimento de padrões explícitos e medidas de desempenho, preferencialmente quantificáveis. Uma maior ênfase nos controles de *output*, ligando recursos e recompensas ao desempenho medido. A desagregação de unidades governamentais em torno de produtos, operando com orçamentos descentralizados. A promoção de maior competição no setor público através de contratos e licitações. A adoção do estilo de gestão do setor privado, com flexibilidade na contratação. E a ênfase em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos, visando a corte de custos e a otimização de resultados (Hood, 1991).

Já as origens da NGP são interpretadas como um “casamento de opostos”, combinando duas correntes de ideias distintas. A primeira seria a “nova economia institucional”, baseada na teoria da escolha pública (Buchanan; Tullock, 1962), teoria dos custos de transação (Coase, 1937) e teoria principal-agente (Ross, 1973). A segunda seria a “onda” mais recente de gerencialismo de tipo empresarial no setor público, que se basearia na expertise da gestão profissional, priorizada sobre a expertise técnica, e que requer alto poder discricionário para alcançar resultados, com foco na medição e ajuste ativo dos *outputs* organizacionais. Essa fusão de ideias, embora não isenta de tensões, teria proporcionado a estrutura conceitual que impulsionou a NGP, com a predominância de uma ou outra vertente em diferentes contextos nacionais (Hood, 1991).

Complementando essa análise seminal, ao estudar as origens e características da NGP, Gruening (2001) esclarece que ela emergiu no final dos anos 1970 e início dos 1980, primeiramente no Reino Unido sob Margaret Thatcher e em governos municipais dos EUA, antes de se espalhar para países da OCDE. Suas origens teóricas seriam diversas e, em muitos casos, antigas. Aponta para a teoria da escolha pública e o gerencialismo como suas principais fontes, tendo sido também influenciada por outras teorias e perspectivas. Para o autor, essa pluralidade de influências teóricas indicaria que a NGP não representa uma mudança de paradigma, mas sim uma combinação eclética de ideias já existentes.

Assim, as características fundamentais da NGP poderiam ser divididas em primárias e secundárias. Entre as características amplamente aceitas (primárias), destacariam-se: cortes orçamentários, a privatização, a separação entre provisão e produção de serviços, a

terceirização, a cobrança de taxas de serviços públicos, o conceito de cidadão como cliente, a competição no setor público, adoção de flexibilidade para gerentes, a separação entre política e administração, a responsabilização por resultados, a descentralização, a medição de desempenho, gestão de pessoal com incentivos e o uso de tecnologia da informação. Muitas dessas características, como a descentralização e a responsabilização, teriam raízes na administração pública clássica e neoclássica, enquanto outras, como a privatização e a competição, seriam fortemente influenciadas pela teoria da escolha pública e pelo gerencialismo (Gruening, 2001).

Já as características secundárias da NGP incluiriam: restrições orçamentárias legais, melhoria da regulamentação, racionalização de jurisdições, simplificação de estruturas administrativas, análise e avaliação de políticas, bem como democratização e participação cidadã. A NGP, portanto, incorporaria elementos de diferentes visões de mundo: racionalista (ênfase na ordem, eficiência e planejamento), individualista (liberdade individual, inovação e mercados) e emancipadora (comunidade, liberdade política e desenvolvimento humano) – demonstrando a complexidade e a natureza multifacetada de suas bases teóricas (Gruening, 2001).

Avançando para uma análise mais interpretativa, Pollit (2007) defende que a NGP seria uma construção retórica e conceitual que não pode ser percebida pelos sentidos, por estar sujeita a reinterpretações e usos variáveis ao longo do tempo e em diferentes idiomas. No entanto, seria amplamente aceito que a NGP se manifestaria em dois níveis: um nível superior, em que seria uma teoria ou doutrina geral de que o setor público pode ser aprimorado pela importação de conceitos, técnicas e valores do mundo dos negócios; e um nível mais prático, que traduziria-se em um conjunto de conceitos e práticas específicas. Este pacote incluiria a ênfase na “performance” (especialmente através da medição de resultados), preferência por estruturas organizacionais enxutas e desagregadas, substituição de relações hierárquicas por contratos, implementação de mecanismos de mercado (como retribuição por desempenho), e o tratamento dos usuários de serviços como clientes. Desta forma, a NGP caracterizaria-se pela equação:

$$NGP = \text{desagregação} + \text{competição} + \text{incentivos}$$

O autor explica também que a NGP poderia ser interpretada de maneiras significativamente diferentes em diversos contextos. Em um lugar, poderia ser vista como um meio de dar mais liberdade e profissionalismo aos gestores públicos; em outro, poderia focar no

atendimento ao cidadão-cliente; e, em um terceiro, poderia ter como objetivo principal a redução de custos. No entanto, a penetração da NGP teria variado de país para país, de setor para setor e ao longo do tempo. Ele conclui que a NGP parece ter tido mais sucesso em “organizações de produção” — aquelas que produzem produtos definidos e padronizados através de processos bem compreendidos. Curiosamente, a NGP, aparentemente, funcionaria melhor quando construída sobre as bases seguras de uma burocracia weberiana estável, indicando ter efeitos negativos em contextos em que o serviço civil é politizado, não profissionalizado, os orçamentos são instáveis e a responsabilização é fraca. Isso sugere um paradoxo: a NGP, para ter sucesso, paradoxalmente necessitaria de sua “inimiga” burocracia tradicional (Pollit, 2007).

No contexto brasileiro, a aplicação e a evolução desses modelos são investigadas por Campelo (2010), que propõe uma análise da evolução histórica dos modelos de administração pública no Brasil, considerando seus respectivos contextos político, econômico e social, e investiga a existência de uma simbiose entre tais modelos. A pesquisa estrutura-se em torno de três modelos fundamentais: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, os quais, embora distintos em suas premissas e características, coexistiriam na realidade da administração pública brasileira.

O modelo de Administração Pública Patrimonialista seria caracterizado pela indistinção entre o patrimônio público e o privado, em que os interesses particulares do governante e de seus agentes se sobrepõem ao interesse coletivo. Associado aos Estados Absolutistas e presente no Brasil desde o período imperial, manifestaria-se em duas espécies: o “patrimonialismo político-administrativo”, que se refletiria em condutas clientelistas e troca de favores por parte de servidores e gestores, e o “patrimonialismo institucionalizado”, que se materializaria em normas jurídicas e instituições estatais, tornando práticas privatistas formalmente estabelecidas, como exemplificado em dispositivos da Constituição Imperial de 1824 e até mesmo na Constituição Federal de 1988 (Campelo, 2010).

Em contrapartida, a Administração Pública Burocrática, que emergiria com o Estado Liberal e ganhou força no Brasil a partir dos anos 1930 (Era Vargas), fundamenta sua legitimidade em normas legais racionalmente definidas e no poder Racional-Legal. Seu objetivo central seria combater o patrimonialismo através de controles rígidos dos processos, profissionalismo, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, inspirada nas ideias de Max Weber e na Administração Científica de Taylor. Contudo, o modelo burocrático é criticado

por sua autorreferência, ineficiência e dificuldade em orientar-se para a satisfação do cidadão (Campelo, 2010).

Por fim, o modelo de Administração Pública Gerencial, que se consolidaria globalmente após a crise econômica da década de 1970 e no Brasil a partir do Decreto-Lei nº 200/67 e, mais fortemente, com a Reforma do Estado de 1995 (Governo Fernando Henrique Cardoso), buscaria superar as disfunções da burocracia focando em resultados, eficiência, eficácia, efetividade social, transparência e controle orçamentário. Influenciado por experiências internacionais (como as reformas no Reino Unido e Nova Zelândia), preconizaria princípios como descentralização, *accountability*, participação social e a valorização do cidadão (Campelo, 2010).

Ao abordar a reforma administrativa no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso, Bresser-Pereira (1997) argumenta que a proposta central era a transição de uma administração pública burocrática para uma gerencial, como resposta à crise do Estado na década de 1980 e à necessidade de tornar os serviços públicos mais eficientes e menos onerosos. A administração pública gerencial seria então orientada para resultados, utilizando descentralização, incentivo à criatividade e inovação, e controle dos gestores por meio de contratos de gestão. A reforma buscaria reconstruir o Estado, redefinindo seu papel em um mundo globalizado, e não necessariamente reduzi-lo ao “Estado mínimo” proposto pelo neoliberalismo.

O texto destaca que a crise dos anos 80, vista como uma crise do Estado em suas dimensões fiscal, de intervenção e de administração burocrática, teria imposto a necessidade de reconstrução estatal. A reforma do Estado, nesse sentido, implicaria em limitar funções de produtor de bens e serviços, mas ampliar o financiamento de organizações públicas não-estatais em áreas como educação e saúde, além de apoiar a competitividade das indústrias locais. Para o autor, a administração pública gerencial surgiria como uma resposta para a ineficiência da burocracia tradicional, que teria se tornado inadequada para o Estado moderno e com um papel mais amplo na provisão de serviços e proteção de direitos, incluindo os direitos públicos de proteger o patrimônio coletivo contra a “privatização” por interesses particulares. Defende que a NGP teria sido adotada por governos de diversas orientações ideológicas, e que, embora busque redução de gastos, seu objetivo principal é a eficiência e a orientação ao cidadão.

Dando continuidade à análise do cenário nacional, Faganello (2017) propõe um balanço da influência do Gerencialismo na Administração Pública brasileira no período de 1995 a 2017,

com foco na estrutura ministerial dos governos federais. O estudo postula pela hegemonia do Gerencialismo, argumentando que, apesar das divergências governamentais, a lógica gerencial prevaleceu na prática administrativa do Estado. A pesquisa identifica três momentos distintos na trajetória do Gerencialismo no Brasil. O primeiro, nos anos 1990 e início dos anos 2000 (Governo Fernando Henrique Cardoso), caracterizou-se por reformas duras, com a predominância da privatização e do ajuste fiscal, inspiradas em experiências de países como Inglaterra, Estados Unidos e Nova Zelândia. Um segundo momento (Governos Lula e Dilma) apresentou uma agenda mais experimental e menos radical, marcada pela cooperação e pela transferência de serviços públicos para organizações não governamentais (onguismo), concomitantemente à implementação de políticas sociais. Por fim, o terceiro momento, iniciado a partir de 2016 (Governo Michel Temer), é interpretado como uma busca por finalizar a agenda não concluída dos anos 1990, com a retomada de privatizações e a redução de direitos sociais.

A análise das reformas ministeriais sugeriu padrões distintos, mas que, em última instância, corroboraram a continuidade do modelo gerencial. A conclusão das reformas ministeriais, no período analisado, indicou que as alterações na composição dos ministérios, embora relevantes para a priorização política de cada governo, não promoveram uma ruptura substancial na estrutura social do país ou na hegemonia do Gerencialismo (Faganello, 2017).

Apesar de sua ampla disseminação, a NGP não esteve isenta de críticas contundentes. Denhardt e Denhardt (2000), apontam que vários estudos expressam preocupações sobre a NGP e o papel que ela sugere para os gestores públicos. Questionam as contradições inerentes ao movimento, os valores por ele promovidos e as tensões entre a ênfase na descentralização (frequentemente associada ao modelo de mercado da NGP) e a necessidade de coordenação no setor público. Assinalam também que a NGP é criticada por basear-se predominantemente na perspectiva da escolha pública, que assume que todo comportamento humano seria dominado pelo autointeresse, o que, segundo os autores, pode levar a uma visão simplista do interesse público como a mera agregação de interesses individuais.

Argumentam que a NGP simplificaria a questão da responsabilização e poderia negligenciar outros valores importantes. Enquanto a NGP seria focada na eficiência, custo-efetividade e responsividade às forças de mercado, os autores enfatizam que a administração pública exigiria atenção a uma constelação complexa de padrões e instituições, incluindo leis estatutárias e constitucionais, valores comunitários, normas políticas, padrões

profissionais e interesses dos cidadãos. Concluem que, ao priorizar a produtividade e o empreendedorismo, a NGP corre o risco de desvalorizar o serviço público genuíno e as pessoas que o compõem, tratando os administradores como proprietários de negócios e não como zeladores dos recursos públicos, facilitadores da cidadania e do diálogo democrático (Denhardt; Denhardt, 2000).

Essa linha de questionamento é expandida por Maia e Correia (2022) que exploram que a implementação da NGP tem sido permeada por desafios e *trade-offs* em diversas dimensões. Em primeiro lugar, a busca estrita por eficiência, produtividade, eficácia e redução de custos poderia substituir valores tradicionais e o desígnio dos serviços públicos, como equidade, justiça social e proteção dos direitos constitucionais. A privatização, embora vista como meio de aumentar a eficácia, apresentaria riscos como a desmotivação dos funcionários públicos, dificuldades na monitorização de contratos (com potencial para corrupção) e a subordinação do interesse público ao lucro. Em segundo lugar, a NGP teria promovido mudanças nas estruturas administrativas, com a redução de grandes organizações verticalmente integradas (*downsizing*) e a busca por maior flexibilidade, descentralização e contratação externa. No entanto, essa atomização e fragmentação podem, paradoxalmente, resultar em aumento da burocratização, formalização e centralização, elevando os custos e comprometendo a coordenação.

Outras dimensões da NGP e seus desafios incluiriam a busca pela excelência, com a aplicação de conceitos da Teoria das Relações Humanas e a ênfase na cultura organizacional e inovação, além da introdução de um novo relacionamento entre a Administração e os cidadãos, os quais passam a ser vistos como clientes. Contudo, essa flexibilização e atomização das estruturas suscitaria desafios significativos em termos de monitorização, coordenação, responsabilização, legitimidade e transparência. Apontam a existência de críticas que argumentam que a NGP careceria de base teórica e que o Gerencialismo subjacente teria promovido interesses particulares, criando uma elite de novos gestores públicos. A NGP também é apontada como indutora da desvalorização de bens e serviços públicos e de princípios éticos de governança. As preocupações estendem-se à desmotivação dos funcionários, ao aumento da politização de altos quadros e à perda de *know-how* e memória institucional. Aponta, em suas conclusões, para a necessidade de um Novo Serviço Público, que priorize o servir os cidadãos, o interesse público e os valores de cidadania, em vez da mera produtividade e empreendedorismo (Maia; Correia, 2022).

Campelo (2010), ao realizar uma análise da evolução histórica dos modelos de administração pública no Brasil, investigando a coexistência e interação entre eles, defende a existência de uma simbiose de modelos que se manifestaria na fusão de elementos, por vezes antagônicos, na realidade da administração pública brasileira ao longo do tempo. Essa simbiose implicaria que os modelos não são estanques, mas se imiscuem e influenciam mutuamente, moldando a gestão pública em um contexto de complexidade e continuidade. Esse sincretismo desafiaria o gestor público a buscar um equilíbrio entre o controle procedimental (burocrático) e a busca por resultados e eficiência (gerencial), sempre imbuído do espírito público e da responsabilidade.

A partir da literatura apresentada, pode-se propor um quadro sintético para resumir as características do Modelo Gerencial de Administração Pública.

Quadro 9 - Características do Modelo Gerencial

Característica	Descrição
Lógica de atuação	Gestão orientada por resultados e desempenho, com padrões explícitos, métricas quantitativas e controle de outputs.
Posição do Estado	Atua prioritariamente como coordenador/gestor, menos como produtor direto; separa provisão (financiamento/regulação) de produção (execução), mobilizando mercado e contratos.
Relação com o cidadão	Enquadra o usuário como cidadão-cliente, valorizando responsividade, qualidade do serviço e satisfação, com foco em entregas mensuráveis.
Instrumento principal	Contratos, metas e indicadores, auditorias de desempenho, terceirização/privatização, compras competitivas e mecanismos de <i>accountability</i> .
Flexibilidade	Ampliação da discricionariedade gerencial, estruturas desagregadas, orçamentos descentralizados e arranjos contratuais adaptáveis.
Participação social	Secundária/variável: pode incorporar consultas e mecanismos participativos, mas não constitui o eixo estruturante do modelo.
Legitimidade	Deriva principalmente da eficiência, eficácia e parcimônia no uso de recursos (legitimidade por performance) e da responsabilização por resultados.
Fundamento teórico	Síntese entre Nova Economia Institucional (escolha pública, custos de transação, agente-principal) e gerencialismo empresarial.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O quadro sugere que o modelo gerencial desloca a legitimidade da Administração Pública do procedimento para o desempenho, reordenando o papel do Estado para coordenador de redes contratuais e reposicionando o cidadão como “cliente”. Esse arranjo, embora aumente eficiência e responsividade, tende a fragmentar estruturas (desagregação) e a externalizar

capacidades (contratualização e privatização), exigindo contrapesos de governança – padronização mínima, métricas auditáveis e *accountability* por contratos – para não erodir a coerência burocrática de base. A flexibilidade gerencial fortaleceria a discricionariedade orientada a metas, mas, sem salvaguardas de transparência e controle, pode ampliar assimetrias informacionais e risco de captura nas relações público–privadas. A participação social aparece como variável e não como pilar.

Finalmente, olhando para o horizonte para além da NGP, o artigo de Cavalcante (2017) mapeia as tendências e transformações na administração pública, com especial atenção à evolução da gestão para a era pós-Nova Gestão Pública (pós-NGP). O estudo revela que a literatura converge para a percepção de que os princípios e diretrizes de gestão pós-NGP representam um processo mais de continuidade e incrementalismo do que propriamente uma ruptura com o paradigma anterior. Contudo, são observadas diferenças categóricas em relação aos pressupostos originais do movimento gerencialista, especialmente no tocante ao foco, à fonte inspiradora, à orientação estratégica e às crenças fundamentais. A prevalência do fenômeno da governança é destacada como a característica mais emblemática da gestão pública atual, agregando significativamente os princípios e diretrizes mapeados para o pós-NGP.

Essa era seria caracterizada por uma visão de gradualismo e continuidade, em que as características da NGP não desaparecem, mas são revisadas e complementadas. As reformas pós-NGP são entendidas como processos restringidos pelos contextos internos e externos específicos, pelos legados e pelas tradições administrativas de cada governo. Nesse sentido, a opção por grandes reformas tem declinado, dando lugar a “micro-melhorias”, devido aos altos custos e resistências. A literatura aponta para a existência de sobreposições entre os modelos, com muitas características da NGP (como contratação externa, medidas de performance, parcerias público-privadas, agências executivas e transparência) sendo incorporadas nos modelos subsequentes (Cavalcante, 2017).

Duas propostas alternativas ganham destaque na era pós-NGP: o Estado Neoweberiano (ENW) e a Governança Pública. O ENW parte da premissa de fortalecer a capacidade estatal para liderar o desenvolvimento e restabelecer a confiança na administração pública, modernizando o aparato tradicional para ser mais profissional, eficiente e responsivo aos cidadãos, sem ignorar componentes da NGP. A Governança Pública, por sua vez, preconizaria a ampliação de formas de relacionamento entre Estado, sociedade e agentes privados, com o cidadão assumindo um papel de parceiro no processo de formulação e implementação de

políticas públicas. O Estado, nesse modelo, atua em redes, com maior flexibilidade e menor exclusividade. As diferenças entre NGP e pós-NGP são mais evidentes no foco (cidadão como parceiro vs. cliente/consumidor), na fonte inspiradora (redes vs. lógica de mercado) e nas crenças fundamentais (confiança e reciprocidade vs. eficiência, competição e contratos), indicando uma evolução para uma visão mais integrada, colaborativa e profissionalizada da gestão pública (Cavalcante, 2017).

A partir da literatura apresentada, pode-se propor um quadro sintético para resumir as características do Modelo Gerencial de Administração Pública.

Quadro 10 - Características do Modelo Pós-Gerencial

Característica	Descrição
Lógica de atuação	Coordenação em redes e coprodução orientadas a valor público.
Posição do Estado	Orquestrador de ecossistemas e atuação policêntrica.
Relação com o cidadão	Coprodutor de valor público.
Instrumento principal	Redes colaborativas, acordos interorganizacionais, plataformas de coprodução.
Flexibilidade	Alta, por governança adaptativa e gestão por aprendizado.
Participação social	Institucionalizada e distribuída.
Legitimidade	Deriva de valor público, justiça procedimental e <i>accountability</i> relacional.
Fundamento teórico	<i>New Public Governance</i> , Valor Público, Policentrismo, Governança Colaborativa.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

Em síntese, o pós-gerencialismo (ou modelo pós-gerencial) descreveria uma reorientação da Administração Pública para além do foco típico do gerencialismo em eficiência interna, metas e controle hierárquico, adotando como eixo a produção de valor público por meio de coordenação em redes. Sua lógica de atuação privilegiaria a coprodução, em que políticas e serviços deixam de ser concebidos como entregas unilaterais do Estado para se tornarem resultados construídos com múltiplos atores (órgãos públicos, sociedade civil, mercado e comunidades) articulados em arranjos cooperativos.

Nesse modelo, a posição do Estado seria menos como executor central e mais como orquestrador de ecossistemas, em um ambiente policêntrico, no qual diferentes centros decisórios compartilhariam responsabilidades e capacidades. Conseqüentemente, a relação com o cidadão também se transformaria. O cidadão não seria apenas usuário ou destinatário de serviços, mas coprodutor de valor público, participando da identificação de problemas, do desenho de soluções, da implementação e do monitoramento.

Os instrumentos principais do pós-gerencialismo refletiriam essa arquitetura: redes colaborativas, acordos interorganizacionais e plataformas de coprodução, a fim de integrar competências, dados, recursos e legitimidades dispersas. A flexibilidade seria elevada, pois a governança tenderia a ser adaptativa, orientada por aprendizado contínuo, experimentação e ajustes incrementais, em vez de planos rígidos e comandos lineares. A participação social deixaria de ser episódica ou meramente consultiva e passaria a ser institucionalizada e distribuída, incorporada a arenas e arranjos permanentes de coordenação.

Por fim, a legitimidade no pós-gerencialismo não se reduziria ao cumprimento formal de regras nem ao desempenho mensurado por indicadores; ela derivaria da capacidade de gerar valor público, assegurar justiça procedimental e sustentar uma *accountability* relacional, isto é, mecanismos de responsabilização baseados em transparência, confiança, reciprocidade e prestação de contas entre atores interdependentes. Em termos teóricos, esse modelo se ancoraria na Nova Governança Pública, na abordagem de Valor Público, no policentrismo e na governança colaborativa, que oferecem o vocabulário para compreender a Administração como coordenação de redes orientadas a resultados socialmente valiosos e legitimados de forma compartilhada.

4.7. O Paradigma Pós-Gerencial no Consensualismo

Ao se analisar os quadros 6 e 10, observa-se semelhanças e diferenças que não permitem sugerir de forma convincente a existência de um paralelismo entre o Consensualismo no Direito Administrativo e o Modelo de Administração Gerencial, vejamos:

Quadro 11 - Análise comparada entre Consensualismo e Gerencialismo.

Característica	Consensualismo	Gerencialismo
Lógica de atuação	Negociação, cooperação e diálogo; soluções coproduzidas e contextualizadas.	Gestão por resultados e desempenho; métricas, metas e controle de <i>outputs</i> .
Posição do Estado	Mediador/articulador de interesses públicos e privados.	Coordenador/gestor; separa provisão (regulação/financiamento) de produção (execução).
Relação com o cidadão	Parceiro ativo no processo decisório e no controle social.	Cidadão-cliente; foco na responsividade, qualidade percebida e satisfação.
Instrumento principal	Mecanismos negociais e colaborativos (concertação, mediação, acordos).	Contratos, metas/indicadores, auditorias, terceirização/privatização e compras competitivas.
Flexibilidade	Alta, por adaptação caso a caso e racionalidade prática.	Alta, por discricionariedade gerencial, desagregação e arranjos contratuais.
Participação social	Eixo estruturante: envolvimento contínuo e deliberativo.	Secundária/variável: pode existir, mas não é central ao modelo.
Legitimidade	Deriva de transparência, inclusão e representatividade dos processos.	Deriva de eficiência, eficácia, parcimônia no gasto público e <i>accountability</i> .
Fundamento teórico	Governança colaborativa, democracia deliberativa, Estado em rede.	Nova Economia Institucional (escolha pública, custos de transação, agente-principal) + gerencialismo empresarial.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

A partir do quadro comparativo, sobressaem convergências estruturais entre Consensualismo e Gerencialismo: ambos buscam efetividade e eficiência na ação pública, admitem flexibilidade organizacional para enfrentar problemas complexos, recorrem à contratualização como mecanismo de coordenação e responsabilização e valorizam decisões motivadas e auditáveis. A diferença não estaria em quem persegue eficiência, mas em como cada modelo a produz e mensura: o Gerencialismo enfatizaria métricas, metas e incentivos para alinhar esforços e cortar desperdícios; o Consensualismo perseguiria eficiência pela redução de custos de transação, pela adesão *ex ante* dos envolvidos (o que diminui retrabalho, resistência e litigiosidade) e pela melhor calibragem de soluções ao contexto.

As divergências permanecem substantivas quanto às fontes de legitimidade, ao papel do Estado, à relação com o cidadão e ao *timing* decisório. No Gerencialismo, a legitimidade derivaria sobretudo da performance mensurável; no Consensualismo, do processo inclusivo e transparente de deliberação e acordo. O Estado aparece no Gerencialismo como coordenador/gestor de redes contratuais, mas, no Consensualismo, como mediador/articulador

que equaliza assimetrias e converte conflito em compromisso verificável. O cidadão é tratado como cliente no primeiro e como parceiro coprodutor no segundo. Em problemas padronizáveis, com métricas claras desde o início, tenderia a prevalecer a eficácia do arranjo gerencial; em problemas adaptativos e controversos, nos quais a adesão dos destinatários condiciona a execução, o arranjo consensual mostraria melhor relação custo-benefício.

A partir da explanação acima, sugere-se que o Consensualismo apresente um paralelismo significativamente mais aderente ao movimento denominado Pós-Gerencialismo. Para Osborne (2010), o Pós-gerencialismo designa o conjunto de abordagens que, sucedendo a Nova Gestão Pública, recolocam a legitimidade democrática, a coordenação em redes e a coprodução no centro da ação estatal, sem abandonar a atenção aos resultados. O quadro abaixo sintetiza comparativamente as características do Modelo Consensual e do Modelo Pós-Gerencial.

Quadro 12 - Análise comparada entre Consensualismo e Pós-Gerencialismo.

Característica	Consensualismo	Pós-Gerencialismo
Lógica de atuação	Negociação, cooperação e diálogo; soluções coproduzidas e contextualizadas.	Coordenação em redes e coprodução orientadas a valor público.
Posição do Estado	Mediador/articulador de interesses públicos e privados.	Orquestrador de ecossistemas e atuação policêntrica.
Relação com o cidadão	Parceiro ativo no processo decisório e no controle social.	Coprodutor de valor público.
Instrumento principal	Mecanismos negociais e colaborativos (concertação, mediação, acordos).	Redes colaborativas, acordos interorganizacionais, plataformas de coprodução.
Flexibilidade	Alta, por adaptação caso a caso e racionalidade prática.	Alta, por governança adaptativa e gestão por aprendizado.
Participação social	Eixo estruturante: envolvimento contínuo e deliberativo.	Institucionalizada e distribuída.
Legitimidade	Deriva de transparência, inclusão e representatividade dos processos.	Deriva de valor público, justiça procedimental e <i>accountability</i> relacional.
Fundamento teórico	Governança Colaborativa, Democracia Deliberativa, Estado em rede.	<i>New Public Governance</i> , Valor Público, Policentrismo, Governança Colaborativa.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

Diferentemente do Gerencialismo, que buscaria a eficiência sobretudo por métricas, metas e incentivos contratuais, o Pós-Gerencialismo perseguiria o desempenho por arranjos relacionais desenhados a partir de um conjunto de propostas teóricas posteriores ao

Gerencialismo. Governar passaria a ser construir e orquestrar ecossistemas de organizações públicas, privadas e societárias, em que resultados dependem de confiança, interdependência e aprendizagem (Osborne, 2006; 2010). É precisamente esse ambiente que se sobressairia o Consensualismo: compromissos integrativos e substitutivos como instrumentos de redução de custos de transação via adesão *ex ante*, acomodação de preferências e desenho conjunto de salvaguardas, mas sem abandonar a mensuração, mas subordinando-a a propósitos coproduzidos.

No plano procedimental, a Governança Colaborativa explicitaria o “como” do Consensualismo: quem senta à mesa, com quais regras, prazos, transparência e critérios de decisão. O modelo processual de início, acaso e produção mostraria que acordos estáveis pedem inclusão significativa, informação compartilhada, liderança facilitadora e mecanismos de monitoramento conjunto (Ansell; Gash, 2008). Em termos de *enforcement*, a Regulação Responsiva proporia uma pirâmide de respostas que começaria pelo diálogo e escalaria para sanções proporcionais somente quando a cooperação falhasse (Ayres; Braithwaite, 1992). Assim, compromissos negociados (p.ex., termos de ajustamento) seriam o primeiro degrau racional de um *continuum* responsivo, o que se conecta organicamente ao Consensualismo no Direito Administrativo Sancionador, em especial, o Disciplinar.

No plano axiológico, a noção de Valor Público reorientaria a finalidade dos acordos, pois não bastaria gerar *outputs*, seria preciso produzir resultados socialmente legitimados, ancorados em direitos, preferências e *trade-offs* explicitados (Moore, 1997). Isso seria crucial para diferenciar consensualidade de transação opaca, já que o acordo deveria “fazer sentido público”, com mudança clara, indicadores de resultado (*outcomes*) e salvaguardas de integridade. A Justiça Procedimental, por sua vez, explicaria porque acordos transparentes, com voz efetiva e tratamento respeitoso, aumentam a *compliance* voluntária e confiança institucional, mesmo quando os resultados não sejam integralmente favoráveis a todas as partes (Tyler, 2006). Em síntese, consensualidade seria tanto procedimento quanto propósito: deliberação que produz valor reconhecível e verificável.

A Governança Policêntrica aprofundaria a aderência do Consensualismo em contextos fragmentados: múltiplos centros de decisão com autonomia e regras compartilhadas tenderiam a superar falhas de coordenação quando criam arenas de coprodução e monitoramento recíproco (Ostrom, 2010; 1996). Em políticas de alta interdependência (ambiental, urbana, disciplina organizacional), arranjos policêntricos reduziriam “filas de veto” e permitiriam

adaptação local, algo que acordos consensuais capturam bem: metas calibradas ao contexto, cláusulas de revisão e *feedback* contínuo. A literatura sobre Coprodução reforça esse ponto: envolver destinatários e operadores na formulação e execução melhoraria a qualidade, reduziria o retrabalho e fortaleceria a sustentabilidade das soluções (Ostrom, 1996).

No plano normativo-deliberativo, a ancoragem em Democracia Deliberativa (Habermas) e Minipúblicos (Fung) reforçaria a aderência pós-gerencial: o foco em justificação pública e participação informada legitimaria acordos como produtos de razões acessíveis e não meramente de barganha. Isso importa para o Consensualismo porque distingue consenso justificável do conluio, em que, quanto mais publicidade, diversidade e regras de argumentação, menor o risco de captura e maior a qualidade epistêmica das decisões (Habermas, 1997; Fung, 2006).

No elo entre compromisso e entrega, a literatura recomenda “acoplar” instrumentos gerenciais ao produto do acordo: metas pactuadas, indicadores de resultado (não só de *output*), contratos com cláusulas de revisão e governança de dados acessível aos participantes (Moore, 1997; Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014). Isso reduziria o risco de “promessas vazias” e adotaria o consenso de um cumprimento verificável, preservando a justiça procedimental (voz, respeito e neutralidade), fortemente correlata à conformidade voluntária e à confiança institucional (Tyler, 2006).

No campo da integridade, haveria a combinação de Regulação Responsiva, Justiça Procedimental e Governança Colaborativa. O uso de acordos substitutivos com condições verificáveis (treinamento, reparação, auditorias internas, metas de prevenção de reincidência) geraria eficiência não porque “relaxa” o controle, mas porque alinha incentivos e reduz custos de disputa, de monitoramento e de judicialização, mas mantendo a escalada sancionadora disponível quando a cooperação falha (Ayres; Braithwaite, 1992; Tyler, 2006).

A análise do modelo Consensual apontou que o desenho institucional de arranjos consensuais tende a combinar quatro blocos: 1) condições de partida (mapa de atores, assimetrias, confiança inicial); 2) regras de arena (quem participa, como decide, quais prazos e que transparência); 3) facilitação e liderança (funções de mediação, gestão da informação e equilíbrio de poder); e 4) mecanismos de implementação e aprendizagem (metas, indicadores, monitoramento e revisão) (Ansell; Gash, 2008; Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012; Bryson; Crosby; Stone, 2015).

Neste sentido, em contextos plurais e interdependentes, os arranjos em rede precisariam de “metarregras” simples e compartilhadas — clareza de propósito, papéis, recursos e procedimentos para solução de impasses — de modo a reduzir custos de transação e viabilizar execução conjunta (Osborne, 2010; Huxham; Vangen, 2013). A lógica policêntrica ofereceria ainda princípios de robustez: múltiplos centros de decisão, regras aninhadas, monitoramento recíproco e *feedback* de nível local para o sistema como um todo (Ostrom, 1990; 2005; 2010).

Em síntese, se o gerencialismo propôs responder à ineficiência burocrática com contratos e competição, a família pós-gerencialista, que Governança Colaborativa, Regulação Responsiva, Valor Público, Policentrismo e Justiça Procedimental responderia à complexidade com redes, deliberação e compromisso verificável. Seria justamente nesse terreno que o Consensualismo se alinharia como tecnologia institucional para converter conflito em cooperação, propósito em métricas e participação em desempenho sustentável — sem abdicar de integridade, proporcionalidade e controle.

5. A engenharia do consentimento: assimetria, coerção negocial e expansão de rede

A crítica criminológica ao Consensualismo problematiza a transição de um modelo de litígio formal para uma lógica de gestão negociada de conflitos. Nela, explora-se como as alternativas sancionatórias e a informalização do rito podem resultar na expansão da rede de controle social e na imposição de custos processuais que funcionam como desestímulo ou mesmo uma punição antecipada. Em seguida, examina-se a ascensão de uma nova penologia, pautada por uma racionalidade atuarial e gerencial que desloca o foco da culpa individual para a administração de riscos e fluxos.

A discussão avança sobre a arquitetura da negociação, analisando as assimetrias informacionais, os vieses cognitivos e a pressão exercida pelo diferencial punitivo, elementos que tensionam o conceito de voluntariedade e transformam o processo em um mecanismo de conformidade. Por fim, situa essas transformações no cenário brasileiro, confrontando o gerencialismo e a privatização do conflito como formas de antigarantismo, influenciados pelo contexto de uma crise de legitimidade do Estado Moderno.

Cohen (1985) sustenta que as chamadas “alternativas” punitivas não operam como simples sucedâneos benignos da pena, mas como arranjos que reconfigurariam o poder punitivo por meio da redistribuição e da capilarização do controle. Para o autor, em vez de diminuir o alcance do sistema, esses instrumentos deslocariam a gestão do desvio do espaço formal para uma miríade de instâncias organizacionais, multiplicando pontos de contato entre indivíduos e o Estado. O resultado seria um tecido de controle com malhas mais finas, que captura condutas de baixa gravidade, estendendo a duração e a intensidade de obrigações, ainda que sob a roupagem de uma intervenção “leve”.

Nessa perspectiva, desenvolve o termo “*net-widening*”, que expressaria o alargamento do universo sob intervenção oficial. Por meio de triagens supostamente técnicas, critérios de elegibilidade flexíveis e mecanismos de encaminhamento, casos que antes seriam arquivados, advertidos informalmente ou simplesmente não processados passariam a ser absorvidos por programas “alternativos”. A expansão da rede não se limitaria a números absolutos, mas se manifestaria também no alongamento temporal da sujeição, quando exigências de comparecimento, avaliações periódicas e metas de comportamento estenderiam a relação de

vigilância para além do que ocorreria em um processo que terminasse sem responsabilização formal. Ao mesmo tempo, as decisões seriam gradativamente administradas por estruturas de triagem que operam com categorias e escores, potencializando a inclusão de “clientelas” antes alheias ao circuito sancionatório (Cohen, 1985).

Além disso, a dispersão institucional seria outro traço decisivo, em que múltiplas agências, como tribunais comunitários, serviços de proteção, entidades de tratamento, órgãos de assistência, compartilhariam e fragmentariam competências, cada qual estabelecendo protocolos, registros e condicionantes próprios. Esse fracionamento dificultaria a coordenação de salvaguardas e multiplicaria centros de decisão, de modo que ninguém, isoladamente, responda pelo conjunto de restrições impostas ao indivíduo. A dispersão se articularia à invisibilidade decisória, pois, como muitas deliberações ocorrem em rotinas administrativas ou técnicas, fora da arena pública e sem o ritual de fundamentação típico do processo formal, o controle reduziria sua exposição ao escrutínio e à crítica. Em termos de *accountability*, a opacidade procedimental favoreceria a naturalização de padrões de intervenção e diluiria a percepção da existência, de fato, da imposição de constrangimentos (Cohen, 1985).

Mais ainda, a reclassificação de clientelas constituiria o mecanismo por meio do qual a rede se expande qualitativa e normativamente. Pessoas antes tratadas como “casos sociais”, “conflitos privados” ou “condutas juvenis” são reinscritas como destinatárias de medidas condicionadas e rotinas de supervisão. A formalidade processual estrita cede lugar a tabelas de risco, categorias diagnósticas e indicadores comportamentais que legitimariam a inclusão de novos públicos em percursos de acompanhamento. Esse movimento se organizaria por meio de triagens que fazem a ponte entre porta de entrada (polícia, escola, serviço social) e programas de gestão de conduta; por critérios de elegibilidade que, sob a aparência de neutralidade, ampliam as margens de ingresso; por serviços comunitários que funcionam como sanções substitutivas, mas exigem cumprimento e monitoramento; e por programas administrativos que acoplam metas individuais a rotinas de verificação e relatórios (Cohen, 1985).

Destaca também que a retórica humanitária que embalaria tais alternativas — reabilitação, ajuda, proximidade, acordo — coexiste com racionalidades de gestão e classificação. O léxico da assistência legitimaria a transferência do conflito para arenas técnicas, ao passo que a gramática administrativa introduziria métricas, metas e protocolos que padronizariam comportamentos e definiriam êxitos por indicadores de curto prazo. Essa convivência produziria um paradoxo: sob a promessa de menos punitivismo, consolida-se um

governo minucioso das condutas, amparado por avaliações periódicas, escalas de adesão e dispositivos de conformidade. A retórica da proximidade, por sua vez, facilitaria a aceitação social de controles intrusivos que, por serem descontínuos e distribuídos, parecem menos coercitivos, embora imponham obrigações cumulativas e condições de permanência que não seriam exigidas se o caso fosse extinto sem encargos (Cohen, 1985).

Como resultado, as implicações para a legitimidade, a publicidade e a memória do conflito seriam diretas. Ao deslocar decisões para ambientes administrativos, reduz-se a publicidade e a fundamentação pública do porquê e do como se intervém, com impacto sobre a possibilidade de contestação e revisão. A memória do conflito também se reconfiguraria, pois, em vez do registro público e contraditório de acusações e defesas, acumulam-se relatórios técnicos e anotações de cumprimento, que sedimentam um passado burocrático difícil de ser criticado em termos normativos. Do ponto de vista da legitimidade, o fato de a intervenção ocorrer “por fora do processo formal” não a tornaria neutra; ao contrário, demandaria novos meios de justificação, já que a diluição de ritos e garantias não eliminaria os efeitos de sujeição e estigmatização. Em síntese, a rede alternativa não apenas se alargaria, mas também mudaria de textura, convertendo a promessa de leveza em um regime denso de micro-obrigações (Cohen, 1985).

Em resumo, esse arranjo se sustentaria em mecanismos institucionais que revestiriam de aparência de racionalidade técnica o alargamento do controle. As triagens atribuiriam pontuações e perfis que orientam encaminhamentos; os critérios de elegibilidade definiriam quem “merece” intervenção com base em combinações de fatores sociais e comportamentais; os serviços comunitários operariam como sanções cujo êxito seria mensurado por horas cumpridas e indicadores de adesão; os programas administrativos estruturariam trajetórias de supervisão contínua, com pontos de controle e metas. Cada dispositivo, tomado isoladamente, pareceria modesto, mas, em conjunto, comporiam um *continuum* de vigilância que estende o raio de ação estatal e reordena a fronteira entre o que é pena e o que é transação, sem que se preveja, com igual rigor, o controle externo dessas decisões (Cohen, 1985).

Quando essa racionalidade desce ao cotidiano das instituições, ela se materializaria em fricções procedimentais que funcionam como custo de transação e sanção antecipada, como tempos de espera, comparecimentos frequentes, gastos e estigmas, com efeitos diretos sobre a predisposição a aceitar acordos. A análise empírica desse fenômeno, descrito como “punição pelo processo” é detalhada por Feeley (1979).

A tese da punição pelo processo defende que o rito processual produziria, por sua própria arquitetura, um conjunto de custos que funcionam como sanções antecipadas e reconfiguram os incentivos de acusados e operadores. Em primeiro lugar, os custos temporais apareceriam na forma de esperas prolongadas, sucessivos comparecimentos e interrupções na rotina de trabalho e de cuidado, compondo um calendário de obrigações que se acumularia ao longo do tempo. A isso se somariam custos financeiros, como gastos com deslocamento, perda de renda diária, eventuais honorários e despesas incidentais que, embora muitas vezes sejam “invisíveis” na contabilidade jurídica, pesam decisivamente na decisão de como conduzir o caso. Por fim, operariam custos reputacionais, visto o estigma de responder a processo, a exposição a espaços de controle e a necessidade de comunicar a terceiros (colegas de trabalho, familiares, círculo social) a condição de acusado, efeitos que, juntos, deteriorariam a posição social do indivíduo ainda antes de qualquer sentença (Feeley, 1979).

Esses custos, articulados, antecipariam a punição. Sem depender do desfecho de mérito, o processo passa a produzir desconfortos materiais e simbólicos suficientes para induzir acordos como estratégia racional de encerramento do conflito. Na prática, o acusado compara o “preço” de insistir no contraditório — mais tempo, mais comparecimentos, maior exposição e incerteza — com a alternativa de aceitar um desfecho que, embora imponha restrições, reduz a fricção futura. Em tal ambiente, o consentimento emergiria menos de uma avaliação serena do mérito e mais de um cálculo de custos sob risco, em que o processo, por si, funciona como alavanca de conformidade (Feeley, 1979).

Para o autor, a distribuição desses custos é desigual. Acusados com menor capital econômico e informacional experimentaríamos os efeitos do tempo e do dinheiro de forma mais severa, pois a perda de um dia de trabalho compromete orçamentos já frágeis; a dificuldade de transporte e de conciliar horários multiplica faltas; a menor literacia jurídica amplia incertezas, aumentando a percepção de risco e o apelo de “encerrar o assunto”. Inversamente, sujeitos com maior margem financeira e acesso a informação conseguiriam amortecer parte da penalidade temporal e reputacional, o que lhes permite manter estratégias defensivas mais longas e assertivas. O resultado seria um gradiente de vulnerabilidade que transforma a mesma regra procedimental em experiências punitivas muito distintas, reforçando seletividades (Feeley, 1979).

Diante desse cenário, os operadores ajustariam rotinas. Defesas, pressionadas por volume e prazos, tenderiam a priorizar saídas processuais antecipadas, sobretudo quando os

custos marginais de postergar atos superam, para o cliente, os possíveis ganhos do julgamento. O Estado-acusador, por sua vez, internalizaria a racionalidade de gestão de estoques, calibrando propostas que tornem o acordo relativamente mais atraente que o prosseguimento, não apenas por expectativas de dosimetria, mas, sobretudo, por efeito comparado de custos processuais. O Estado-julgador, condicionado por metas e pela necessidade de previsibilidade, valorizaria soluções que reduzam variabilidade e tempos de tramitação, o que retroalimentaria a centralidade da negociação como mecanismo de administração do fluxo (Feeley, 1979).

Essa dinâmica deslocaria o centro decisório, pois o que deveria gravitar em torno do mérito probatório e da justificativa pública passaria a ser organizado por *trade-offs* (troca compensatória) de tempo, dinheiro e estigma. O contraditório tornaria-se, então, economicamente impraticável para quem suporta os maiores custos. A publicidade perderia densidade quando decisões cruciais ocorrem em espaços e momentos pouco visíveis do procedimento. Já a legitimidade sofreria porque o resultado tende a refletir a capacidade de gerenciar fricções processuais, e não necessariamente a força da prova ou o debate técnico. Em termos sistêmicos, essa lógica transformaria o processo em um mecanismo de conformidade, no qual, quanto maior a fricção, maior a probabilidade de adesão a saídas negociadas, independentemente do grau de comprovação factual do caso (Feeley, 1979).

Em síntese, a punição pelo processo demonstraria como, mesmo sem condenação, o percurso procedimental pune, seleciona e empurra para o acordo, reconfigurando racionalidades e comportamentos em toda a cadeia decisória. Associa-se a essa engrenagem uma gramática atuarial que não pensaria mais em indivíduos isolados, mas em populações classificadas por níveis de risco, custos e metas de desempenho. Essa formulação que explicitaria como o processo sancionador passaria a administrar fluxos e estoques por meio de indicadores.

A “nova penologia” designa uma mudança de racionalidade pela qual o processo penal deixaria de operar primordialmente como arena de imputação moral individual e passaria a organizar-se como um regime de gestão de populações e de riscos. Em lugar de categorias centradas em culpa e responsabilização individual, emergiria um vocabulário voltado à previsão, à classificação e ao controle de contingências coletivas, no qual o objetivo não seria julgar casos singulares, mas administrar estoques e fluxos por meio de instrumentos padronizados de triagem e monitoramento. Essa virada implicaria um deslocamento do papel do direito e das instituições: menos decisão individual e mais processamento regulado por

métricas, no qual a eficácia seria aferida pela capacidade de estabilizar o *throughput* (quantidade de trabalho, dados ou itens que um sistema, rede ou equipe consegue processar e entregar em um período específico, medindo a eficiência e o rendimento), reduzir custos e manter o risco residual dentro de patamares aceitáveis (Feeley; Simon, 1992).

Nessa perspectiva, indicadores e metas sistêmicas tornam-se parâmetros explícitos de orientação decisória. Taxas de encarceramento, tempos médios de tramitação, cumprimento de prazos, níveis de reincidência e ocupação de estabelecimentos passam a integrar um painel de controle que condicionaria práticas cotidianas. A unidade de intervenção não seria o sujeito como portador de culpa, mas à categoria à qual ele é alocado por meio de classificações atuariais. Tipologias de risco orientariam a seleção de medidas, a intensidade de supervisão e a combinação de restrições aplicadas. O critério de correção não seria mais a verdade do caso individual, mas a consistência da gestão com metas pré-definidas, o que favoreceria soluções padronizadas e protocolos de decisão replicáveis (Feeley; Simon, 1992).

A padronização decorrente desse enfoque redefiniria a discricionariedade. Longe de desaparecer, ela migraria do juízo casuístico para escolhas algorítmico-administrativas, como seleção de variáveis, pesos atribuídos a fatores de risco, faixas de resposta e limiares de intervenção. Tais arranjos produziriam uma forma distinta de *accountability*. Já não se exigiria tanto a justificção pública de cada decisão, mas o alinhamento agregado do sistema a metas de desempenho e a aderência a protocolos de gestão. Assim, o próprio sentido de individualização alteraria-se, pois, mais do que adaptar a resposta ao sujeito, trata-se de alocar o indivíduo no pacote de respostas previsto para sua classe de risco, de forma a otimizar recursos e estabilizar variações (Feeley; Simon, 1992).

Nesse contexto, as chamadas “medidas alternativas” seriam reinterpretadas como válvulas regulatórias da carga processual. Longe de serem concebidas apenas como humanização da punição, elas desempenhariam a função de aliviar gargalos, modular estoques, absorver casos de baixa gravidade e reter sob supervisão parcelas de pessoas classificadas em determinados estratos de risco. O mesmo valeria para acordos e soluções negociais, o quais, mais do que instrumentos de consenso, tornam-se dispositivos de governança que, combinados à triagem atuarial, permitiriam ajustar o fluxo de entrada e saída, mantendo o sistema dentro de capacidades operacionais (Feeley; Simon, 1992).

A linguagem do risco seria o nexo entre a ampliação da rede e a administração cotidiana. Ao converter atributos individuais em escores, ela estruturaria triagens na porta de

entrada e decisões ao longo do processo, definindo quem será admitido em programas, sob qual intensidade de controle e por quanto tempo. Essa modulação, por sua vez, reforçaria a capilarização do controle, já que as respostas deixam de se concentrar em sentenças finais e passam a distribuir-se em micropontos de decisão, nos quais o objetivo seria manter estabilidade estatística mais do que discutir mérito probatório. Ao traduzir pessoas em classes de risco, a nova penologia reduziria fricções argumentativas e anteciparia o formato da resposta, deslocando o contraditório para margens cada vez mais técnicas (Feeley; Simon, 1992).

Como consequência, as implicações seriam extensas. A discricionariedade se “ocultaria” em escolhas de desenho e parametrização; a individualização seria substituída por conformidade a perfis; e a *accountability* tornaria-se predominantemente gerencial, medida por indicadores que capturam desempenho, mas não necessariamente legitimidade, publicidade ou justificação substantiva. As alternativas deixariam de ser exteriores ao sistema, elas seriam partes móveis de uma máquina regulatória que expande a presença do poder punitivo em malhas difusas, ao mesmo tempo em que preservaria a aparência de moderação por meio de respostas de menor intensidade unitária (Feeley; Simon, 1992).

Essa crítica ganha contornos ainda mais nítidos quando se examina a arquitetura institucional da negociação, especialmente o papel e os incentivos do Estado na formulação de acusações, na gestão do *timing* e na opacidade das tratativas, fatores que potencializariam a coerção negocial e consolidariam o diferencial punitivo como alavanca decisória, elementos analisados por Alschuler (1968).

A negociação penal é descrita por Alschuler (1968) como um ambiente institucional no qual o Estado-acusador concentra alavancas decisórias que possuem a capacidade de moldarem as possibilidades de resolução. A centralidade acusatória manifestaria-se, em primeiro lugar, na construção do “pacote acusatório” e no uso estratégico do *overcharging* (excesso de acusação), elevando o teto sancionatório potencial para ampliar o diferencial entre ir a julgamento e aceitar um acordo; em complemento, o *charge bargaining* (barganha de acusação), permite modular o cardápio de imputações trocadas por confissão ou acordo, escalonando a ameaça de punição de modo a produzir incentivos graduais à adesão.

Para o autor, a acusação também controlaria o *timing* das propostas e a amplitude do compartilhamento de informações, administrando quando e quanto de informação probatória chega à defesa, o que condicionaria a avaliação de risco e reduziria a capacidade de resistência.

Nesse desenho, a calibração de ofertas deixaria de ser um exercício neutro e passaria a integrar uma política organizacional orientada por metas de produtividade e celeridade, de sorte que arranjos negociais que estabilizam o acervo seriam premiados, enquanto a litigância prolongada, desincentivada (Alschuler, 1968).

A dinâmica descrita resultaria em um gradiente de opacidade. As tratativas ocorreriam, com frequência, fora de registro público detalhado; justificativas seriam sintetizadas em fórmulas padronizadas; e a documentação disponível raramente permitiria reconstituir porque determinada combinação de acusações e recomendações foi oferecida. Em paralelo, a deferência judicial atuaria como validação posterior do arranjo, com controle frequentemente limitado à regularidade formal do consentimento e à legalidade mínima do acordo, mais do que à racionalidade substancial das concessões recíprocas. Essa arquitetura reduziria o espaço de escrutínio externo e dificultaria tanto a revisão efetiva de abusos quanto a produção de padrões públicos de justificação, deslocando o eixo de legitimidade do debate contraditório para a eficiência organizacional (Alschuler, 1968).

Desta forma, o efeito combinado de poder acusatório e assimetria informacional incidiria diretamente sobre a “igualdade de armas”. Ao controlar a moldura acusatória e o fluxo informacional, o Estado-acusador influenciaria a percepção de risco da defesa e do acusado, delimitando as fronteiras do “possível” antes mesmo do confronto probatório. A defesa, por sua vez, operaria sob restrições de tempo, recursos e incerteza, reduzindo a viabilidade de estratégias que demandem investigação própria ou espera por revelações probatórias mais amplas. Nessa correlação de forças, a racionalidade prevalente seria a de evitar o pior cenário: o acordo torna-se a opção prudente em face de um horizonte sancionatório elevado e apenas parcialmente mitigado por concessões calibradas (Alschuler, 1968).

Alschuler descreve, assim, a “engenharia do consentimento” como convergência de três vetores: ameaça de pena (potencializada por *overcharging* e *charge bargaining*), incerteza probatória (agravada pela gestão acusatória da informação) e custos processuais (tempo, despesas, estigma), cuja soma empurraria o acusado para a adesão. O ponto de equilíbrio da negociação raramente espelharia a força intrínseca da prova. Antes, refletiria o preço de evitar riscos e fricções cujo desenho institucional a acusação controla com vantagem. O resultado é um “consentimento” documentalmente válido, porém materialmente condicionado por incentivos e ameaças estruturadas, em um ambiente com limitada transparência e controle substantivo (Alschuler, 1968).

O autor aponta que as implicações para o devido processo seriam significativas. A publicidade empobrece quando o essencial da decisão é tomado nos bastidores; a motivação torna-se ritualizada, incapaz de expressar a racionalidade real da troca; e a legitimidade desloca-se da justificação de mérito para o cumprimento de metas de celeridade e redução de acervo. A promessa de igualdade seria, nesse contexto, substituída por uma equivalência formal que ignora assimetrias estruturais de informação e poder, convertendo renúncias a direitos em moeda de barganha sob a sombra de sanções agravadas (Alschuler, 1968).

Em continuidade a essa linha crítica da “engenharia do consentimento”, apresentada por Alschuler (1968), quando combinados com diferenciais punitivos entre ir a julgamento e aceitar um “acordo”, a decisão passaria a incorporar uma “coerção negocial”, centrada na erosão da voluntariedade material sob o peso do diferencial sancionatório, explorada por Langbein (1978).

A proposta compara a tortura e a barganha como técnicas de produção de consentimento por meio de pressões estruturais, sustentando que, em ambos os casos, a adesão do acusado não decorre de escolha livre, mas de um cálculo forçado sob ameaça calibrada de dano maior. No lugar da dor física, a barganha utilizaria um diferencial punitivo entre a pena esperada após o julgamento e a pena prometida no acordo; quanto maior a distância entre esses dois cenários, maior seria o poder de indução do arranjo e menor o espaço de deliberação autônoma. Assim, a decisão tenderia a refletir o medo do desfecho mais gravoso e a busca por evitar riscos, transformando a voluntariedade em atributo apenas formal, descolado de condições materiais que garantiriam uma adesão genuinamente livre (Langbein, 1978).

Nesse cenário, o diferencial sancionatório atuaria como mecanismo central de coerção negocial, já que a acusação dispõe de instrumentos para escalonar acusações, combinar imputações e sinalizar expectativas de sentenças significativamente mais altas caso o acusado insista no julgamento, ao passo que a oferta de leniência é condicionada à renúncia célere de direitos processuais. Em tal arranjo, o acusado “compra” previsibilidade renunciando a bens fundamentais — ampla defesa, produção de prova, contraditório — porque a assimetria de risco torna racional abdicar de garantias para escapar de um patamar punitivo potencialmente elevado. A consequência seria a erosão da voluntariedade material. O consentimento permanece documentalmente válido, porém nascido de um ambiente em que a autonomia foi comprimida por ameaças graduadas e incentivos desequilibrados (Langbein, 1978).

Essa dinâmica comprometeria a justificação pública das decisões e a decisão informada. A barganha deslocaria o foco da apuração do mérito para a negociação do risco, de modo que a verdade processual torna-se secundária em relação à economia de penas e à estabilização do fluxo de casos. Ao mesmo tempo, a racionalidade que estrutura a ameaça e a recompensa permaneceria fora de um escrutínio substantivo, já que discutiria-se pouco a proporcionalidade do diferencial punitivo e muito a conveniência de “resolver” o caso, o que fragilizaria o controle público sobre a legitimidade dos resultados. O núcleo crítico, portanto, não seria a existência de acordos em si, mas o mecanismo de constrangimento que transforma direitos renunciáveis em moeda de troca sob a sombra de sanções agravadas (Langbein, 1978).

A relação entre esse diagnóstico e a racionalidade gerencial previamente descrita é direta, pois a calibragem de ameaças e recompensas funcionaria como técnica de gestão de estoques, orientada a maximizar previsibilidade e *throughput* (vazão) por meio da redução do contencioso, mesmo ao custo de sacrificar a deliberação probatória e o contraditório. O diferencial de pena converte-se, assim, em ferramenta administrativa de triagem. Ao elevar o preço de insistir no julgamento e reduzir o custo de aderir ao acordo, o sistema desloca casos do canal litigioso para o canal negocial, estabilizando tempos e resultados de maneira compatível com metas de desempenho, mas incompatível com um ideal robusto de voluntariedade e de justificação pública. A racionalidade de gestão, portanto, não apenas toleraria o diferencial punitivo, mas dependeria dele para operar com eficiência, reforçando a percepção de que o consentimento seria produzido por uma arquitetura de incentivos e punições antecipadas, e não pelo convencimento moral (Langbein, 1978).

Para além dessas estruturas de poder e de informação, a literatura mostra que vieses cognitivos e limitações decisórias das partes também afastam a barganha do chamado, em uma tradução livre, “guarda-chuva do julgamento”, reforçando acordos baseados em heurísticas, ancoragens e assimetrias de expertise. É nessa dimensão microdecisória que incide a análise de Bibas (2004).

A tese central de Bibas (2004) sustenta que a barganha penal não se dá a partir do “guarda-chuva do julgamento”, isto é, não resulta de estimativas objetivas e simétricas sobre probabilidades de condenação e faixas de pena, mas de decisões tomadas sob informação assimétrica, racionalidade limitada e pressões organizacionais que favorecem desfechos mais céleres. A acusação, em uma posição que o autor denomina de “*repeat player*” (litigante habitual), acumula experiência comparativa, acesso ampliado a provas e maior familiaridade

com rotinas e padrões decisórios, o que lhe permitiria estruturar ofertas mais precisas e ancorar expectativas em parâmetros internos, ao passo que a defesa, com frequência, enfrentaria lacunas informacionais, janelas temporais estreitas e incerteza sobre a robustez do caso. Esse desbalanceamento deslocaria a negociação do terreno do mérito probatório para o campo do “manejo de riscos sob incerteza”, em que o conhecimento prático e a capacidade de controlar o tempo processual valem tanto quanto, ou mais do que, a força das evidências.

Nesse ambiente, vieses cognitivos e heurísticas (atalhos mentais ou regras práticas, intuitivas e informais, usadas para resolver problemas complexos, tomar decisões rápidas ou fazer julgamentos) tornam-se peças estruturantes do acordo. A “ancoragem” faz com que a primeira proposta da acusação sirva de referência tácita para o intervalo de negociação, comprimindo a zona de possível acordo em torno do valor inicial. Além disso, a “aversão à perda” empurra réus e defensores a aceitar concessões para evitar o pior cenário percebido, mesmo quando a probabilidade desse pior cenário é incerta. Também, o “excesso de confiança” pode contaminar tanto a avaliação da acusação quanto a esperança defensiva, distorcendo a leitura de probabilidades e a avaliação de alternativas. Em suma, as partes não calculariam em condições ideais, mas avaliariam rapidamente, com informação incompleta, sob pressão de prazos e volume processual, recorrendo a atalhos mentais que simplificam a decisão, mas também a tornam previsivelmente enviesada (Bibas, 2004).

Além disso, custos de transação e restrições temporais/organizacionais funcionariam como vetores concretos de indução ao acordo. Coordenar agendas, preparar e depurar provas, sustentar audiências e lidar com eventuais adiamentos geram fricções que pesam mais intensamente sobre quem tem menos recursos e tempo, elevando o “preço” de insistir no julgamento. Para o Estado, cada caso aberto consome tempo administrativo e reduz a previsibilidade. Assim, ofertas que prometem encerrar processos com menor dispêndio são privilegiadas, mesmo se sacrificarem parte do contraditório e do escrutínio público. Ao tomar decisões, portanto, as partes reagem ao custo marginal do litígio. Quando esse custo sobe, a curva de indiferença desloca-se em direção ao acordo, independentemente do mérito probatório ter sido suficientemente testado (Bibas, 2004).

O resultado seria que as decisões na negociação aparecem como cálculos pragmáticos sob incerteza, e não como projeções acuradas de probabilidades. Avaliam-se riscos percebidos e fricções institucionais mais do que a verdade factual do caso. Essa lógica é coerente com a “gestão atuarial” que governaria o sistema. A estabilização do volume processual e a

manutenção de indicadores dentro de faixas toleráveis tornam-se objetivos tácitos que orientam propostas e concessões. O acordo, assim, integra uma governança que administra fluxos por meio de ofertas ancoradas, *timings* controlados e pacotes que internalizam custos de transação, reforçando a previsibilidade agregada do sistema ao preço de reduzir a centralidade do julgamento de mérito (Bibas, 2004).

À luz desse diagnóstico, Bibas (2004) trabalha com as hipóteses de que as resoluções consensuais estariam sob o risco de serem pautadas por: gestão atuarial (o acordo como ferramenta de estabilização de fluxos); coerção (consentimento produzido por diferenciais sancionatórios e fricções); opacidade (decisões tomadas fora do escrutínio pleno) e seletividade (efeitos desiguais da informação e dos custos).

Transportando a análise para o contexto nacional, a literatura que problematiza a resolução não punitiva de conflitos no Brasil situa a consensualidade como uma resposta institucional orientada por metas de desempenho, prazos e gestão de acervo, na qual o discurso de celeridade e eficiência passa a organizar o processo decisório e a redistribuir o sentido das garantias.

Neste sentido, Carvalho (2008) aborda que o debate contemporâneo seria profundamente marcado pela busca por modelos de justiça que se contraponham à lógica punitiva tradicional. A crítica criminológica parte, então, do reconhecimento da falência dos discursos oficiais do sistema, que prometeriam eficiência no controle do delito e reabilitação, mas que, na prática, operariam de forma seletiva, maximizando a violência e a exclusão. A proposta de redução de danos punitivos, neste contexto, não seria um fim utilitário, mas uma exigência ética e política para limitar o exercício arbitrário e desproporcional do *potestas puniendi*.

A análise do Consensualismo pelo autor, contudo, é realizada com cautela, especialmente sob a lente da Política Abolicionista que propõe a contração ou eliminação do sistema, defendendo a substituição da sanção punitiva por meios pedagógicos ou instrumentos de controle social informal. No entanto, alinhado à perspectiva garantista, critica os riscos inerentes a essas propostas. Sugere que as medidas alternativas à pena e a informalização da justiça, muitas vezes, não substituem a penalização, mas sim a complementa, atuando como “adicionais” que ampliariam a rede de controle social formal e podem fragilizar as garantias individuais do processo. O temor seria que as soluções consensuais se transformassem em

modelos desregulamentados de composição de conflitos, carentes das garantias (Carvalho, 2008).

A superação desse dilema seria oferecida pela Teoria Agnóstica da Pena, que representa uma crítica radical aos fundamentos do *potestas puniendi*. A Teoria Agnóstica advoga a abdicação de qualquer justificativa, legitimação ou fundamento à pena, encarando a sanção como um ato político beligerante. Essa postura permitiria concentrar os esforços no “como punir?”, ou seja, no respeito às regras do jogo democrático e aos limites formais do direito e do processo penal, de forma a minimizar abusos no exercício do poder (Carvalho, 2008).

Para além das questões teóricas, o mesmo autor aponta em outro trabalho elementos mais efetivos do antigarantismo no Consensualismo. Estabelece o garantismo não apenas como uma alternativa aos modelos de penalização excessiva, mas também como um contraponto teórico e prático às propostas da teoria abolicionista (Carvalho, 2002).

A primeira incongruência abordada seria a relativa ao papel da vítima no processo e a proposta de resgate do seu direito “expropriado” pelo Estado. O autor concorda com o diagnóstico de que o Estado, ao deter o monopólio do direito de punir, apropriou-se do conflito. No entanto, discorda do prognóstico abolicionista de devolver à vítima o seu direito expropriado. A defesa da tutela da vítima pela via processual nas resoluções consensuais seria vista como uma confusão das esferas de ilicitude (penal, civil e administrativa). A dogmática penal distingue o ilícito penal dos demais ilícitos fundamentalmente pela sanção aplicada. O que estabeleceria o limite entre as ilicitudes civil e penal seria, precisamente, a irreparabilidade do dano. Portanto, se há possibilidade de reparação do dano, a via penal não seria a adequada, devendo-se descriminalizar a conduta em vez de privatizar o conflito penal. O processo penal possui uma instrumentalidade garantista, sendo primordialmente direcionado à defesa e tutela do réu contra os abusos do poder público e privado, e não à tutela da vítima (Carvalho, 2002).

O resgate da vítima nos modelos consensuais é classificado como uma “privatização do processo”, baseada em uma visão romântica e ingênua do ser humano capaz de diálogo e sublimação em momentos de crise, o que é contestado pela lógica de que o sujeito envolvido na contenda tenderia a internalizar desejos de vingança e responder irracionalmente. A tutela da vítima deveria ocorrer na esfera social do Estado, através de direitos de segunda geração, como mecanismos de apoio públicos e sistemas de seguro, e não no interior do processo penal (Carvalho, 2002).

A segunda crítica é direcionada à “informalização” dos procedimentos e a sua tendência à administrativização e composição civil. Para o autor, o avanço civilizatório da humanidade se deu com a juridicização do poder punitivo do Estado, que atuaria como limitador da autotutela e do abuso de poder da Administração. No entanto, os procedimentos administrativos seriam, por natureza, inquisitoriais e careceriam das garantias fundamentais do modelo acusatório, como o contraditório, a ampla defesa e a publicidade. A alternativa abolicionista de tornar o controle “mais administrativo” negaria esse avanço, pois instaura sistemas desregulamentados e sem o devido controle jurisdicional, o que implicaria o desaparecimento dos limites impostos pelo Estado ao seu próprio poder de punir. Institutos como a transação e a composição romperiam com as mínimas garantias constitucionais, causando a erosão dos procedimentos de proteção do réu em face dos abusos de poder. A informalização e a redução de complexidade processual, legitimadas pela Constituição (art. 98, I), poderiam ensejar a redução da eficácia das garantias que dependem da observação de procedimentos (Carvalho, 2002).

Em suma, o autor propõe que a utopia a ser perseguida não deveria ser o abolicionismo, mas sim o garantismo. A busca pela justiça negociada, sob a retórica de maior eficácia e celeridade, resultaria em um sistema hipertrofiado, privatizado e administrativizado, que negaria as garantias históricas e constitucionais inerentes ao processo penal. Assim, as propostas de resolução para os problemas identificados, sob a ótica do garantismo, não buscariam a abolição total do sistema – utopia considerada inviável –, mas sim a sua maximização garantista e a sua minimização punitiva (Carvalho, 2002).

A privatização do processo evidenciado por Carvalho (2002) é apresentada por Lopes Jr. (2002) como gerencialismo do conflito e, sob esse vetor gerencial, a negociação seria alçada a instrumento de estabilização do fluxo, e não apenas de solução proporcional de conflitos, deslocando a centralidade da prova e do contraditório para parâmetros de vazão, custo e previsibilidade. O resultado seria um ambiente em que a eficiência, na perspectiva de tempo e custo, converte-se em critério material de correção, mesmo quando a redução de fricções processuais implica compressão do espaço deliberativo e do escrutínio público sobre o objeto (Lopes Jr., 2002).

Nesse cenário, a colisão entre metas de resultado e garantias se manifestaria em três planos: contraditório, publicidade e motivação. No plano do contraditório, a pressão por encerramentos rápidos reduziria a oportunidade de produção e confrontação de prova, induzindo decisões amparadas em narrativas minimamente testadas e em informações

assimétricas. No plano da publicidade, a migração das escolhas substantivas para bastidores negociais (reuniões, minutas, despachos padronizados) esvaziaria a justificção pública e dificultaria a reconstrução *ex post* da lógica da troca. No plano da motivação, fórmulas genéricas e *checklists* formais substituiriam a exposição das razões de proporcionalidade e suficiência da resposta, o que impediria aferir se o acordo decorreu de avaliação de mérito ou de imperativo de gestão de estoque processual. Em conjunto, tais deslocamentos corroiriam a promessa garantista de que decisões punitivas sejam tomadas à vista da comunidade e com razões controláveis (Lopes Jr., 2002).

A desformalização decisória seria o mecanismo que viabiliza esse deslizamento. Ao reduzir ritos, abrevia-se o procedimento e, com ele, o lastro argumentativo que condiciona a autoridade do resultado. A informalidade, útil para remover barreiras burocráticas, passaria a operar como atalho que contorna salvaguardas, sobretudo quando acompanhada de registros lacônicos e baixa densidade de documentação. A consequência seria a reconfiguração da equivalência formal entre as partes em um contexto materialmente assimétrico, em que a capacidade de resistir depende menos de direitos formais e mais de recursos para suportar custos de tempo, informação e reputação (Lopes Jr., 2002).

Esse arranjo redistribuiria papéis institucionais. Ao Estado-acusador competiria calibrar acusações e propostas de modo a tornar o acordo comparativamente mais atraente, internalizando objetivos de produtividade e previsibilidade. À defesa, caberia gerenciar riscos e custos do cliente, frequentemente com margem estreita para investigação própria. Já ao Estado-julgador, orientado por metas e rotinas de saneamento, caberia validar arranjos cuja racionalidade substancial é opaca, o que, na prática, reduz o controle de proporcionalidade e necessidade. A soma desses movimentos acentuaria a tendência de que a “vontade” do acusado exprima mais a aversão ao pior cenário e à fricção do processo do que uma adesão refletida ao mérito da imputação (Lopes Jr., 2002).

Como parte da crítica, o texto propõe balizas normativas para conter o impulso antigarantista. Em primeiro lugar, “controle do diferencial punitivo entre acordo e julgamento”, como a vedação de assimetrias desproporcionais, critérios transparentes para reduções e limites ao uso estratégico de acusações, de modo a resguardar a voluntariedade material. Em segundo lugar, “regras de informação” que imponham a divulgação tempestiva e suficiente, assegurando à defesa acesso efetivo a elementos de prova antes da decisão, com prazos que viabilizem avaliação independente. Em terceiro lugar, “registro e revisão”: dever de documentar tratativas

relevantes, explicitar critérios de aceitação e motivar a proporcionalidade do arranjo, submetendo-o a controle judicial substancial, e não apenas formal. Para o autor, tais parâmetros devolveriam densidade ao contraditório e à motivação, e reequilibrariam a posição das partes em ambiente de negociação (Lopes Jr., 2002).

No mesmo sentido, para Azevedo (2002), a informalização gerada pelo Consensualismo seria decorrente de uma crise do Estado Moderno. Para o autor, o controle penal nas sociedades contemporâneas encontra-se em um dilema fundamental, oscilando entre a necessidade de punição e a busca por formas alternativas de resolução de conflitos, com destaque para os mecanismos de conciliação. Esse cenário de tensão estaria intrinsecamente ligado à crise do Estado Moderno, marcado pelo desgaste das premissas da racionalidade legal e pela crise de legitimidade e fiscal do Estado-Providência.

O Estado Moderno, estabelecido com base na racionalidade legal e na pretensão do monopólio da violência legítima, veria sua legitimidade progressivamente minada pela complexificação social e pela incapacidade de sustentar uma ordem pautada em um discurso jurídico esvaziado. A renovação de sua legitimidade passaria, então, a ser buscada na capacidade de promover o desenvolvimento econômico e, sobretudo, na garantia da efetividade dos mecanismos formais de controle social para a manutenção da ordem, sobrepondo-se à racionalidade jurídico-legal (Azevedo, 2002).

Esse contexto seria agravado pelo Capitalismo Informacional, em que a globalização e a revolução informacional teriam reduzido o protagonismo dos Estados nacionais e intensificado as pressões por melhores soluções no sistema penal. O aumento das taxas de criminalidade, o crescimento do crime organizado e o sentimento de insegurança pressionariam por uma maior repressão, muitas vezes inspirada em políticas como a “tolerância zero”. O enfraquecimento dos mecanismos de controle comunitário exacerbaria a demanda social para que o Poder Judiciário resolva conflitos privados e reduza os riscos resultantes da complexificação social, colocando em xeque o paradigma penal da modernidade (Azevedo, 2002).

O movimento de informalização da justiça emergiria como uma resposta a essa do Estado, ao aumento da demanda por controle penal e à perda de legitimidade do sistema penal formal. Buscando formas alternativas de resolução de litígios, o movimento se manifestaria através de mecanismos de descriminalização e de informalização processual para as chamadas pequenas desordens sociais. As reformas visariam à ampliação do acesso à justiça, à diversificação das instâncias judiciais para combater a morosidade e, crucialmente, à busca da

conciliação como objetivo primordial do processo, concedendo à vítima a possibilidade de participação e reparação do dano. As soluções conciliatórias promoveriam a interação face a face entre vítima e acusado, visando superar o conflito e oferecer um tratamento individualizado, particularista, contrastando com a generalidade das normas jurídicas (Azevedo, 2002).

No entanto, ao analisar a experiência brasileira com a Lei nº 9.099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais para a conciliação e julgamento de infrações penais de menor potencial ofensivo, o autor sinaliza que a estrutura do sistema judicial e a pressão por produtividade (aferida pelo número de processos concluídos) levam ao privilegiamento da transação penal sobre a conciliação. Essa dinâmica, muitas vezes, geraria a insatisfação da vítima, que se sentiria impotente ao constatar a falta de preocupação com a resolução do conflito subjacente ao delito (Azevedo, 2002).

Para promover os avanços necessários para o paradigma consensual, o texto aponta a necessidade de superar a incompreensão dos operadores do direito quanto ao novo papel que lhes compete, o que inclui a ruptura com o *habitus* de priorizar a autoria e materialidade em detrimento da resolução do conflito. Sugere-se a incorporação de mediadores leigos para conduzir as audiências de conciliação, visando o restabelecimento efetivo do diálogo entre as partes. Além disso, quando a transação penal é inevitável, ela deve priorizar a prestação de serviços à comunidade com acompanhamento, em vez do pagamento de multas ou cestas básicas. A busca por celeridade, a insuficiência de recursos humanos e a demanda massiva de processos, contudo, solapariam a possibilidade de que as audiências sirvam como um momento para o restabelecimento do diálogo (Azevedo, 2002). O quadro 13 sintetiza as críticas da Criminologia ao Consensualismo.

Quadro 13 - Síntese das críticas da Criminologia ao Consensualismo.

Categoria	Núcleo da crítica	Elemento	Mecanismo
Macroexpansão do controle	As “alternativas” e soluções consensuais tenderiam a reconfigurar e ampliar o poder punitivo, alargando o universo sob intervenção e transformando a promessa de leveza em um regime denso de micro-obrigações e supervisão difusa.	<i>Expansão da rede (net-widening)</i>	Triagens “técnicas”, elegibilidade flexível e encaminhamentos absorvem casos antes arquivados ou advertidos informalmente, ampliando o universo sob intervenção oficial.
		<i>Capilarização e dispersão institucional</i>	Multiplicação de agências e protocolos, fragmentação de competências e decisões

			<p>distribuídas que diluem responsabilidades e dificultam salvaguardas e coordenação de garantias.</p> <p>Comparecimentos, avaliações periódicas, metas e condições de permanência estendem o vínculo de vigilância.</p> <p>Tabelas de riscos, categorias diagnósticas e indicadores comportamentais reinscrevem conflitos privados como destinatários de rotinas condicionadas de supervisão.</p> <p>Léxico de proximidade facilita aceitação social de controles intrusivos e cumulativos, deslocando o conflito para arenas técnicas com baixa visibilidade.</p>
<p>Arquitetura institucional do consentimento</p>	<p>O consentimento seria frequentemente produzido por um desenho institucional assimétrico: a adesão ao acordo decorreria da gestão de riscos sob poder acusatório, comprimindo a voluntariedade material e deslocando o centro decisório do mérito para “fugir” do pior cenário.</p>	<p><i>Alongamento temporal da sujeição</i></p> <p><i>Reclassificação de clientelas</i></p> <p><i>Retórica humanitária como legitimação</i></p> <p><i>Assimetria acusatória e desigualdade de armas</i></p> <p><i>Opacidade decisória e déficit de accountability</i></p> <p><i>Coerção negocial</i></p>	<p><i>Overcharging e charge bargaining</i> elevam o teto sancionatório; acusação controla <i>timing</i> e informação probatória, condicionando a avaliação defensiva e limitando a resistência.</p> <p>Tratativas em bastidores, registros lacônicos e justificativas padronizadas reduzem escrutínio; controle judicial tende a ser formal, dificultando reconstituição e revisão substantiva.</p> <p>Diferença entre pena esperada no julgamento e leniência no acordo atua como ameaça estrutural; direitos viram moeda de troca para “comprar” previsibilidade e evitar um mal maior.</p>
<p>Gerencialismo e racionalidade atuarial</p>	<p>A consensualidade passaria a operar como tecnologia de governança: decisões seriam orientadas por gestão de populações, riscos e métricas, substituindo deliberação de mérito por classificação e padronização, com <i>accountability</i> predominantemente gerencial.</p>	<p><i>Nova penologia e atuarização</i></p> <p><i>Alternativas como válvulas regulatórias do fluxo</i></p> <p><i>Padronização e migração da discricionariedade</i></p>	<p>Classificação por escores e tipologias de risco transformam a unidade de intervenção em “classe de risco”, e não o caso singular.</p> <p>Metas (tempo, acervo, custos, previsibilidade) incentivam saídas negociadas; acordos absorvem baixa gravidade e estabilizam estoques, funcionando como mecanismo de vazão processual.</p> <p>Discricionariedade se desloca para desenho de variáveis, pesos e limiares; protocolos e <i>checklists</i></p>

		padronizam respostas e reduzem a justificação individualizada.
Seletividade, opacidade e erosão de garantias		Esperas, comparecimentos, gastos, perda de renda e estigma punem antes do mérito e induzem acordo como estratégia racional de encerramento para “se livrar” do problema.
	<i>Punição pelo processo</i> (custos como sanção antecipada)	
	<i>Seletividade e desigualdade informacional</i>	Menor capital econômico e informacional amplifica custos e incertezas; reduz capacidade de investigar, sustentar litigância e resistir à pressão por acordo.
	<i>Vieses cognitivos e racionalidade limitada</i>	Ancoragem na primeira oferta mais grave, aversão à perda e excesso de confiança distorcem probabilidades.
	<i>Erosão de contraditório, publicidade e motivação</i> (antigarantismo)	Desformalização reduz a produção e confronto de prova; decisões cruciais ocorrem em bastidores; publicidade empobrecida e motivação ritualizada, dificultando controle substantivo.
	<i>Crise de legitimidade e produtivismo</i> (informalização)	Pressão por produtividade e falta de recursos favorecem a transação como uma saída rápida; conciliação e resolução do conflito subjacente ficam secundárias, consolidando lógica de encerramento do caso como prioridade.

Fonte: Elaborado pelo autor, com auxílio de IA¹.

O Quadro 13 organiza em quatro categorias analíticas as principais críticas formuladas pela Criminologia ao Consensualismo, sugerindo que a linguagem da “alternativa” e do “acordo” pode operar menos como redução do poder punitivo e mais como rearranjo de suas formas de incidência. A estrutura do quadro distingue, em cada categoria, o núcleo da crítica e, em seguida, desdobra esse diagnóstico em elementos e mecanismos institucionais concretos, pelos quais o Consensualismo produziria efeitos de controle, coerção e seletividade.

Na primeira categoria, “Macroexpansão do controle”, o quadro condensa a ideia de que as soluções consensuais tenderiam a ampliar — e não necessariamente substituir — a intervenção estatal, convertendo a promessa de menor punitivismo em um regime de micro-obrigações cumulativas e supervisão difusa. A segunda categoria, “Arquitetura institucional do consentimento”, desloca o foco para o modo como o consentimento pode ser

produzido por um desenho institucional assimétrico, no qual a adesão ao acordo resulta de gestão de risco sob poder acusatório, comprimindo a voluntariedade material. A terceira categoria, “Gerencialismo e racionalidade atuarial”, sistematiza a crítica de que a consensualidade se converte em tecnologia de governança, na qual decisões passam a ser orientadas por métricas, classificação e padronização, rebaixando a deliberação de mérito e reforçando uma *accountability* gerencial. Por fim, a quarta categoria, “Seletividade, opacidade e erosão de garantias”, integra os efeitos sociais e antigarantistas do Consensualismo: custos, vieses e assimetrias tenderiam a tornar o contraditório materialmente impraticável para parte dos acusados, ao mesmo tempo em que a eficiência passa a se sobrepôr à legitimidade.

Assim, explicita-se uma lógica cumulativa: (i) a expansão e capilarização da rede ampliam o alcance do controle; (ii) a arquitetura negocial produz consentimento sob assimetria e ameaça; (iii) o gerencialismo reorganiza finalidades e critérios de decisão; e (iv) os efeitos distributivos mostram que tais arranjos tendem a operar de modo seletivo, opaco e antigarantista, mesmo quando apresentados sob a gramática da eficiência e do consenso.

À luz desse diagnóstico, a aplicabilidade de políticas consensuais exigiria o estabelecimento de parâmetros que transcendam a regularidade formal e testem a legitimidade material. Entre tais critérios, destacariam-se: (i) “voluntariedade material”, com a vedação de diferenciais sancionatórios desproporcionais e garantia de decisão informada com acesso adequado à prova; (ii) “publicidade e motivação densa”, a partir da documentação das tratativas e explicitação da proporcionalidade e necessidade do acordo; (iii) “igualdade de armas”, com regras de informação que mitiguem assimetrias acusação/defesa e prazos compatíveis com análise autônoma; (iv) “redução do controle”, com testes *ex ante* e *ex post* para evitar ampliação indevida de “clientelas” sob supervisão; (v) “*accountability* distributiva”, a partir do monitoramento de efeitos por classe, raça, gênero e território, com correções obrigatórias quando identificadas disparidades.

Por fim, recomenda que reformas de consensualidade sejam tratadas como política pública sujeita a avaliação contínua, e não como mero expediente procedimental. A incorporação de métricas de qualidade ao lado de métricas de desempenho, a fim de que a eficiência nunca substitua legitimidade, seria condição para reduzir a distância entre promessa e prática, pois, sem enfrentar seletividade estrutural, controle capilar e gerencialismo, a consensualidade tende a ampliar o alcance do sistema sob a aparência de moderação, mas reforçando desvantagens preexistentes.

A literatura administrativista e a crítica criminológica ao consensualismo partem de campos distintos, mas convergem em um diagnóstico comum: a consensualidade não é, por si, sinônimo de cooperação simétrica. Ela depende de desenho institucional, capacidades e controles para não se converter em um modo opaco de decisão e em um atalho para “resolver” casos sob pressão.

As semelhanças e diferenças entre os desafios apontados por cada campo podem ser compreendidas ao colocar, de um lado, os riscos e obstáculos de implementação do Consensualismo na Administração Pública (desigualdade, limites legais, transparência, cultura e capacitação), expostos no sinteticamente no Quadro 08, e, de outro, os mecanismos pelos quais a criminologia descreve a produção institucional do consentimento (expansão da rede, capilarização, coerção negocial, gerencialismo, antigarantismo e seletividade), expostos sinteticamente no Quadro 13.

A primeira semelhança estaria no “risco de desigualdade”. A literatura administrativista alerta que a negociação pode favorecer a Administração em detrimento do indivíduo, sobretudo quando houver assimetria técnica, informacional e de recursos. A crítica criminológica descreve um problema estruturalmente análogo: a decisão consensual nasceria sob assimetria de armas, em que uma das partes controla o tempo, a informação e as condições de barganha. Embora os mecanismos criminais sejam específicos, observa-se um ponto de contato que em ambos os contextos a consensualidade tenderia a deslocar a disputa para um terreno em que quem controla as condições do jogo condiciona o resultado. No plano administrativo, isso se manifestaria na dificuldade do particular negociar de modo informado e equilibrado. No plano criminológico, a assimetria seria intensificada por dispositivos que tornam racional “ceder” para evitar o pior cenário.

A segunda convergência diz respeito à “publicidade e transparência”. A literatura administrativista identifica como desafio assegurar publicidade, motivação e controle social dos atos consensuais, além do risco de excesso de informalidade na mediação, com impacto sobre princípios administrativos. A Criminologia Crítica, por sua vez, descreve a opacidade decisória como mecanismo típico da governança negocial: tratativas em bastidores, registros lacônicos e justificativas padronizadas reduziram o escrutínio e empobrecerem a possibilidade de reconstrução das razões, enquanto o controle externo tenderia a se limitar a verificações formais. Em ambos os casos, o consenso pode produzir o paradoxo de aumentar a flexibilidade decisória, mas reduzir a densidade pública da decisão. A diferença é de ênfase, pois, no Direito

Administrativo, a preocupação se ancora na legalidade, impessoalidade e publicidade como pilares do regime administrativo; na Criminologia Crítica, a opacidade é lida como parte de uma reconfiguração do poder punitivo.

Um terceiro ponto de contato está no “gerencialismo”. A literatura administrativista menciona pressões políticas e da alta administração por celeridade, que podem desfavorecer processos colaborativos e induzir soluções apressadas ou “de vitrine”. A Criminologia Crítica descreve um mecanismo funcionalmente equivalente, em que metas de tempo, acervo, custos e previsibilidade incentivariam saídas negociadas e transformam o acordo em “válvula de vazão” para estabilizar estoques. A racionalidade não seria mais deliberar plenamente sobre o mérito do caso, mas reduzir fricções e entregar *throughput*. Aqui, novamente, a afinidade está como o consenso pode ser instrumentalizado como tecnologia de gestão. No Direito Administrativo, essa tecnologia permite cumprir entregas e evitar litígios; no campo da Criminologia Crítica, reduzir variabilidade e processar volume.

A quarta semelhança envolve “complexidade e capacidade institucional”. A literatura administrativista aponta a complexidade de implementação (múltiplos interesses, negociação com vários atores), a cultura organizacional conservadora e a falta de capacitação de servidores para negociar e mediar. A Criminologia Crítica descreve, em outro vocabulário, como a multiplicação de agências e protocolos fragmenta competências e dilui responsabilidades, em um quadro que dificultaria salvaguardas e coordenação de garantias. Enquanto o Direito Administrativo enfatiza o problema como desafio de governança e profissionalização (*design* institucional e competências), a Criminologia Crítica lê a mesma dispersão como um componente que pode ampliar controle e reduzir *accountability*, em que muitos centros decidem “um pouco” e o conjunto de restrições fica sem um responsável claro ou sem uma narrativa pública consistente.

As diferenças começam a aparecer de maneira mais marcada quando se observa o “objeto” e os “riscos” típicos de cada campo. No Direito Administrativo, a literatura enfatiza limitações legais (o que pode ou não ser acordado), riscos de práticas anticompetitivas e conluíus, e o perigo de soluções pelo “mínimo denominador comum”, que sacrificariam inovação e eficiência. Esses temas são próprios da lógica administrativa: tutela do interesse público, integridade concorrencial, impessoalidade e desenho de incentivos em ambientes regulatórios e contratuais. Já a Criminologia Crítica focaliza mecanismos que não têm equivalente Direto no Administrativo, como a coerção estruturada por diferencial punitivo, o

papel do estigma e dos custos processuais como sanção antecipada e a presença de vieses cognitivos sob pressão que tornariam a barganha previsivelmente assimétrica. Em outras palavras, no Direito Administrativo, o risco central seria a captura do consenso por interesses, opacidade e ilegalidade ou ineficiência; na Criminologia Crítica, além disso, o risco seria que o consenso opere como modo de expansão e intensificação do controle, inclusive sobre sujeitos e casos que poderiam ficar fora do circuito sancionatório.

Também diverge a “direção do alargamento”. A crítica criminológica descreve a macroexpansão da rede: triagens e elegibilidade flexível absorveriam casos antes não processados; tabelas de riscos e indicadores reinscreveriam conflitos como objetos de supervisão; micro-obrigações e monitoramentos estenderiam a sujeição. No Direito Administrativo, embora exista a preocupação com informalidade e com o deslocamento de decisões para arenas negociais, tende a problematizar menos a expansão do controle como “rede” e mais a expansão da “discricionariedade negociada” e seus efeitos sobre isonomia, impessoalidade e controle. Ainda assim, há uma proximidade importante: a depender do desenho, instrumentos consensuais podem multiplicar portas de entrada e procedimentos laterais (câmaras de prevenção, comitês, termos, mediações), gerando um ecossistema decisório mais difuso, o que, no vocabulário criminológico, se aproximaria da capilarização.

Por fim, há uma diferença normativa de fundo. O administrativismo geralmente aborda o Consensualismo como estratégia desejável, mas condicionada a garantias, como transparência, limites legais, capacitação, controles e integridade. A Criminologia Crítica, ao contrário, opera com uma suspeita estrutural mais intensa, pois, mesmo quando formalmente válido, o consenso pode ser o veículo de seletividade, coerção e expansão do controle, sobretudo em ambientes de desigualdade material e pressão por desempenho. Daí o contraste, enquanto para o Direito Administrativo os desafios são tratáveis por desenho institucional (regras, transparência, profissionalização), para a Criminologia Crítica parte do problema está na própria lógica sistêmica que transforma o consenso em instrumento de governança e administração de riscos, com efeitos distributivos que não se resolvem apenas por boas práticas procedimentais.

Em síntese, as duas literaturas se encontram em três alertas comuns — “assimetria”, “opacidade” e “gerencialismo” —, mas divergem na intensidade e no foco. O Direito Administrativo privilegia os riscos de legalidade, integridade e governança do acordo na tutela do interesse público. A Criminologia Crítica enfatiza como a consensualidade pode produzir

expansão de rede, coerção negocial e seletividade, convertendo eficiência e consenso em gramáticas que legitimam controle difuso e renúncias de direitos. Essa aproximação comparada permite ler o Consensualismo com um vocabulário crítico adicional, pois, além de perguntar se o acordo é legal e transparente, passa a ser necessário indagar quais incentivos, triagens, custos e assimetrias estão produzindo esse consentimento e, especialmente, verificar quem suportaria desigualmente seus efeitos.

Aprofundando a análise do referencial teórico apresentado e adentrando mais detalhadamente no objeto de estudo deste trabalho, a comparação entre os desafios do Consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar, sintetizados no quadro 09 e a crítica criminológica ao Consensualismo, sintetizados no quadro 13, revela um terreno de relevante convergência. Em ambos os campos, o problema central não é “a existência do acordo” em abstrato, mas o modo como ele é institucionalmente produzido, registrado, controlado e distribuído. Enquanto o Direito Administrativo Disciplinar enfrenta obstáculos típicos de um regime estatutário, de legalidade estrita e de cultura punitiva, a Criminologia fornece um léxico crítico para auxiliar a compreender como a consensualidade pode operar como tecnologia de governo, ampliando controle, comprimindo voluntariedade e reproduzindo seletividades.

Um primeiro ponto de aproximação está nas lacunas normativas e insegurança jurídica no fluxo do PAD, especialmente sob a rigidez estatutária da Lei nº 8.112/1990 e a ausência de regras claras sobre momentos, efeitos e controles dos acordos. A literatura disciplinar descreve um problema de “encaixe” institucional. Sem regras densas de procedimento, o acordo tenderia a operar por analogias, improvisos e soluções casuísticas, elevando o ônus de justificação. A Criminologia Crítica ajuda a ler esse cenário como risco de opacidade decisória e de *accountability* fraca. Quando as tratativas ocorrem em bastidores, com registros lacônicos e justificativas padronizadas, a decisão perderia capacidade de ser reconstituída e controle substantivo, e a legitimidade migraria do mérito para a regularidade formal do consentimento. No Direito Administrativo Disciplinar isso seria agravado pelo fato de possuir uma gramática própria de legalidade e motivação. Se o desenho não fixa quando se negocia, com que informação, com que limites e quais controles incidem, o acordo tenderia a aparecer como exceção pouco controlável. Exatamente o tipo de ambiente em que, segundo a crítica criminológica, a consensualidade se tornaria estruturalmente vulnerável a abusos e a decisões “invisíveis”.

O segundo ponto de contato seria a burocracia, lentidão procedimental e cultura organizacional avessa à inovação, que convivem com um paradigma imperativo/punitivista e com a confusão entre consenso e leniência indevida. No Direito Administrativo Disciplinar, a lentidão do PAD e o peso da burocracia criam incentivos para “encerrar” procedimentos, mas a cultura punitiva dificulta reconhecer a legitimidade de saídas consensuais. A Criminologia Crítica descreve, em chave funcional, como a pressão por reduzir fricções tende a transformar o acordo em instrumento de gestão de fluxo, em que, quando há metas implícitas de produtividade, prazos, acervo e previsibilidade, a negociação passaria a operar como válvula de vazão, deslocando a atenção do mérito probatório para a eficiência do encerramento. A diferença é que no Direito Administrativo Disciplinar essa racionalidade gerencial se combina com o receio de “perder autoridade” ou de “relaxar” a disciplina, assim, o consenso oscilaria entre ser visto como modernização (eficiência) e como risco reputacional (leniência). A crítica criminológica ajuda a estabilizar o diagnóstico, visto que não seria apenas um dilema moral (“punir ou ser leniente”), mas um problema institucional de incentivos e controles, em que a eficiência pode se impor sem que haja garantias equivalentes de publicidade, contraditório e motivação.

Esse receio reputacional se intensificaria pela “cultura do medo” e o “alto ônus argumentativo” para justificar acordos, sob o risco de interpretações de favorecimento. Aqui a proximidade com a Criminologia Crítica se dá pela via da legitimidade e da publicidade. Quando o arranjo é decidido em arenas pouco transparentes, a desconfiança cresceria e o ônus de justificar se deslocaria do conteúdo (proporcionalidade, suficiência, prevenção) para a aparência (evitar suspeita). Isso reproduziria um paradoxo: sem rotinas e critérios públicos, os acordos podem ser evitados por medo, ou, quando celebrados, podem ser defendidos com fórmulas genéricas que preservam a regularidade formal, mas não tornam visíveis as razões substantivas. A crítica criminológica ao empobrecimento da motivação e à opacidade ajuda a mostrar que a “cultura do medo” não seria apenas psicossocial, ela seria também efeito de desenho institucional em que acordos sem trilhas claras de documentação e revisão tendem a produzir insegurança, tanto para decidir quanto para controlar.

O quarto ponto de comparação é o risco de assimetrias e pressões indevidas em negociações sem salvaguardas adequadas. No Direito Administrativo Disciplinar, o servidor submetido a PAD enfrentaria desigualdade de informação, de poder e de recursos, além de temer consequências funcionais e reputacionais. A Criminologia Crítica descreve esse fenômeno ao tratar da produção institucional do consentimento, pois, sob assimetria de armas,

controle do *timing* e custos do procedimento, o acordo pode ser aceito não por convencimento, mas por cálculo de risco e de desgaste. Embora o Direito Administrativo Disciplinar não opere com o mesmo “diferencial punitivo” do processo penal, ele possui equivalentes funcionais: ameaça de sanção disciplinar grave, incerteza sobre desfecho, custos de tempo e estigma institucional, e peso do processo sobre a carreira e a saúde psicológica. Assim, a crítica criminológica iluminaria a necessidade de critérios robustos de voluntariedade material, com acesso a informações mínimas antes da adesão, tempo razoável para deliberação, possibilidade de consulta técnica/defesa, vedação de pressões indevidas e mecanismos de revisão substantiva.

Por fim, a carência de capacitação em negociação/mediação e a inexistência de rotinas ou núcleos especializados conecta-se diretamente a outro mecanismo descrito na crítica criminológica: a migração do poder decisório para rotinas administrativas padronizadas (protocolos, checklists, métricas) sem densidade deliberativa. No Direito Administrativo Disciplinar, sem quadros treinados e sem unidades responsáveis, a tendência seria que o acordo fosse raro (por medo e rigidez cultural) ou improvisado (por falta de técnica), produzindo soluções inconsistentes e, portanto, mais vulneráveis a suspeitas e a desigualdades. A Criminologia Crítica acrescenta um alerta: quando a organização tenta “resolver” essa carência apenas com padronização, pode criar uma burocracia negocial que, embora uniforme, empobrece o debate de mérito e consolida decisões opacas, reforçando o deslocamento da justificativa substantiva para a aderência a formulários.

Em síntese, os desafios do Consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar e a crítica criminológica convergem em quatro pontos estruturais: (i) necessidade de regras claras e controles substantivos (para evitar opacidade e insegurança); (ii) enfrentamento dos incentivos gerenciais e da pressão por encerramento (para impedir que eficiência substitua mérito); (iii) mitigação de assimetrias e garantia de voluntariedade material (para evitar coerção e adesão por desgaste); e (iv) construção de capacidades institucionais (rotinas, núcleos, formação) para que o consenso não seja nem exceção temida nem prática improvisada.

A diferença está no enquadramento, pois o Direito Administrativo Disciplinar tende a tratar o problema como compatibilização com legalidade estrita, cultura punitiva e riscos de responsabilização. Já a Criminologia Crítica enfatiza como a consensualidade pode operar como tecnologia de governo e produzir efeitos distributivos. Lidas em conjunto, ambas sugerem que a agenda de implementação do Consensualismo disciplinar deve ser desenhada não só para permitir acordos, mas para controlar os mecanismos que produzem consentimento,

sob pena de reproduzir dinâmicas de opacidade, seletividade e coerção que a crítica criminológica já identificou no campo penal.

6. Aplicações do Consensualismo no Direito Administrativo

O Consensualismo possui um conjunto de instrumentos que propõem soluções mais favoráveis ao diálogo e à cooperação. Para isso, utiliza ferramentas como conciliação, mediação, arbitragem, ajustes de conduta e outras práticas voltadas para a construção de entendimentos na Administração Pública.

Neto (2003), ao avançar sobre o consenso na composição de conflitos administrativos, explora diferentes mecanismos disponíveis, destacando a conciliação, a mediação, a arbitragem e os ajustes de conduta como exemplos principais. Para o autor, esses instrumentos promoveriam uma alternativa menos litigiosa para a resolução de disputas, evitando a rigidez dos procedimentos unilaterais do Estado.

A conciliação envolveria a condução das partes por um terceiro imparcial, que facilitaria o diálogo e sugeriria alternativas para o acordo. A mediação, por sua vez, buscaria ampliar as convergências e reduzir as divergências, incentivando uma solução mutuamente satisfatória. Já a arbitragem permitiria que as partes aceitassem uma decisão final de árbitros, sendo esta vinculativa. Finalmente, os ajustes de conduta seriam acordos para substituir uma resposta impositiva por outra menos gravosa (Neto, 2003).

Oliveira e Schwanka (2009) esclarecem que a Administração Consensual utiliza diversos instrumentos de ação para fomentar a colaboração entre diferentes atores sociais, como os acordos administrativos, que formalizam compromissos entre a Administração Pública e cidadãos ou entidades privadas, facilitando a cooperação em iniciativas específicas. A concertação administrativa permitiria que a administração renunciasse ao uso de poderes imperativos, buscando uma colaboração ativa dos destinatários das ações por meio de diálogo e entendimento. Essa contratualização estabeleceria relações formais entre o setor público e outros setores, promovendo uma gestão flexível e incentivando a participação conjunta na execução de políticas.

Além disso, métodos como conciliação e mediação também possibilitariam a resolução de conflitos de forma consensual, sem imposição unilateral, enquanto fóruns e conselhos criariam espaços para o diálogo entre governo, sociedade civil e setor privado. Esses instrumentos evidenciam a intenção da Administração Consensual de construir um ambiente

colaborativo e democrático, em que diferentes interesses são considerados na formulação e implementação de políticas públicas (Oliveira; Schwanka, 2009).

O artigo de Marrara (2024) analisa o papel do art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) como um marco normativo que consolidaria a consensualidade no âmbito da Administração Pública. Um dos conceitos centrais expostos no texto é o de concertação, que representaria a busca de consenso entre a Administração Pública e os destinatários de suas ações. Esse consenso poderia ser alcançado por meio de compromissos, divididos em dois tipos principais: acordos integrativos, que complementaríamos processos administrativos como licenciamentos e autorizações; e acordos substitutivos, que encerrariam a necessidade de processos sancionadores, promovendo ajustes de conduta negociados. O autor destaca que esses compromissos contribuiriam para a contratualização administrativa, ao incorporar práticas de colaboração e diálogo em um sistema jurídico tradicionalmente marcado pela imposição unilateral do poder estatal.

Desta forma, o art. 26 da LINDB estabeleceria regras gerais para a celebração de compromissos, incluindo requisitos “finalísticos”, “materiais” e “formais”. Entre os finalísticos, destaca-se que os compromissos deveriam buscar a eliminação de irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas, e poderiam ser aplicados tanto em processos sancionadores quanto em contextos liberatórios, como licenciamentos. No aspecto material, os compromissos deveriam ser proporcionais, eficientes e compatíveis com o interesse público, sem permitir a desoneração permanente de deveres ou condicionantes já estabelecidos. Por fim, no âmbito formal, a lei exigiria a oitiva do órgão jurídico competente, para garantir a clareza na redação das cláusulas e a publicação oficial como condição para a eficácia dos acordos (Marrara, 2024).

O autor conclui que o art. 26 da LINDB consolida os compromissos como ferramentas indispensáveis do Direito Administrativo, permitindo sua aplicação ampla e prescindindo de normas específicas para viabilizar sua adoção. Contudo, enfatiza a importância de regulamentação complementar para assegurar a segurança jurídica e a eficácia desses instrumentos em todas as esferas da Administração Pública (Marrara, 2024).

A literatura apresentada permite a sistematização dos instrumentos consensuais de resolução de conflitos na Administração Pública. O quadro abaixo apresenta de forma sintética as principais características dos instrumentos apresentados.

Quadro 14 - Características dos Instrumentos Consensuais

Instrumento	Finalidade	Modo de operação	Efeitos esperados
Ajuste de conduta	Substituir sanção por ajuste negociado	Acordo com obrigações para cessar irregularidades e prevenir reincidência	Encerramento de processos sancionadores; correção de conduta
Acordos administrativos	Integrar/viabilizar políticas, projetos e autorizações por cooperação	Ajuste entre Administração e particulares para execução conjunta	Flexibilidade e legitimidade decisória; ganhos de eficiência
Conciliação	Construir acordo para resolver controvérsias com menor litigiosidade	Terceiro imparcial facilita diálogo e propõe alternativas	Soluções voluntárias; redução de custos e tempo
Mediação	Ampliar convergências e reduzir divergências rumo a solução comum	Mediador promove comunicação e formula opções aos envolvidos	Acordos mutuamente satisfatórios; prevenção de litígios
Arbitragem	Resolver controvérsia por decisão de árbitros	Partes submetem-se à sentença arbitral	Definição final do litígio; segurança jurídica
Concertação administrativa	Reduzir uso de poderes imperativos, privilegiando adesão	Processos dialógicos para alinhar Administração e destinatários	Legitimação e corresponsabilidade
Contratualização administrativa	Estruturar relações cooperativas formais	Uso de instrumentos pactuais para complementar atos administrativos	Gestão flexível; previsibilidade
Fóruns e conselhos	Criar espaços institucionais para formação de consenso	Deliberação/consulta entre governo, sociedade civil e setor privado	Inclusão de interesses plurais; decisões mais informadas

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O quadro evidencia uma arquitetura graduada de consensualidade, que vai dos arranjos procedimentais e institucionais (fóruns/conselhos, concertação e contratualização), passando pelos mecanismos negociais e compositivos (acordos administrativos, conciliação e mediação) e, por fim, a soluções heterocompositivas (arbitragem) e substitutivas da sanção (ajuste de conduta). Em termos de governança, infere-se que os primeiros reduziriam custos de transação *ex-ante* e ampliariam legitimidade por inclusão e corresponsabilidade; os segundos operariam como tecnologias de tratamento de controvérsias, a fim de produzir acordos com potencial de cumprimento voluntário.

Diferentes áreas do Direito Administrativo têm apresentado propostas de resolução de conflitos que busquem respostas diversas da aplicação de sanções. No controle externo, o Termo de Ajustamento de Gestão - TAG - surge como alternativa às sanções tradicionais dos Tribunais de Contas (Corrêa, 2021; Zelinski, 2019). Na proteção de dados, o *compliance* e

acordos de leniência ganham destaque na atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD (Arriola Junior et al., 2020). No direito aduaneiro, a consensualidade é debatida em relação à pena de perdimento de mercadorias (Del Col, 2022). Na atividade sancionadora do Banco Central, o Termo de Compromisso - TC - e o Acordo Administrativo em Processo de Supervisão - APS - são exemplos de instrumentos que buscam soluções negociadas (Silva, 2025). Mesmo no direito ambiental, em que a indisponibilidade do bem jurídico impõe desafios, há exemplos de acordos de reparação e recomposição de danos (Freitas; Saikali, 2021; Cappelli, 2011).

No contexto da regulação administrativa, a consensualidade tem se consolidado como um paradigma em ascensão, especialmente no âmbito das agências reguladoras, ao questionar a lógica de verticalidade do Direito Administrativo e propor a escolha do meio mais adequado para atingir os objetivos da lei, em vez da simples aplicação da regra legal. Essa inflexão seria motivada por uma perspectiva instrumental focada na eficiência, pois o modelo sancionatório tradicional, baseado em multas, frequentemente se mostraria ineficaz devido aos baixos índices de arrecadação, comprometendo a política regulatória. Diante disso, instrumentos consensuais, como os termos de ajustamento de conduta (TAC) e compromissos de cessação de prática, surgem como alternativas para a reparação de danos, alteração de comportamentos e consecução de objetivos de política pública. Tais acordos permitiriam que a Administração deixe de aplicar a sanção, optando por outras formas de soluções, com experiências em agências como a ANAC e ANATEL (Aragão, 2005; Farias, 2020; Garcia, Passos e Moreira, 2022; Marrara, 2017; Palma, 2010; Ragazzo, France e Vianna, 2017; Saddy e Greco, 2015; Sundfeld e Câmara, 2011).

No contexto do enfrentamento à corrupção e aos crimes econômicos, o acordo de leniência se apresenta como um instrumento de negociação entre o ente estatal e um infrator confesso que oferece colaboração probatória em troca de suavização ou extinção da punição, surgindo como resposta à dificuldade de detecção e repressão de ilícitos sofisticados e reticulares, como os crimes de “colarinho branco”. A aplicação desse mecanismo no Brasil é sustentada por diversas legislações, como a Lei nº 12.529/2011 (Direito Administrativo da Concorrência), a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e a Lei nº 13.506/2017 (BC/CVM), o que, embora sinalize a maturação do enfrentamento à corrupção, visto o aumento de acordos firmados pela CGU, também enseja incertezas quanto às delimitações jurídicas e autoridades competentes para cada programa. Nesse contexto de diversidade normativa, a aplicabilidade de um “balcão único” coordenado por órgãos essenciais (como CGU, AGU, MPF e TCU) é vista

como um caminho para maior transparência, segurança jurídica e previsibilidade nas negociações anticorrupção (Correa et al., 2024; Faria, 2020; Macedo; Sant'ana, 2019; Marrara, 2015; Mello, Maioli e Abati, 2014).

Já no âmbito da improbidade administrativa, a introdução dos Acordos de Não Persecução Cível (ANPC) e as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) introduziriam a consensualidade como um mecanismo para remediar a quebra da ordem jurídica, superando a perspectiva tradicional que via dissonância entre "acordo" e a indisponibilidade do interesse público. Neste diapasão, a consensualidade seria encarada como a materialização do próprio interesse público, redefinindo o tratamento da improbidade de uma abordagem estritamente punitiva para uma resolução negociada em busca da tutela efetiva do interesse público. Assim, a proibição original de transações na Lei de Improbidade teria sido superada pela evolução do direito processual, que passou a admitir instrumentos de justiça negociada e a aplicabilidade do negócio jurídico processual (art. 190 do CPC), incluindo a colaboração premiada e o acordo de leniência, desde que observados os limites legais, sendo a Lei nº 13.964/19 (Pacote Anticrime) crucial para solidificar a possibilidade legal do ANPC (Cibils, 2020; Didier Jr. e Bomfim, 2017; Garcia, 2017; Gomes Júnior, Ferreira e Cruz, 2020; Lane, 2018).

No processo evolutivo do Direito Administrativo dos contratos, propõe-se um novo regime jurídico que trataria o contrato administrativo como instrumento de desenvolvimento, defendendo a aplicação subsidiária da condição de autoridade e a inexistência de um regime geral de prerrogativas, em busca de uma relação jurídica multilateral e paritária. Nessa perspectiva, a consensualidade se tornaria um elemento relevante na gestão contratual, privilegiando meios negociais para a solução de controvérsias. Assim, a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) teria consolidado essa tendência ao prever formas consensuais de solução de conflitos, como a conciliação, a mediação, o Comitê de Resolução de Disputas e a arbitragem. Contudo, a plena efetivação dessa justiça negocial exigiria que a Administração procedimentalizasse e regulamentasse a aplicação desses instrumentos, promovendo uma cultura de diálogo (Batista e Sucupira, 2022; Garofano, 2014; Santos, 2019; Santos, 2023; Silva Neto e Morais, 2024; Valle, 2018).

No âmbito do Direito Administrativo Disciplinar, quando o assunto é instrumentos de consensualidade, o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC - emerge como um instrumento central, especialmente para infrações disciplinares de menor potencial ofensivo, visando evitar o alto custo e a morosidade dos Processos Administrativos Disciplinares - PAD - tradicionais.

Segundo Oliveira e Grotti (2021), a criação ou redesenho de potestades sancionadoras, exercitáveis mediante formas dialógicas, concertadas e consensuais não demoraria a atracar no porto do Direito Administrativo Sancionador Disciplinar. Maraschin e Balinski (2022) corroboram essa visão, argumentando que o PAD tradicional demonstraria sinais de esgotamento, consumindo elevados recursos e tempo, além de apresentar alto percentual de prescrições.

Entretanto, a implementação da consensualidade no Direito Administrativo Sancionador Disciplinar enfrenta desafios significativos. Lima (2024) destaca que o fenômeno da consensualização tem ganhado espaço nos estudos do Direito Administrativo Disciplinar, motivado por razões econômico-financeiras e pela busca por ações mais eficientes, mas aponta para a necessidade de considerar a literatura jurídica, a legislação pertinente e a prática administrativa para compreender os principais entraves à adoção de soluções concertadas. A resistência ao abandono do modelo tradicional, a complexidade das relações de sujeição especial entre a Administração e seus servidores e a necessidade de garantir a legalidade e a tipicidade das infrações seriam alguns dos obstáculos a serem superados.

A busca por alternativas consensuais também se justificaria pelos custos envolvidos na condução de um PAD. Nóbrega e Tabak (2017) estimaram os custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal, demonstrando os valores totais suportados pelo erário com a condução de sindicâncias e PADs. O estudo apontou o custo médio de um PAD, evidenciando a necessidade de buscar soluções mais eficientes e menos onerosas. Além dos custos financeiros, o ônus suportado pelo servidor processado, incluindo o tempo dedicado ao processo, o desgaste emocional e a estigmatização, também reforçaria a importância da consensualidade.

A mediação também tem se consolidado como uma ferramenta relevante para a gestão e resolução de conflitos, recebendo particular atenção quanto à sua aplicabilidade em processos disciplinares. Nesse contexto, a pesquisa de Menegaz (2019) abordou a viabilidade da aplicação da mediação como forma de solucionar conflitos na Administração Pública federal, partindo de um diagnóstico preciso da sociedade contemporânea: a prevalência de uma “cultura do litígio”. Este fenômeno se manifestaria em um alto e crescente índice de processos judiciais e administrativos, que sobrecarregam a máquina estatal e, muitas vezes, não solucionam a raiz dos desentendimentos.

A mediação, então, apresentaria-se como um mecanismo autocompositivo que se diferencia fundamentalmente do PAD tradicional. Enquanto este operaria sob uma lógica

heterocompositiva, em que um terceiro (a comissão disciplinar) propõe uma decisão, a mediação facultaria às partes a retomada do diálogo, permitindo que elas mesmas se tornem protagonistas na construção da solução. Com base nessa premissa, o trabalho conclui pela plena possibilidade de aplicação da mediação e avança ao propor a criação de um plano piloto para a implantação de uma Câmara de Mediação, visando não apenas a redução quantitativa de PADs, mas, sobretudo, a resolução dos conflitos internos de uma forma mais compositiva e restauradora (Menegaz, 2019).

Em linha semelhante, o artigo de Dias e Rogério (2012) propõe a inserção formal da mediação no curso do PAD, com o objetivo de fomentar a consensualidade. A análise contrasta as vantagens e os fundamentos teóricos da mediação com a rigidez do procedimento tradicional do PAD, argumentando que a abordagem consensual pode proporcionar soluções mais adequadas e customizadas ao caso concreto. As autoras rebatem a tese de que tal prática violaria princípios constitucionais, como o da legalidade, ao sustentarem que o interesse público também seria atendido por meio dos instrumentos de resolução pacificadora dos litígios.

Entre os benefícios elencados, destacam que a mediação teria a capacidade de resolver as questões subjacentes ao conflito e a significativa redução de custos processuais, promovendo, ao final, a autonomia do servidor e a pacificação social no ambiente de trabalho. Para sua operacionalização, sugerem que os conflitos passíveis de mediação sejam expressamente definidos nos Estatutos dos Servidores Públicos, com a previsão de suspensão do PAD durante o trâmite do procedimento de mediação (Dias; Rogério, 2012).

Aprofundando a perspectiva da mediação como um mecanismo de gestão, o trabalho de Santos (2019) focou na sua aplicação para apoiar o sistema processual disciplinar. O objetivo central foi propor a criação de uma câmara de mediação e de um juízo de admissibilidade, oferecendo uma alternativa para a gestão de conflitos. A autora evidencia a necessidade de racionalizar e otimizar os procedimentos administrativos, destacando que os conflitos são inerentes a qualquer organização e, quando não são bem gerenciados, podem gerar custos, sejam eles financeiros, de tempo ou emocionais, com impactos diretos e negativos na produtividade e no clima organizacional. Nesse sentido, a mediação é apresentada como uma alternativa que ofereceria vantagens em relação ao PAD tradicional.

Já o artigo de Alves, Cardoso e Santos (2024) discute a aplicabilidade da mediação no âmbito administrativo disciplinar do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina -

TCE/SC. A pesquisa argumenta que a mediação se apresentaria como um meio para resolver controvérsias na Administração Pública, com potencial para evitar a instauração de processos disciplinares formais. A abordagem é apresentada como focada na comunicação dialógica e orientativa, oferecendo vantagens processuais, temporais e econômicas significativas ao evitar procedimentos que são, por natureza, demorados e dispendiosos.

Para além do Termo de Ajustamento de Conduta e da Mediação, o debate contemporâneo sobre a aplicação de instrumentos consensuais no Direito Disciplinar encampa um leque mais amplo de mecanismos, cada um adaptado a diferentes níveis de complexidade e infrações. Entre essas possibilidades, destacariam-se a transação administrativa, a suspensão condicional e, em uma abordagem mais arrojada para o enfrentamento de ilícitos graves, a colaboração premiada disciplinar. A análise dessas diferentes ferramentas revela um movimento em direção a um sistema disciplinar mais estratégico e multifacetado.

O artigo de Aparecido (2025) propõe a implementação da Transação Administrativa Disciplinar na Polícia Militar do Paraná - PMPR. O estudo parte de uma premissa pragmática: embora os processos disciplinares devam sempre respeitar o contraditório e a ampla defesa, a burocracia e a morosidade inerentes ao rito formal frequentemente impediriam a celeridade necessária para a gestão disciplinar. A proposta, portanto, seria a criação de um mecanismo aplicável a infrações de natureza leve e média. Inspirada em experiências bem-sucedidas de outros órgãos, a transação seria oferecida antes mesmo da abertura do procedimento formal.

Nesse modelo, a autoridade competente intimaria o suposto infrator, oferecendo-lhe a oportunidade de firmar um compromisso de não repetir a conduta por um determinado período. A proposta visaria desburocratizar os setores de Justiça e Disciplina, otimizando a resolução de conflitos internos e, conseqüentemente, fortalecendo a relação da instituição com seus servidores. Para sua efetiva implementação, o autor ressalta a necessidade de adequação legislativa, capacitação do pessoal e a garantia de transparência em todos os atos, assegurando que a transação contribua para resolução de conflitos disciplinares de forma mais eficiente, justa e próxima da comunidade (Aparecido, 2025).

Seguindo uma vertente similar de consensualidade para infrações de menor gravidade, o trabalho de Ferraz (2007) discutiu a implementação da Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar - SUSPAD - no município de Belo Horizonte. O estudo revelou que apenas 1% dos processos disciplinares instaurados tratavam de irregularidades de maior potencial lesivo, o que justificaria a busca por alternativas ao oneroso “controle-sanção”. Inspirada na suspensão

condicional do processo penal, a SUSPAD, introduzida pela Lei Municipal 9.310/06, foi aplicada a infrações de menor gravidade, mediante o cumprimento de certas condições pelo servidor.

Os resultados indicaram uma alta taxa de adesão ao instituto (79%) e uma redução no tempo médio de tramitação dos processos, que caiu de 16 meses para apenas 5 meses, além de um aumento significativo no número de processos solucionados. O autor defendeu a constitucionalidade e a eficácia da SUSPAD, rebatendo críticas de que seria um mecanismo de “engavetamento” e afirmando que, ao contrário, o instituto prestigiaria os princípios da eficiência, economicidade, eficácia e, fundamentalmente, da dignidade da pessoa humana (Ferraz, 2007).

A aplicação desse mesmo instrumento foi analisada por Yoshinaga (2022) no contexto do Estado de São Paulo, com a Suspensão Condicional da Sindicância - SUSCONSIND, prevista na Lei Complementar nº 1.381/2021. Este mecanismo permitiu a suspensão da sindicância disciplinar sob condições específicas, visando evitar a aplicação de penalidades em casos de menor gravidade e para servidores sem histórico desabonador. O estudo destacou a natureza despenalizadora do instituto, sua semelhança com a figura correspondente no processo penal e seu objetivo de promover maior celeridade e eficiência na resolução de conflitos.

A análise se aprofundou nos requisitos, prazos e condições para a aplicação da SUSCONSIND, bem como nas hipóteses de sua revogação. Um ponto central da discussão foi a controvérsia sobre a discricionariedade da Administração em propor a suspensão, mesmo quando os requisitos legais são preenchidos. O autor defendeu que a lei estabeleceu as condições de celebração, minimizando as possibilidades de discricionariedade da autoridade. As conclusões reforçaram os benefícios da SUSCONSIND, tanto para a Administração quanto para o servidor, ao promover uma relação negociada e um desfecho mais ágil e humano para os procedimentos disciplinares (Yoshinaga, 2022).

De forma diversa aos estudos anteriores, que analisaram instrumentos consensuais para infrações leves, e adentrando o campo das infrações demissionais, o artigo de Souza Júnior e Peixoto (2022) propôs um instrumento consensual mais robusto: a Colaboração Premiada Disciplinar. A proposta partiu da constatação de que o processo disciplinar tradicional possuiria limitações na obtenção de provas em esquemas de corrupção envolvendo organizações criminosas na esfera administrativa. Diferentemente do âmbito penal ou da responsabilização

de pessoas jurídicas (Lei Anticorrupção), o ordenamento disciplinar não ofereceria estímulos eficazes para que servidores acusados de faltas graves colaborassem com as investigações.

Essa lacuna, segundo os autores, resultaria na perda de informações cruciais para dismantelar esquemas maiores e alcançar os níveis mais altos da hierarquia criminosa. A solução proposta seria uma alteração na Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013), com a inclusão de um artigo que permitisse a aplicação da colaboração premiada disciplinar a servidores de toda a Administração Pública. Os benefícios para o colaborador poderiam incluir a substituição da pena de demissão por uma suspensão de até 90 dias, além de outras restrições. A proposta inovadora buscaria também integrar as esferas penal e disciplinar, de modo que o compromisso do colaborador de dizer a verdade assumido em uma esfera se estendesse à outra, garantindo coerência e maximizando o potencial de desvelamento dos ilícitos (Souza Júnior; Peixoto, 2022).

Em síntese, os estudos citados demonstraram que ainda existe um campo a ser cultivado no que se refere aos instrumentos consensuais no Direito Administrativo Disciplinar. As conclusões apontaram para a necessidade de uma expansão da “caixa de ferramentas” de soluções negociadas, permitindo à Administração escolher o mecanismo mais adequado à natureza e à gravidade de cada infração. Coletivamente, esses trabalhos indicam que a evolução do direito disciplinar não reside em uma única fórmula, mas na capacidade de aplicar o instrumento consensual correto para cada desafio, caminhando em direção a um sistema de controle mais inteligente, estratégico e alinhado aos princípios da Administração Pública contemporânea.

7. Termo de Ajustamento de Conduta - TAC

Saddy e Greco (2015) esclarecem que o Termo de Ajustamento de Conduta se trata de um instrumento consensual utilizado para a resolução de conflitos entre a Administração Pública e agentes públicos, com o objetivo de encontrar soluções sem a adoção unilateral do Estado de uma medida punitiva. Assim, ele possibilitaria a substituição de sanções por medidas que privilegiassem a pacificação, assegurando a cessação da conduta irregular e a reparação de seus impactos. Para os autores, o TAC possui três elementos essenciais: “consensualidade”, “alternatividade” e “finalidade pública”, que orientariam sua aplicação e assegurariam sua efetividade como mecanismo de regulação e *enforcement* administrativo.

A consensualidade referiria-se à necessidade de acordo entre as partes envolvidas, sem imposição unilateral da Administração, permitindo que o infrator e o órgão público negociassem uma solução. A alternatividade significaria que o TAC deve ser uma opção válida dentro do ordenamento jurídico, oferecendo uma alternativa à aplicação direta de sanções, por meio de compromissos ajustados à situação concreta. Já a finalidade pública asseguraria que o acordo firmado estivesse alinhado com o interesse coletivo, promovendo a adequação da conduta infratora às normas vigentes (Saddy; Greco, 2015).

Entre as principais vantagens do TAC estariam a agilidade na solução de conflitos, a redução da burocracia e dos custos processuais, além do aumento da eficiência da Administração Pública. Ele evitaria a judicialização de demandas sancionatórias, permitindo que as condutas desviantes fossem corrigidas de forma mais célere e pacífica. Além disso, contribuiria para a melhoria da conformidade dos agentes regulados, ao incentivar medidas que minimizassem impactos negativos e reforçassem boas práticas (Saddy; Greco, 2015).

Neste sentido, Maraschin e Balinski (2022) defendem a redução das restrições normativas dispostas na legislação para que o TAC atinja seu pleno potencial. A CGU desempenharia um papel importante nesse caminho, buscando densificar normativamente o que seria considerado infrações leves e prejuízo de pequeno valor, estabelecendo procedimentos para a sua aplicação.

Sob uma perspectiva teórica, Oliveira e Grotti (2021) analisaram os fundamentos da consensualidade no Direito Administrativo Disciplinar, defendendo que o TAC seria compatível com a estrutura jurídica da Administração Pública brasileira, desde que respeitados

os limites normativos e os princípios da legalidade e do devido processo legal. Os autores argumentam que o ajustamento disciplinar representaria um passo importante na transição do modelo formal para uma abordagem orientada à resolução de conflitos e ao aperfeiçoamento institucional. O TAC, nesse sentido, não esvaziaria o poder sancionador do Estado, mas o transformaria em um mecanismo mais funcional e aderente aos fins públicos.

A experiência da Receita Federal do Brasil - RFB - tem sido uma das mais expressivas no uso do TAC no âmbito disciplinar. De acordo com o estudo de Vicente e Dezan (2022), a Corregedoria da RFB observou uma significativa redução na prescrição de sanções, como a advertência, após a adoção dos acordos. Essa prática consistia em propor ao servidor um compromisso formal de não repetição da conduta irregular, com possíveis obrigações adicionais de natureza pedagógica ou reparatória, desde que preenchidos critérios de admissibilidade previamente definidos. A análise empírica realizada pelos autores demonstrou que os TACs não apenas agilizaram a resposta administrativa, como também promoveram a responsabilização efetiva de servidores por condutas leves, que antes passavam impunes devido à lentidão do processo tradicional, culminando, muitas vezes, em prescrição da pretensão punitiva da administração.

Também com foco na RFB, Abras (2023) aprofunda o estudo da aplicação prática do TAC, propondo mecanismos para seu aperfeiçoamento e ampliação. O autor sugere, entre outras medidas, o desenvolvimento de indicadores de desempenho para avaliar a eficácia dos acordos, a capacitação permanente dos agentes correcionais e a uniformização das diretrizes em nível nacional. Destaca-se que a adesão ao TAC, longe de significar impunidade, representaria uma modalidade de responsabilização muitas vezes mais adequada à complexidade das relações funcionais contemporâneas.

No contexto do Ministério Público do Trabalho - MPT, Costa e Spengler (2023) examinaram a aplicação do Termo de Adequação de Conduta Funcional - TACF. A proposta, de caráter preventivo e pedagógico, permitiu ao servidor reconhecer a impropriedade de sua conduta e se comprometer formalmente com sua correção, sem que se iniciasse um processo punitivo. Os autores defendem que essa prática fortaleceu a função institucional do MPT como promotor de direitos fundamentais também dentro de sua estrutura, além de contribuir para a construção de uma cultura organizacional mais transparente, colaborativa e responsável.

Outro importante estudo é o de Moraes e Sepúlveda (2019), que examinou a regulamentação interna do TAC na estrutura do Ministério Público, reconhecendo a ausência de

previsão expressa na Lei nº 8.112/1990, mas apontando sua compatibilidade com os princípios da legalidade, eficiência, razoabilidade e interesse público. Para os autores, a instituição do Ajustamento Disciplinar preencheu lacunas da legislação vigente ao oferecer uma solução consensual e proporcional para desvios de menor gravidade, ao mesmo tempo em que evitou o desgaste do processo punitivo e contribuiu para a melhoria da conduta funcional dos servidores.

Ainda no escopo do Ministério Público, O artigo de Ribeiro (2019), examinou o Acordo de Resultados como um instrumento para a resolução consensual de conflitos no regime disciplinar de membros do Ministério Público brasileiro, conforme a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018. O autor argumenta que a adoção de mecanismos consensuais, como o Acordo de Resultados, tornou a atuação administrativa mais eficiente e resolutiva, especialmente em casos de infrações disciplinares leves ou de menor gravidade que nem sempre são efetivamente coibidas pelos custosos processos administrativos disciplinares tradicionais. A finalidade do Acordo de Resultados seria promover a adequação de condutas funcionais dos membros do Ministério Público, visando a recomposição da normalidade administrativa e o aperfeiçoamento da atuação institucional através do estabelecimento de metas de produtividade e prazos, no interesse da administração.

Marques (2022) analisou o uso do TAC como uma alternativa à instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares no âmbito da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, entre 2017 e 2021. A pesquisa demonstrou que o TAC, especialmente em casos de infrações leves, como advertência e suspensão de até 30 dias, representou uma solução mais célere e econômica, alinhada aos princípios da boa governança. A autora propõe a criação de um protocolo orientador para auxiliar gestores públicos na identificação de situações em que a celebração do TAC seria juridicamente viável e administrativamente vantajosa. A conclusão central do trabalho foi que o uso do TAC contribuiu significativamente para a racionalização dos recursos humanos e financeiros da Administração Pública, permitindo que esforços fossem redirecionados às atividades-fim. Assim, o TAC reforçaria a responsabilização pedagógica e o compromisso institucional com a ética pública.

No Estado de Rondônia, a Lei Complementar nº 68, de 1992, com as alterações da Lei Complementar nº 993, de 2018, integrou os procedimentos para a aplicação do TAC no âmbito da Administração Pública Estadual, para fins disciplinares. As vantagens apontadas com a implementação do TAC foram multifacetadas, incluindo a celeridade na solução de conflitos,

evitando a morosidade dos processos judiciais e administrativos. Além disso, destacou-se também a promoção da eficiência ao racionalizar esforços na apuração de faltas de baixa ofensividade, dispensando a instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares burocráticos, desonerando o Poder Judiciário e os órgãos de controle. Seu caráter não punitivo visou a reeducação do servidor e o aprimoramento do serviço, restabelecendo a harmonia e promovendo o crescimento funcional. Dessa forma, o TAC se apresentou como uma ferramenta para a resolução de conflitos, contribuindo para a economia, eficiência e celeridade na Administração Pública (Paula et al, 2022).

Os trabalhos apresentados sinalizam a existência de uma literatura que adere ao uso do TAC no Direito Administrativo Disciplinar, enfatizando seus eventuais benefícios, mas, em regra, não abordam as questões críticas já apresentadas neste estudo. Como exposto anteriormente, o foco dos benefícios quase sempre giram em torno de celeridade e economia, passando por elementos pedagógicos que não são claramente demonstrados.

7.1. Evolução Normativa do TAC no Poder Executivo Federal

Nesta seção serão analisadas as normas que implementaram o TAC no Poder Executivo e sua evolução ao longo do tempo. Ao todo, 7 normas introduziram e alteraram a utilização do TAC. Algumas buscaram fazer apenas ajustes nas normas vigentes, enquanto outras revogaram por completo a norma anterior. Inicialmente, será exposto o percurso normativo percorrido sobre o tema no Poder Executivo Federal. Em seguida, a evolução normativa será analisada e apresentada, a fim de que seja possível uma compreensão profundada sobre a normatização do TAC.

Em primeiro lugar, esclarece-se que o primeiro ato normativo que tratou do TAC foi a Instrução Normativa CGU nº 02, de 30 de maio de 2017⁶. A IN nº 02/2017 estabeleceu que o âmbito de aplicação do TAC restringiria-se a condutas sancionáveis com a penalidade de advertência, conforme o art. 129 da Lei nº 8.112, de 1990, ou com sanção similar prevista em lei ou regulamento interno, caracterizando-se assim a infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Pela norma, o agente público responsável pela irregularidade assumia formalmente a

⁶ Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33687/10/Instrucao_Normativa_2_Extrao_TAC%20_2017.pdf

responsabilidade pela conduta, comprometendo-se a ajustar o seu comportamento e a observar os deveres e proibições estabelecidos na legislação vigente (Brasil, 2017).

Pela IN nº 02/2017, a celebração do TAC seria um ato formal realizado pela autoridade que detinha a competência para a instauração do respectivo procedimento disciplinar, sendo obrigatória a homologação pela autoridade competente para aplicar a penalidade de advertência. A proposição do TAC poderia ocorrer tanto de ofício pela administração quanto a pedido do agente público interessado. Caso o pedido fosse feito pelo interessado no contexto de um procedimento disciplinar em curso, ele deveria ser apresentado à autoridade instauradora em um prazo de até cinco dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado. Era facultado o indeferimento do pedido por parte da autoridade competente, desde que houvesse um juízo de admissibilidade anterior que tivesse concluído pelo não cabimento do TAC em relação à irregularidade em apuração (Brasil, 2017).

A IN nº 02/2017 estabelecia hipóteses taxativas que impediam a celebração do ajuste. O TAC não seria firmado se houvesse indícios de crime, de ato de improbidade administrativa, ou de circunstância que justificasse a majoração da penalidade disciplinar. Adicionalmente, a existência de indício de prejuízo ao erário impediria a celebração, salvo se o valor do prejuízo fosse igual ou inferior ao limite estabelecido para licitação dispensável e o agente responsável promovesse integral ressarcimento. Contudo, a apuração de extravio ou dano a bem público seria tratada por meio de outro instrumento, o Termo Circunstanciado Administrativo - TCA, em consonância com a IN/CGU nº 04/2009⁷, não se aplicando, em regra, o TAC nestes casos (Brasil, 2017).

Outras restrições de natureza subjetiva também eram impostas ao servidor, impedindo a celebração do TAC caso já tenha celebrado acordo nos últimos dois anos ou se possuísse registro válido de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais. Em relação ao seu conteúdo, o TAC deveria especificar obrigatoriamente a qualificação do agente público envolvido, os fundamentos de fato e de direito que justificavam a sua celebração, a descrição clara das obrigações assumidas pelo agente, o prazo e o modo para o cumprimento dessas obrigações, e a forma de fiscalização. O prazo máximo para o cumprimento das obrigações não poderia ultrapassar o limite de dois anos (Brasil, 2017).

Uma vez celebrado, o TAC deveria ser comunicado à chefia imediata do servidor, com o envio de cópia do termo, para que esta realizasse o acompanhamento do seu efetivo cumprimento. O termo seria registrado nos assentamentos funcionais, sendo o registro

⁷ Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33689/13/IN_CGU_04_2009.pdf

cancelado após o decurso de dois anos a contar da data prevista para o término de sua vigência. O cumprimento das condições do TAC, declarado pela chefia imediata, possuía como consequência jurídica a não instauração de procedimento disciplinar pelos fatos que foram objeto do ajuste. Em contraste, o descumprimento do TAC implicaria a adoção imediata, pela chefia, das providências necessárias para a instauração ou continuidade do procedimento disciplinar respectivo, sem que isso prejudicasse a apuração da inobservância das obrigações assumidas no ajustamento de conduta (Brasil, 2017).

A IN nº 02/2017 determinava ainda que o TAC fosse registrado no sistema CGU-PAD (Sistema de Monitoramento de Procedimentos Disciplinares da CGU) em até trinta dias após sua celebração, cabendo aos órgãos e entidades manterem o registro atualizado sobre o cumprimento de suas condições. Finalmente, a norma estabelecia a nulidade do TAC firmado sem a observância dos requisitos previstos, com a ressalva de que a autoridade que concedesse irregularmente o benefício poderia ser responsabilizada, nos termos da Lei nº 8.112/90 (Brasil, 2017).

A Instrução Normativa nº 8, de 16 de maio de 2019⁸, estabeleceu alterações em dispositivos da IN nº 02/2017. No que tange aos aspectos formais do procedimento, alterou a necessidade de homologação do TAC, que passou a ser realizada pela autoridade competente para a aplicação da penalidade de advertência. Contudo, o texto previu uma exceção à regra, dispensando a referida homologação nos casos em que a autoridade celebrante do acordo fosse a mesma com competência para a sua celebração. Em relação à aplicabilidade do instrumento, estabeleceu a vedação do uso do TAC em situações que envolvam crime de ação penal pública ou atos de improbidade administrativa (Brasil, 2019a).

A natureza e a duração das obrigações assumidas no TAC foram regulamentadas. Primeiramente, exigiu-se que as obrigações impostas pela administração mantivessem proporcionalidade e adequação em relação à conduta irregular praticada, visando tanto a mitigação de futuras infrações quanto a compensação de eventual dano causado. O texto listou, de forma exemplificativa, diversas modalidades de obrigações que poderiam ser estabelecidas, incluindo a reparação do dano, ajustes de conduta que configurassem obrigação de fazer ou não fazer em consonância com a legislação vigente, a participação do agente público em cursos voltados à compreensão de seus deveres, proibições ou à melhoria do desempenho do serviço, acordos sobre o cumprimento e compensação de horário de trabalho, o estabelecimento de

⁸ Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33693/8/IN_8_19.pdf

metas de desempenho, e a submissão a controles específicos pertinentes à irregularidade cometida (Brasil, 2019a).

Por fim, abordou a publicidade e o acompanhamento do acordo. Após a celebração, deveria ser publicado um extrato do TAC em boletim interno ou no Diário Oficial da União, devendo este extrato conter o número do processo, o nome do servidor envolvido e uma descrição genérica do fato objeto do ajuste. Adicionalmente, a celebração do TAC exigia comunicação formal à chefia imediata do agente público, com o envio de uma cópia do termo para que esta realizasse o acompanhamento do cumprimento efetivo das obrigações estabelecidas. Foi previsto que o acesso ao conteúdo integral do TAC se manteria restrito até o seu efetivo cumprimento ou até a conclusão do processo disciplinar instaurado em razão de eventual descumprimento (Brasil, 2019a).

A Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019⁹, promoveu uma reestruturação, pois revogou integralmente as disposições anteriores contidas nas Instruções Normativas nº 02/2017 e nº 08/2019. Uma das alterações mais profundas introduzidas pelo novo diploma disse respeito à expansão do conceito de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Enquanto a IN nº 02/2017 limitava o cabimento do TAC a condutas puníveis exclusivamente com advertência, a IN nº 17/2019 ampliou esse espectro para abranger também as infrações passíveis de suspensão por até 30 dias. Ressalva-se, todavia, que para servidores não ocupantes de cargo efetivo a aplicação do instituto permaneceu restrita aos casos puníveis com advertência (Brasil, 2019b).

No plano procedimental, a IN nº 17/2019 introduziu maior flexibilidade e participação dos atores processuais ao incluir a comissão responsável pela condução do PAD como parte legítima para sugerir a celebração do ajuste, faculdade que se somou à proposição de ofício pela autoridade instauradora ou à apresentação pelo próprio interessado. Sob a égide das normas anteriores, a iniciativa estava restrita apenas aos dois últimos entes mencionados. Adicionalmente, o prazo para que o agente público interessado apresentasse o pedido de TAC em procedimentos já instaurados foi duplicado, passando de cinco dias, conforme previsto anteriormente, para dez dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado (Brasil, 2019b).

Quanto aos requisitos objetivos para a viabilidade do acordo, a IN nº 17/2019 manteve a exigência de que o investigado não possuísse registro vigente de penalidade disciplinar e não tenha firmado outro TAC nos dois anos anteriores. No que concerne à reparação de danos, a IN

⁹ Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42628/1/IN_17_2019.pdf

nº 17/2019 estabeleceu que o valor do prejuízo ao erário não poderia ser superior ao limite definido como de licitação dispensável pela norma de licitações aplicável, afastando a referência estrita ao art. 24 da Lei nº 8.666/1993, que constava no texto de 2017. Por meio desse ajuste, o agente público comprometia-se a observar os deveres e proibições legais, podendo assumir obrigações proporcionais como a retratação, a participação em cursos ou o cumprimento de metas de desempenho (Brasil, 2019b).

No campo da eficácia jurídica e controle, a IN nº 17/2019 trouxe uma inovação relevante ao prever expressamente que a celebração do TAC suspendia o curso da prescrição disciplinar até que ocorresse a declaração de cumprimento ou descumprimento das condições pactuadas. A gestão das informações foi otimizada, determinando o registro imediato do termo no sistema CGU-PAD após sua celebração, suprimindo o prazo de trinta dias anteriormente vigente. Por fim, a norma reforçou a nulidade de ajustes firmados sem a observância de seus requisitos e reforçou a responsabilidade da autoridade que conceder o benefício de forma irregular (Brasil, 2019b).

A Instrução Normativa CGU nº 2, de 21 de janeiro de 2020¹⁰, fez um detalhamento pontual na IN nº 17/2019 ao explicitar que o TAC somente poderia ser celebrado nos casos em que a punição máxima prevista fosse a advertência quando o agente público se enquadrasse nas categorias de servidor público sem cargo efetivo ou empregado público celetista. Esse detalhamento teve como objetivo dirimir qualquer dúvida quanto à possibilidade de celebração de TAC para empregados públicos apenas para condutas enquadradas na penalidade de advertência (Brasil, 2020a).

A Instrução Normativa CGU nº 4, de 21 de fevereiro de 2020¹¹, revogou integralmente a IN nº 17/2019 e a IN nº 02/2020. Além de consolidar no texto a alteração já realizada pela IN nº 02/2020, que incluiu expressamente os empregados públicos no rol de agentes públicos que podem celebrar TAC para infrações sancionadas no máximo com advertência, uma das principais distinções residiu no regime de transparência aplicado às empresas estatais. Enquanto a IN nº 17/2019 exigia, sem distinções, a publicação de extrato contendo o nome do servidor celebrante para todos os órgãos e entidades, a IN nº 04/2020 estabeleceu uma exceção pontual, determinando que a identificação nominal do celebrante não se aplicaria às empresas públicas e sociedades de economia mista (Brasil, 2020b).

¹⁰ Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42751/5/IN_2_2020.pdf

¹¹ Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43531/7/IN_4_2020.pdf

No campo dos requisitos objetivos, observou-se uma alteração relevante quanto à reparação do dano. A IN nº 17/2019 impunha um teto explícito para a viabilidade do ajuste, estipulando que o dano causado à Administração não poderia ultrapassar o valor de licitação dispensável previsto na legislação de regência. Em contraste, o texto da IN nº 04/2020 suprimiu essa menção ao limite financeiro no artigo que trata dos requisitos de celebração, focando primordialmente na efetiva reparação ou no compromisso formal de ressarcimento. Além disso, a IN nº 04/2020 trouxe maior clareza ao critério temporal de “reincidência administrativa”, especificando que o intervalo de dois anos para a celebração de um novo TAC deve ser contado a partir da data de publicação do instrumento anterior, detalhe que não constava na redação da IN nº 17/2019 (Brasil, 2020b).

Por fim, a IN nº 04/2020 realizou uma correção técnica no dispositivo que tratava da suspensão da prescrição. A IN nº 04/2019 continha uma imprecisão formal ao remeter o termo final da suspensão a um dispositivo que não versava sobre o tema. A IN nº 04/2020 retificou o equívoco, vinculando o fim da suspensão prescricional ao recebimento da declaração de cumprimento das condições pactuadas emitida pela chefia imediata (Brasil, 2020b).

A Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022¹² promoveu uma reestruturação abrangente da atividade correcional no Poder Executivo Federal, pois trouxe os dispositivos relacionados ao TAC para a norma reguladora do Sistema de Correição do Poder Executivo - Siscor. Assim, o TAC deixou de ser um tema separado e integrou o rol de procedimentos disciplinares do Poder Executivo (Brasil, 2022).

Uma das inovações mais significativas da Portaria Normativa nº 27/2022 residiu no caráter preferencial conferido ao TAC, visto que a norma estabeleceu que os órgãos e entidades deveriam obrigatoriamente optar por sua celebração sempre que preenchidos os requisitos, fundamentando-se nos princípios da eficiência e da racionalização de recursos públicos. Assim, a partir da Portaria Normativa nº 27/2022, o TAC se tornou um direito subjetivo do agente público que cumprisse os requisitos para a celebração do ajuste (Brasil, 2022).

No que tange à competência decisória, a Portaria Normativa nº 27/2022 deslocou o eixo de celebração do ajuste, que passou a ser atribuição preferencial do titular da unidade setorial de correição, ao passo que a IN nº 04/2020 vinculava essa competência prioritariamente à autoridade instauradora do procedimento disciplinar (Brasil, 2022).

¹² Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68802/1/Portaria_Normativa_27_2022.pdf

No campo dos requisitos impeditivos, a Portaria Normativa nº 27/2022 aperfeiçoou a regra do interstício de dois anos para a concessão de um novo acordo ao introduzir uma exceção fundamental: a restrição não se aplicaria caso a infração de menor potencial tenha sido cometida em momento anterior ao TAC precedentemente celebrado. Essa flexibilização mitigou o rigor do texto da IN nº 04/2020, que não previa tal ressalva temporal. A dinâmica procedimental também foi fortalecida com a previsão detalhada de que a comissão processante poderia sugerir o ajuste antes da elaboração do relatório final, especialmente quando as provas indicarem a necessidade de reenquadramento da conduta do acusado para uma tipificação de menor gravidade (Brasil, 2022).

Adicionalmente, a Portaria Normativa nº 27/2022 alterou a capitulação legal para o descumprimento das obrigações pactuadas, enquadrando tal conduta como uma violação ao inciso III do artigo 116 da Lei nº 8.112/1990 (observar as normas legais e regulamentares), em oposição ao inciso II estabelecido pela IN nº 04/2020 (ser leal às instituições a que servir). Em termos de governança e fiscalização, expandiu-se a capacidade de monitoramento ao permitir que, em situações de ausência de subordinação hierárquica direta do agente, a própria unidade correcional assumisse a responsabilidade pelo acompanhamento do acordo, garantindo a integridade do instituto em estruturas administrativas diversas (Brasil, 2022).

Finalmente, a Portaria Normativa nº 123, de 22 de abril de 2024¹³, fez uma alteração pontual à Portaria Normativa nº 27/2022 ao definir que após a instauração do PAD a celebração do TAC seria realizada exclusivamente pela autoridade instauradora do processo (Brasil, 2024).

Concluída a análise detalhada da evolução normativa da regulamentação do TAC no Poder Executivo Federal, o quadro abaixo apresenta de forma sintética as alterações ocorridas nos diversos textos que trataram do tema.

¹³ Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/92837/1/Portaria_Normativa_123_2024.pdf

Quadro 15 - Evolução normativa sobre o TAC no Poder Executivo Federal.

Eixo	IN CGU nº 02/2017	IN CGU nº 08/2019	IN CGU nº 17/2019	IN CGU nº 02/2020	IN CGU nº 04/2020	Portaria Normativa CGU nº 27/2022	Portaria Normativa CGU nº 123/2024
Escopo e cabimento	Advertência.	Sem alteração.	Advertência + suspensão até 30 dias.	Restrição para não efetivos/celetistas.	Sem alteração.	Mantém e integra ao Siscor.	Sem alteração.
Diretriz de uso e natureza	Ajuste consensual de conduta.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.	Coloca o TAC como direito subjeto.	Sem alteração.
Elegibilidade e vedações	Veda crime/improbidade /majoração; limitações subjativas; dano ao erário condicionado; extravio/dano → TCA.	Veda crime de ação penal pública + improbidade.	Mantém restrições; dano limitado ao patamar de dispensa de licitação.	Não efetivo/celetista: só advertência.	Enfatiza ressarcimento; remove teto expresso; interstício conta da publicação; mantém restrição por vínculo.	Inclui exceção ao interstício.	Sem alteração.
Competência e iniciativa	Autoridade instauradora; homologação para advertência; iniciativa de ofício ou a pedido.	Dispensa homologação se competências coincidirem.	Comissão pode sugerir; mantém autoridade instauradora.	Sem alteração.	Consolida autoridade instauradora.	Competência preferencial da unidade setorial de correição; comissão pode sugerir antes do relatório.	Pós-PAD: exclusividade da autoridade instauradora.
Prazo para manifestação	Pedido em 5 dias.	Sem alteração.	Pedido em 10 dias.	Sem alteração.	Sem alteração..	Sem alteração.	Sem alteração.
Conteúdo e obrigações	Elementos mínimos; prazo até 2 anos.	Proporcionalidade; rol exemplificativo de obrigações.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.

Publicidade e acesso	Comunicação à chefia; controle interno.	Extrato (boletim/DOU); acesso restrito até cumprimento/decisão por descumprimento.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.
Acompanhamento	Chefia imediata acompanha e declara.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.	Unidade correcional pode acompanhar sem subordinação direta.	Sem alteração.
Efeitos e prescrição	Cumprimento impede PAD pelos mesmos fatos; descumprimento reativa PAD; descumprimento configura infração.	Mantém efeitos.	Suspende prescrição na vigência; reforça nulidade/responsabilização.	Sem alteração.	Corrige termo final da suspensão; mantém suspensão na vigência.	Descumprimento: art. 116, III (antes 116, II).	Sem alteração.
Registros e sistemas	CGU-PAD em 30 dias; assentamentos e cancelamento posterior.	Sem alteração.	Registro imediato no CGU-PAD.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.	Sem alteração.

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 15, ao organizar a evolução normativa do TAC por eixos (escopo, diretriz de uso, elegibilidade, competência, prazos, conteúdo, publicidade, acompanhamento, efeitos e registros), permite compreender o processo regulatório não como mera sequência de mudanças textuais, mas como trajetória de institucionalização do instrumento no direito administrativo disciplinar. Essa trajetória evidencia um movimento de calibragem contínua das fronteiras materiais do instituto, de suas salvaguardas. A incorporação de elementos da crítica criminológica é útil para complexificar essa leitura, visto que os acordos podem operar como forma de governo do desvio, com potenciais efeitos sistêmicos como expansão da rede de controle (net-widening), atuarização (gestão por risco e tipologias), deslocamento do mérito para o fluxo, gestão de estoques e assimetria estrutural na formação do consentimento.

No eixo “escopo e cabimento”, a passagem de um TAC restrito à advertência para alcançar também a suspensão de curta duração revela uma institucionalização por camadas: o instrumento deixa de ser residual e passa a ocupar posição central no sistema disciplinar. Sob a lente criminológica, esse movimento seria ambivalente, pois, ao mesmo tempo em que amplia o espaço de respostas proporcionais e potencialmente restaurativas, pode favorecer o aumento do conjunto de situações formalmente capturadas por um circuito de intervenção e monitoramento, convertendo eventos antes tratados por soluções informais ou por baixa intervenção em obrigações pactuadas e fiscalizadas. Em outras palavras, a questão não passa apenas pela expansão do escopo, mas se a arquitetura do TAC impele que o acordo se torne porta de entrada para um controle mais persistente do que a sanção originalmente aplicável.

No eixo “diretriz de uso e natureza”, a evolução da faculdade para a preferencialidade do TAC quando preenchidos os requisitos, tornando-o um direito subjetivo do agente público, aproximaria o instrumento de uma racionalidade de gestão, pois o consenso atuaria como resposta “normal” para infrações elegíveis, e não apenas como alternativa eventual. A crítica criminológica aponta o risco de, nesse cenário, o TAC operar como tecnologia de vazão e previsibilidade, orientada por metas de fluxo, o que deslocaria o centro decisório do mérito para o gerenciamento do acervo. A preferencialidade, portanto, fortaleceria a adoção de medida menos gravosa, mas pode também intensificar pressões indiretas de adesão, transformando a recusa em comportamento percebido como disfuncional, especialmente em ambientes com assimetria informacional e reputacional.

No eixo “elegibilidade e vedações”, a evolução mostra um esforço de tornar o TAC governável e defensável diante do controle interno e externo. O regime se torna

progressivamente mais estruturado, combinando filtros objetivos (hipóteses incompatíveis, presença e tratamento do dano) e filtros subjetivos (interstício, existência de penalidade vigente), com ajustes que buscariam evitar tanto a banalização quanto a rigidez contraproducente. É significativo que a normatização oscile entre critérios financeiros explícitos e ênfase na reparação, o que sinalizaria a disputa entre uma racionalidade de padronização (objetivar para reduzir discricionariedade) e uma racionalidade finalística (priorizar recomposição do dano e prevenção). A crítica criminológica adiciona um ponto crucial, já que filtros e requisitos podem produzir seleção estrutural, pois a capacidade de cumprir obrigações e ressarcimentos não é homogênea. Assim, elegibilidade e conteúdo podem funcionar como “teste de capacidade” e não apenas como resposta proporcional ao fato. Por outro lado, exceções ao interstício inseridas na norma indicariam um aprendizado institucional sobre a temporalidade real da apuração, buscando evitar que a disciplina do acordo produza punição indireta por cronologias administrativas, mitigando um tipo específico de injustiça sistêmica.

No eixo “competência e iniciativa”, a alternância da centralidade da autoridade instauradora para o protagonismo das unidades correcionais setoriais expressa a tensão entre o modelo “do caso” e o modelo “do sistema”. Sugere-se que o deslocamento para unidades correcionais favorece a padronização, racionaliza decisões e reforça *accountability* organizacional. No entanto, também pode aproximar o TAC de uma lógica de “gestão de estoques”, em que a solução consensual se tornaria um instrumento de administração de volume e risco. Diversamente, a reintrodução da exclusividade da autoridade instauradora após a instauração do PAD pode funcionar como contrapeso, pois reancoraria responsabilidade decisória no processo formalizado e reduziria a dispersão decisória durante uma fase mais sensível do rito. Também, a ampliação de legitimados para sugerir o TAC (incluindo comissões) reforçaria uma racionalidade epistêmica, em que decisões consensuais tendem a ser melhores quando alimentadas por quem está próximo da instrução e do enquadramento fático-jurídico; mas, do ponto de vista crítico, também pode ampliar a oferta de acordos e, por conseguinte, o universo de casos absorvidos pelo circuito negociado.

No eixo “prazo para manifestação”, a ampliação temporal para requerimento e a valorização de sugestões institucionais indicam a tentativa de tornar o TAC mais compatível com a dinâmica real do procedimento, deslocando-o da condição de “pedido defensivo” para de solução processual possível em diferentes momentos. Ainda assim, sob a lente criminológica, a existência de prazos mais elásticos não resolveria o problema da

possibilidade de coação do consentimento, pois, em regimes sancionadores, a desigualdade de informação, o temor de consequências mais gravosas e os custos reputacionais podem induzir adesões estratégicas, mesmo quando há discordância substantiva sobre a imputação. A janela procedimental, portanto, seria condição de possibilidade do ajuste, mas não garantiria, por si, liberdade material de escolha. Desta forma, o eixo seria melhor interpretado como tentativa de aperfeiçoamento do acesso e da participação, sem eliminar necessariamente a assimetria (paridade de armas) na negociação em contextos de poder punitivo.

No eixo “conteúdo e obrigações”, o processo evolutivo mostra o TAC migrando de um compromisso relativamente genérico para um instrumento de intervenção orientada a resultados, com obrigações concretas, proporcionalidade e exequibilidade. Essa densificação reforçaria a legitimidade do acordo, permitindo sua verificação e prevenção, mas, por outro lado, ativaria um alerta central da crítica criminológica, em que a promessa de “leveza” do consenso pode converter-se em um regime de micro-obrigações e supervisão difusa, no qual o controle se prolonga e se complexifica, às vezes superando em intensidade os efeitos de sanções formais. Além disso, quando obrigações são padronizadas por tipologias, o instrumento pode assumir feição atuarial, como já explicado anteriormente.

No eixo “publicidade e acesso”, a evolução evidencia a busca pelo equilíbrio entre publicidade mínima por extrato para garantir rastreabilidade e *accountability*, combinada com restrição de acesso ao conteúdo integral até o cumprimento do acordo para proteger a funcionalidade do ajuste e evitar estigmatização prematura. A crítica criminológica ajuda a explicitar essa ambivalência, já que a transparência reduziria a opacidade e favoreceria o controle social, mas pode transformar o TAC em sanção reputacional antecipada. O sigilo, por sua vez, pode ocultar seletividades e desigualdades na imposição de obrigações, dificultando o escrutínio. A solução intermediária do extrato com acesso restrito dependeria do fortalecimento de controles internos e de mecanismos sistêmicos capazes de auditar critérios de elegibilidade, proporcionalidade das cláusulas e padrões de descumprimento. A modulação para estatais (extrato sem nome do agente público) reforça esse ponto e abre a discussão sobre a diferença de tratamento entre servidores e empregados públicos. Inicialmente, a norma não apresenta uma justificativa para esse tratamento diferenciado.

No eixo “acompanhamento”, a evolução aponta para a busca pela realidade individual do agente público, mantendo a chefia imediata como referência, mas admitindo a atuação da unidade correcional quando a subordinação direta não viabiliza fiscalização. Em tese, esse

ajuste evitaria que o TAC se torne um acordo sem lastro de cumprimento, contudo, sob uma perspectiva crítica, ampliaria-se também a capacidade de vigilância e de intervenção cotidiana. Sugere-se aqui a manifestação de um dilema do consensualismo: sem acompanhamento, o acordo perderia credibilidade, podendo se tornar mera formalidade; com acompanhamento excessivo, poderia converter-se em controle intensificado, com efeitos disciplinares indiretos e seletivos. A evolução normativa indica uma tentativa de estabilização entre esses dois extremos, combinando monitoramento gerencial e supervisão institucional para evitar tanto a fragilidade quanto a intrusividade.

No eixo “efeitos e prescrição”, a introdução da suspensão prescricional durante a vigência do TAC e seu refinamento técnico revelam a maturação do instituto, sobretudo no manejo do tempo. Sem uma regra clara de prescrição, o acordo poderia funcionar como procrastinação estratégica, esvaziando o poder-dever de responsabilização em caso de descumprimento. A crítica criminológica, porém, observa a contraface, pois a suspensão da prescrição pode elevar o controle do Estado sobre o indivíduo. Além disso, a alteração da capitulação do descumprimento, de deslealdade para descumprimento de norma, pode facilitar a reentrada no sistema punitivo, contribuindo, novamente, para o risco de expansão da rede por criação de novos deveres cujo descumprimento geraria nova responsabilização.

No eixo “registros e sistemas”, a trajetória aponta o TAC como um instituto submetido à governança por informação, com registros tempestivos e integração ao Sistema de Controle. Sugere-se que esta seja uma indicação do viés gerencial da Administração em relação ao instrumento, pois registrar permite monitorar reincidência, avaliar taxas de cumprimento e descumprimento, identificar padrões por órgão e reduzir assimetrias de aplicação. Ao mesmo tempo, a crítica criminológica alerta que sistemas e métricas podem induzir uma racionalidade atuarial e produtivista, em que a eficiência do fluxo (tempo, acervo, previsibilidade) se torna fim em si mesmos. Nesse cenário, o TAC poderia operar como válvula regulatória de estoque, com pacotes padronizados e metas de produtividade, reduzindo potencialmente a deliberação substantiva e aumentando seletividades silenciosas. O desafio seria então manter a rastreabilidade como mecanismo de *accountability* e não como motor orientado apenas por performance.

Em conclusão, a evolução normativa do TAC no Poder Executivo federal, lida por eixos, evidencia um processo de institucionalização que combina expansão controlada da pertinência, densificação de salvaguardas e integração sistêmica. Nesta ótica, o TAC transita

de um instrumento restrito e experimental para um mecanismo estruturante de tratamento de conflitos de menor gravidade, incorporado à política de correição e às engrenagens de governança da Administração. A síntese dos dois registros analíticos — o institucional-administrativo e o crítico-criminológico — permite inferir uma ambivalência constitutiva do TAC como instrumento consensual: ao mesmo tempo em que o desenho normativo promete eficiência, prevenção e proporcionalidade, pode produzir efeitos colaterais como expansão da rede de controle, densificação por micro-obrigações, padronização atuarial, gestão de estoques e pressões estruturais sobre o consentimento. Por isso, sugere-se que a legitimidade do TAC não decorra apenas da existência de critérios e procedimentos, mas de como eles são operados. Esse ponto seria determinante para uma avaliação crítica do TAC no direito administrativo disciplinar, pois limita que a análise se reduza a uma narrativa de eficiência e se atente aos impactos sistêmicos, distributivos e simbólicos do consenso no interior do poder disciplinar.

7.2. Aplicação do TAC no Poder Executivo Federal

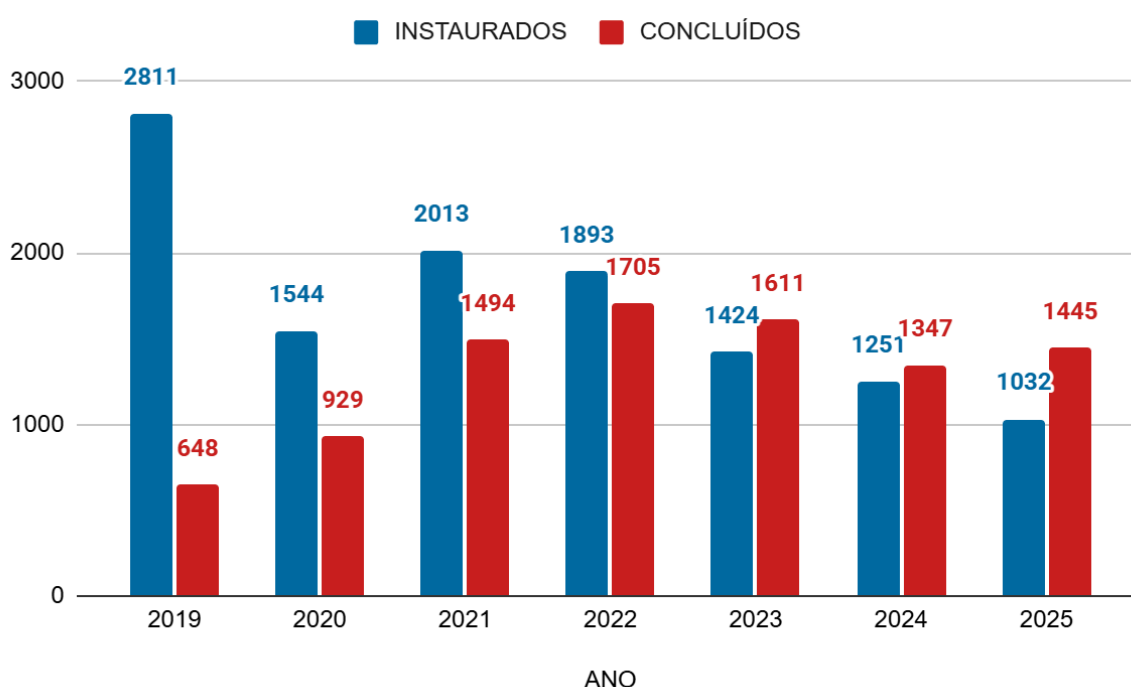
A fim de aprofundar a compreensão sobre o objeto deste trabalho, serão apresentados a seguir os dados de utilização do TAC no Poder Executivo Federal desde sua instituição. A proposta é conhecer quanto e como o TAC tem sido empregado na Administração Federal. Assim, será exposta a comparação entre os PADs e os TACs realizados no período de 2019 a 2025.

Como demonstrado na seção anterior, o TAC foi instituído no Poder Executivo Federal em 2017, mas aparentemente sem sucesso em sua implementação. Observa-se que apenas a partir da publicação da IN CGU nº 17/2019, no final do ano de 2019, com vigência a partir de 2020, que os dados sobre TAC começaram a ser computados pela CGU. O próprio Painel Correição em Dados, que é a ferramenta de transparência ativa da CGU para publicização dos dados da atuação disciplinar do Poder Executivo, apresentam os TACs a partir desse marco temporal. Por isso, as análises sobre PADs remontam ao ano de 2019 (anterior à vigência do TAC pela IN CGU nº 17/2019) e os dados sobre TAC remontam ao

ano da sua vigência, em 2020. Os dados foram extraídos do painel Correição em Dados¹⁴, da CGU.

Inicialmente, serão apresentados os dados referentes aos PADs, a fim de que possam ser contrastados posteriormente com os dados de TACs. Entre os anos de 2019-2025, foram instaurados no Poder Executivo Federal 11.968 PADs. O gráfico a seguir apresenta o total de PADs instaurados e concluídos entre os anos de 2019-2025¹⁵. O objetivo é demonstrar a variação entre instaurações e conclusões no período.

Gráfico 01 - PADs instaurados e concluídos entre os anos de 2019-2025 no Poder Executivo Federal.



Fonte: Painel Correição em Dados - CGU.

O gráfico 01 aponta que no ano de 2019 o número anual de instaurações de PADs alcançou o seu ápice (2.811), sendo que, a partir de então, as instaurações têm decrescido sistematicamente. No ano de 2025 foi o ano com o menor número de instaurações de PAD (1.032), ou seja, uma redução de 63,28% em relação ao ano de 2019. Reforça-se que o TAC

¹⁴ Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias> . Acesso em 18 de fevereiro de 2026.

¹⁵ Filtros aplicados: Ano - 2025, 2024, 2023, 2022, 2021, 2020 ou 2019; Descrição Vínculo Agente - Comissionado/Ocupante de função, Efetivo ou (Em branco); Descrição Tipo Processo Completo - Processo Administrativo Disciplinar (PAD), Processo Administrativo Disciplinar Sumário, Sindicância Acusatória (SINAC); Esfera - Federal; Descrição Tipo Processo - Acusatórios; Descrição Corregedoria Topo - não é Caixa Econômica Federal ou Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Descrição Tipo Pessoa - Agente Público; Poder - Executivo.

foi implementado no Poder Executivo Federal no ano de 2020, o que fornece um indício inicial de correlação entre a instituição do TAC e a redução dos PADs no Poder Executivo Federal.

Demonstra-se também que desde o ano de 2020 ocorre uma redução na proporção entre instaurações e conclusões de PAD, sendo que, desde o ano de 2023 o número de conclusões de PAD supera o número de instaurações. No ano de 2023, as conclusões superaram as instaurações em 13,13%; em 2024, as conclusões superaram as instaurações em 7,67%; e, em 2025, as conclusões superaram as instaurações em 40%. No entanto, os dados sugerem que a redução das instaurações não redundaram significativamente no aumento da conclusão de PADs, visto que estes oscilaram mais discretamente no período analisado, especialmente a partir do ano de 2021.

Complementarmente, com a finalidade de demonstrar a distribuição dos PADs pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, o Quadro 16 apresenta os órgãos que mais instauraram PAD no período analisado.

Quadro 16 - PADs instaurados por órgão entre 2019-2025.

Órgão	Instaurações	%
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	1106	9,24%
Polícia Rodoviária Federal - PRF	889	7,43%
Polícia Federal - PF	738	6,17%
Ministério da Saúde - MS	579	4,84%
Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA	398	3,33%
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB	395	3,30%
Controladoria-Geral da União - CGU	335	2,80%
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	297	2,48%
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	209	1,75%
Universidade Federal do Paraná - UFPR	189	1,58%
Outros	6.833	57,09%
TOTAL	11.968	100,00%

Fonte: Painel Correição em Dados - CGU.

O Quadro 16 demonstra que há uma capilarização entre os órgãos que mais instauram PAD no Poder Executivo, observando-se apenas uma presença mais acentuada dos órgãos de segurança pública (PRF e PF), que figuram, respectivamente, no segundo e terceiro lugar.

Em um universo de 219 órgãos e entidades que instauraram PADs no período analisado, somente os dez órgãos que mais instauraram PADs no Poder Executivo corresponderam a 42,91% de todos os PADs instaurados no período analisado.

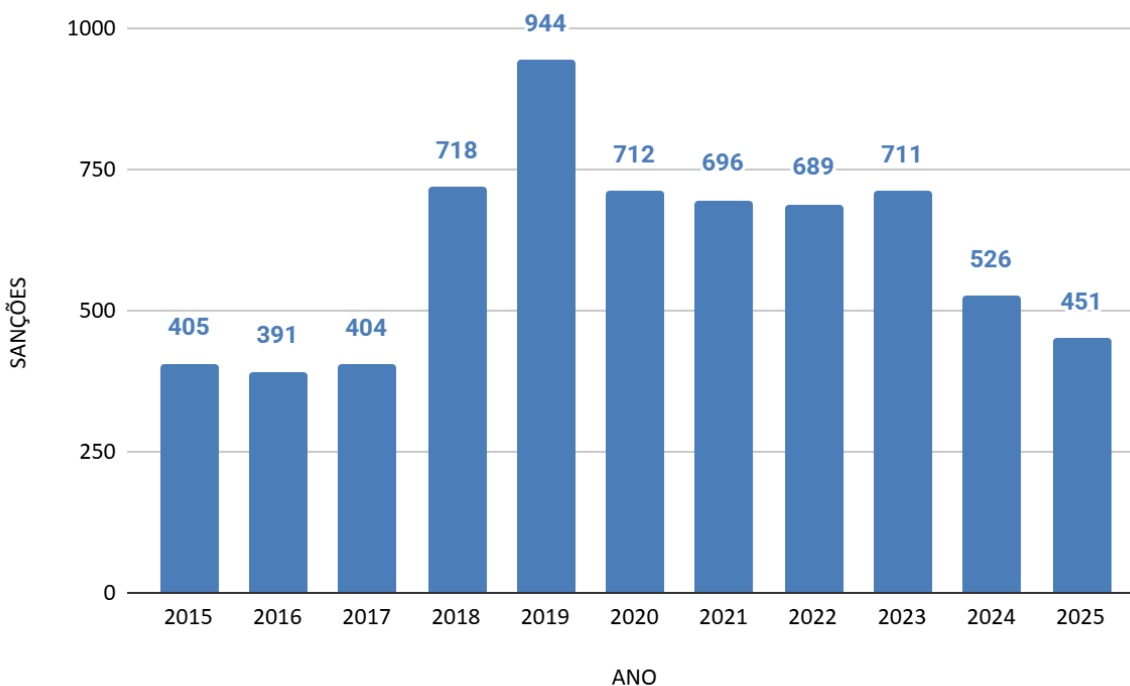
Em termos de interpretação, é importante evitar a leitura direta de que “mais PAD” equivale automaticamente a “mais desvios”. A quantidade de instaurações tende a refletir uma combinação de fatores: tamanho do quadro de pessoal, capilaridade territorial, complexidade e sensibilidade das funções, intensidade de controles e auditorias, canais de denúncia e detectabilidade, além de prioridades gerenciais/correcionais e variações na cultura organizacional de reporte. Assim, diferenças entre órgãos podem expressar tanto maior exposição a riscos e oportunidades de ilícitos quanto maior capacidade institucional de detecção e formalização (isto é, maior “produção” de PAD como resultado de controles mais ativos).

Outro elemento importante na análise dos PADs é a aplicação de penalidades. Aqui, a unidade deixa de ser o processo e passa para o acusado, visto que um PAD pode ter mais de uma acusado e resultar em diferentes penalidades. Por exemplo, um PAD pode ter quatro acusados e resultar na aplicação de uma advertência, uma suspensão e uma demissão, além de uma absolvição (arquivamento). Da mesma forma, um PAD pode ser concluído com o arquivamento, não gerando qualquer penalidade.

A análise das penalidades será realizada com dois recortes temporais: entre 2015-2019 (antes da instituição do TAC) e entre 2021-2025 (após a instituição do TAC). O ano de 2020 (quando o TAC foi instituído) será empregado como o ponto de recorte e não será contabilizado em nenhum dos dois períodos. O Gráfico 02 representa a quantidade de penalidades aplicadas em PADs pelo Poder Executivo Federal, entre 2015-2025¹⁶.

¹⁶ Paineis Correção em Dados, Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em 18 de fevereiro de 2026. Filtros aplicados: Descrição Vínculo Agente - Efetivo; Ano - 2025, 2024, 2023, 2022, 2021, 2020, 2019, 2018, 2017, 2016 ou 2015; Descrição Tipo Processo Completo - Processo Administrativo Disciplinar (PAD), Processo Administrativo Disciplinar Sumário ou Sindicância Acusatória (SINAC); Esfera - Federal; Descrição Tipo Pessoa - Agente Público; Poder - Executivo; Descrição Categoria Sanção - Advertência, Cassação de aposentadoria, Demissão, Suspensão ou Suspensão Convertida em Multa. Dados extraídos em 18 de fevereiro de 2026.

Gráfico 02 - Penalidades aplicadas entre 2015-2025 no Poder Executivo Federal.



Fonte: Painel Correição em Dados - CGU.

Considerando que o TAC foi implementado em 2020, a série de sanções decorrentes de PADs entre 2015 e 2025 ganha uma chave interpretativa adicional, relacionada à introdução de um mecanismo consensual potencialmente capaz de reordenar o “mix” de respostas estatais diante de infrações funcionais, sobretudo naquelas de menor gravidade. Até 2017, a quantidade anual de sanções mantém-se estável (405 em 2015; 391 em 2016; 404 em 2017), sugerindo um regime disciplinar predominantemente assentado na lógica tradicional do processo e da punição. Em 2018 e 2019, ocorre uma expansão acentuada (718 e 944, respectivamente), possivelmente, compatível com um período de intensificação da capacidade correcional e de aceleração de desfechos sancionatórios, possivelmente por maior detecção de irregularidades, priorização institucional do sancionamento e/ou maturação de estoques processuais que convergiram para decisão no mesmo intervalo.

A partir de 2020, ano de implementação do TAC, observa-se um ponto de inflexão relevante. Embora 2020 ainda registre patamar elevado de sanções (712), o dado deve ser lido com cautela, porque a produção sancionatória em um determinado ano tende a refletir decisões de processos instaurados anteriormente, em razão do tempo de tramitação do PAD. Em outras palavras, o TAC pode ter começado a produzir efeitos no “fluxo de entrada” e na

triagem de casos a partir de 2020, mas o impacto pleno sobre o “fluxo de saída” (sanções aplicadas) tende a se manifestar com defasagem temporal. Ainda assim, o comportamento da série entre 2021 e 2023 — 696, 689 e 711 — é sugestivo de um período de estabilização em nível relativamente alto, sem retomar o pico pré-TAC de 2019. Esse padrão é compatível com a hipótese de que, desde 2020, parte dos casos que anteriormente percorreriam integralmente o rito disciplinar até um desfecho punitivo passou a ser absorvida por respostas consensuais, reduzindo a pressão incremental por sanções, mas sem eliminar o núcleo duro de infrações que, pela gravidade, pela reincidência ou pela inadequação à via consensual, continuariam a demandar PADs e punição.

O movimento mais expressivo ocorre em 2024 e 2025, quando as sanções caem para 526 e 451, respectivamente. Essa queda, por sua magnitude e por se concentrar alguns anos após a instituição do TAC, é coerente com a leitura de que o instrumento consensual, ao se estabilizar institucionalmente (aprendizagem organizacional, padronização de critérios, aumento de adesão e rotinização do monitoramento), pode ter ampliado sua capacidade de atuar como via alternativa ao sancionamento formal. Nessa perspectiva, o TAC não “substitui” o regime disciplinar, mas reconfiguraria sua função: o PAD tenderia a concentrar-se progressivamente em casos de maior reprovabilidade, enquanto o TAC se prestaria à recomposição da conformidade e à correção de condutas de menor gravidade. Assim, a redução de sanções após alguns anos de vigência do TAC pode ser interpretada como indício do deslocamento parcial do sistema, de uma racionalidade predominantemente retributiva para uma racionalidade mais orientada à governança de condutas.

Há, contudo, duas ressalvas analíticas indispensáveis para preservar o rigor acadêmico. A primeira é a já mencionada defasagem temporal: variações anuais podem decorrer do estoque e do tempo de conclusão dos PADs, de modo que quedas posteriores a 2020 podem refletir tanto efeitos do TAC quanto mudanças de produtividade, prioridades internas, capacidade de instrução, reestruturações administrativas ou choques de funcionamento institucional. A segunda é de natureza inferencial, em que, para sustentar com robustez a hipótese de substituição parcial do sancionamento pelo consensualismo, seria necessário cotejar a série de sanções com (i) o número de TACs celebrados por ano, (ii) o número de PADs instaurados e concluídos no mesmo período, (iii) a distribuição das espécies sancionatórias aplicadas, o que será realizado nas análises subsequentes. Ainda assim, mesmo com essa cautela, o desenho temporal da série — pico pré-2020, estabilização em 2021–2023 e queda mais intensa em 2024–2025 — é compatível com a interpretação de que a instituição

do TAC em 2020 pode ter contribuído para reorientar o sistema disciplinar, promovendo uma filtragem estratégica dos casos que efetivamente culminam em sanção e ampliando o espaço de respostas consensuais.

Ao se analisar comparativamente as sanções aplicadas entre 2015-2019 e 2021-2025, pode-se avançar na compreensão sobre a suposta influência do TAC nas sanções aplicadas. O quadro abaixo apresenta as sanções aplicadas em cada período, por tipo de sanção.

Quadro 17 - Sanções aplicadas entre 2015-2019 e 2021-2025, por tipo de sanção.

SANÇÃO	2015-2019		2021-2025	
	N	%	N	%
Advertência	269	9,40%	209	6,80%
Suspensão	637	22,26%	965	31,40%
Demissão	1956	68,34%	1899	61,80%
Total	2862	100,00%	3073	100,00%

Fonte: Painel Correição em Dados - CGU.

A comparação entre os períodos 2015–2019 e 2021–2025 evidencia mudanças relevantes no perfil das sanções aplicadas, especialmente quando se considera que o TAC foi instituído em 2020 como instrumento consensual alternativo à resposta punitiva tradicional. No primeiro quinquênio (2015–2019), registra-se um total de 2.862 sanções, com predominância marcante da demissão (1.956; 68,34%), seguida de suspensão (637; 22,26%) e, em proporção menor, advertência (269; 9,40%). No segundo quinquênio (2021–2025), após a introdução do TAC, o total de sanções sobe para 3.073, mas com uma recomposição interna: a demissão permanece majoritária em termos absolutos (1.899), porém reduz sua participação relativa para 61,80%, enquanto a suspensão aumenta de modo expressivo, tanto em números (965) quanto em participação (31,40%). A advertência, por sua vez, apresenta retração em termos absolutos (209) e relativos (6,80%).

Essa reconfiguração é compatível com a hipótese de que o TAC tenha contribuído para deslocar parte das ocorrências de menor gravidade, tipicamente mais associadas a respostas leves como advertência, para uma via de tratamento consensual, reduzindo a necessidade de converter tais casos em sanções formais. A queda proporcional (e também absoluta) das advertências no pós-TAC pode sinalizar, portanto, um efeito de “filtragem” do sistema, em que condutas que antes resultariam em penalidades brandas passam a ser solucionadas por TAC.

Ao mesmo tempo, o aumento da participação das suspensões no período 2021–2025 sugere que o repertório punitivo se desloca para um patamar intermediário de gravidade. Isso pode indicar que, uma vez retirados do universo sancionatório os casos “de borda” que poderiam ser ajustados consensualmente, os processos remanescentes tendem a concentrar-se em condutas que demandam reprovação mais intensa do que a advertência. Há, assim, um aparente adensamento do núcleo de infrações com maior potencial lesivo ou maior reprovabilidade, cujo tratamento se expressa no crescimento relativo da suspensão. Por outro lado, pode-se aventar como outra hipótese que o incremento das sanções suspensivas possam decorrer de uma calibração dosimétrica, em que, a fim de manter o poder punitivo da sanção, condutas que, em tese, antes eram enquadradas como desvios de menor potencial passam a ter sua dosimetria agravada. Por fim, a demissão, embora permaneça em patamar absoluto elevado, perde peso proporcional, o que pode refletir múltiplas dinâmicas: desde a maior estabilização de padrões decisórios e calibragem sancionatória, até mudanças no perfil das infrações apuradas e concluídas no período ou mesmo falhas no registro das sanções no sistema.

Importa notar que o total de sanções é maior no segundo quinquênio (3.073 contra 2.862), o que impede uma interpretação linear de que o TAC tenha “reduzido” a atividade sancionadora. O dado sugere, antes, que o TAC pode ter atuado como instrumento de reorientação do sistema disciplinar, alterando a composição das penalidades sem diminuir o volume de respostas punitivas formais. Em termos de análise institucional, os dados sugerem que a introdução do TAC em 2020 pode ter reforçado uma lógica de governança disciplinar mais seletiva, em que casos ajustáveis migram para soluções consensuais, enquanto a via sancionadora se concentra em infrações que exigem resposta mais intensa, resultando em menor participação de sanções leves e maior participação de sanções intermediárias.

Já uma análise fundada na via teórica apresentada, infere-se que a evolução das instaurações de PAD e a aplicação de sanções disciplinares encontrem aderência ao conceito de gestão de estoques processuais, em que a consensualidade tenderia a operar como tecnologia de governança orientada por uma racionalidade atuarial, na medida em que a tomada de decisão administrativa passa a se estruturar a partir da gestão do estoque processual. Nesse arranjo, a deliberação centrada no mérito do caso concreto é progressivamente deslocada por procedimentos de classificação e padronização, nos quais a conformidade seria buscada menos pela reconstrução substancial da conduta e mais pela administração eficiente de fluxos e resultados. A *accountability* correspondente assume feição

predominantemente gerencial, voltada à demonstração de produtividade, previsibilidade e controle de custos, com ênfase em indicadores que permitam aferir eficiência e responsividade institucional (Feeley, 1979; Feeley; Simon, 1992).

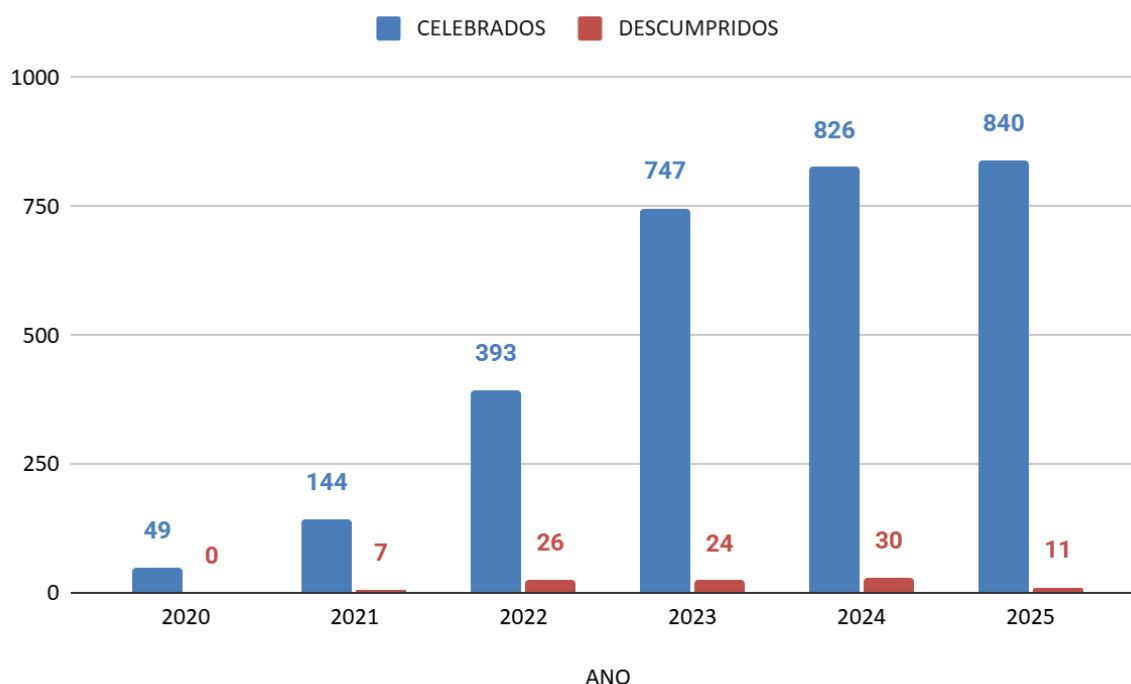
Nesse cenário, instrumentos consensuais, como o TAC, podem funcionar como válvulas regulatórias do fluxo, na medida em que a administração passa a ser estimulada por metas de tempo de tramitação, redução de acervo, diminuição de custos e incremento de previsibilidade decisória. Assim, a consensualidade pode assumir papel de mecanismo de vazão, contribuindo para a governança do volume de casos e para a gestão do risco institucional, ao mesmo tempo em que redefine o lugar do procedimento sancionador tradicional.

Por fim, faz-se necessário o registro de que a redução significativa da aplicação de sanções nos anos de 2024 e 2025 possa ser a indicação de que o TAC precisaria de tempo maior para começar a produzir efeito sobre as penalidades e que, assim, no longo prazo, a lógica demonstrada neste estudo possa ser alterada.

Os dados de TACs¹⁷ no mesmo período apresentam um alinhamento com os dados expostos e analisados sobre instaurações e conclusões de PADs, como também de aplicação de sanções disciplinares no Poder Executivo Federal. Entre os anos de 2020-2025, foram celebrados no Poder Executivo Federal 2.871 TACs. O gráfico a seguir apresenta o total de TACs celebrados. O objetivo é demonstrar a variação da utilização do instrumento no período.

¹⁷ Painel Correição em Dados, Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em 18 de fevereiro de 2026. Filtros aplicados: Esfera - Federal; Descrição Corregedoria Topo não é Banco da Amazônia S.A., Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Caixa Econômica Federal ou Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Poder - Executivo.

Gráfico 03 - TACs celebrados no Poder Executivo Federal entre 2020-2025.



Fonte: Painel Correição em dados - CGU.

A análise do gráfico 03 revela uma tendência central de expansão exponencial no volume de acordos, que foi acompanhada por uma significativa flutuação inicial e subsequente melhoria na taxa de conformidade. Em essência, os dados sugerem um processo de rápido crescimento na utilização do TAC no Poder Executivo Federal, seguido por uma fase de estabilização no cumprimento dos compromissos pactuados.

Os dados demonstraram, em primeiro lugar, uma trajetória de crescimento acelerado no volume de acordos celebrados. O número de TACs passou de apenas 49 em 2020 para um patamar de 840 em 2025, o que representa um aumento de 1.614% ao longo dos cinco anos. É relevante notar que o período entre 2020 (49 acordos) e 2023 (747 acordos) registrou o salto mais significativo, com a indicação de que a partir do ano de 2024 tenha iniciado um processo de estabilização no uso do TAC.

Em segundo lugar, a análise do Gráfico 02 aponta um padrão de ajuste institucional. A maior taxa percentual de descumprimento, ou seja, quando o servidor não cumpre total ou parcialmente o compromisso firmado com a Administração, ocorreu em 2022 (6,62%), coincidindo precisamente com o ano de maior aceleração no volume de celebrações de um ano para o outro. Este achado sugere que a priorização inicial da escala e do volume de novos acordos pode ter imposto uma tensão sobre os mecanismos de monitoramento e de avaliação

da viabilidade, resultando em um aumento proporcional do descumprimento. Contudo, a taxa de descumprimento demonstrou uma recuperação contínua, atingindo seu ponto mais baixo em 2025 (1,31%), mesmo sendo o ano com o maior número de acordos celebrados.

Em resumo, os dados ilustram a evolução da utilização do TAC no Poder Executivo Federal em duas frentes distintas: consolidação e assimilação. Por um lado, observa-se a consolidação do instrumento, com um crescimento que o transformou em uma ferramenta de alta frequência de uso. Por outro lado, indica-se que houve uma fase de adaptação que foi superada, resultando em uma taxa de descumprimento consistentemente baixa nos anos mais recentes.

Complementarmente, com a finalidade de demonstrar a distribuição dos TACs pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, o Quadro 18 apresenta os órgãos que mais celebraram TAC no período analisado.

Quadro 18 - TACs celebrados por órgão entre 2020-2025.

Corregedoria	TACs Celebrados	TACs Descumpridos	Descumpridos (%)
Polícia Rodoviária Federal - PRF	544	20	3,68%
Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA	154	4	2,60%
Polícia Federal - PF	137	5	3,65%
Secretaria Nacional de Políticas Penais - SENAPEN	113	3	2,65%
Ministério da Saúde - MS	85	9	10,59%
Banco do Nordeste do Brasil S.A.	70	0	0,00%
Controladoria-Geral da União - CGU	65	2	3,08%
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	59	1	1,69%
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	55	0	0,00%
Ministério da Previdência Social - MPS	50	6	12,00%
Outros	1.667	48	2,88%
TOTAL	2.999	98	3,27%

Fonte: Painel Correição em Dados - CGU

O Quadro 18 demonstra que há uma capilarização menor nos órgãos que mais celebraram TAC do que a observada entre os órgãos que mais instauram PAD no Poder Executivo, acentuando-se a presença dos órgãos de segurança pública (PRF, PF e SENAPEN), que figuraram, respectivamente, no primeiro, terceiro e quarto lugar, sendo responsáveis por mais de um quarto de todos os TACs celebrados no período (794 acordos).

Em um universo de 162 órgãos e entidades que celebraram TACs entre 2020-2025, somente os dez órgãos que mais celebraram TACs no Poder Executivo corresponderam a 44,41% de todos os TACs celebrados no período analisado.

No que se refere a descumprimento dos acordos, a taxa média foi de apenas 3,27%. No entanto, do ponto de vista analítico, a efetividade do TAC não deve ser aferida apenas pela taxa final de descumprimento, mas pela articulação entre (a) seleção de casos (quais condutas são elegíveis ao ajuste), (b) qualidade do desenho obrigacional (clareza, mensurabilidade, proporcionalidade e exequibilidade), (c) capacidade de monitoramento (rotinas, indicadores, responsabilização por acompanhamento) e (d) mecanismos de resposta ao inadimplemento (recalibração do acordo, conversão procedimental, agravamento de consequências administrativas). Assim, sugere-se que a taxa de descumprimento se enquadraria melhor a um indicador de “aceitação”, visto ser metodologicamente temerário associá-lo a um indicador de sucesso, pois, em tese, o fato do servidor não descumprir o acordo não significa, necessariamente, que o objetivo do instrumento, na perspectiva do Consensualismo, foram alcançados.

Ao analisar comparativamente os Gráficos 01 e 02, sugere-se que há uma correlação inversa entre a instauração de PADs e a celebração de TACs no Poder Executivo Federal, em que observou-se uma associação entre a redução das instaurações de PAD com o aumento das celebrações de TAC. Assim, indica-se que o TAC foi um elemento relevante na redução de PADs no Poder Executivo.

A partir do prisma da conduta praticada e a sanção passível de ser aplicada, a análise dos dados da utilização do TAC no Poder Executivo apontam para questões relevantes abordadas pela literatura. No período empregado no estudo, 58,25% dos TACs celebrados estavam inseridos no espectro das condutas passíveis de aplicação da penalidade de advertência; ao passo que 41,75% estavam inseridos no espectro das condutas passíveis de aplicação da penalidade de suspensão¹⁸. É importante destacar que as condutas passíveis de celebração de TAC são aquelas que, em tese, seriam enquadradas em penalidades de advertência e suspensão de até 30 dias. Assim, tem-se 31 penalidades que seriam encampadas pelo TAC (advertência e suspensão de 1 dia até 30 dias), mas apenas a advertência corresponde a 58,25% dos TACs celebrados pelo Poder Executivo.

¹⁸ Painel Correição em Dados, Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em 18 de fevereiro de 2026. Filtros aplicados: Esfera - Federal; Descrição Corregedoria Topo não é Caixa Econômica Federal ou Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Poder - Executivo.

Este resultado sugere a existência do que a literatura da Criminologia Crítica denomina de “Expansão de Rede”, em que, no quadro da macroexpansão do controle, alternativas procedimentais e soluções consensuais tendem a reconfigurar o exercício do poder punitivo, não necessariamente pela intensificação de sanções formais, mas pela ampliação do alcance e da capilaridade da intervenção estatal. Nessa perspectiva, a promessa de leveza associada a mecanismos consensuais pode converter-se em um regime denso de micro-obrigações, monitoramento contínuo e supervisão difusa, no qual a responsabilização se desloca da decisão sancionatória concentrada para um conjunto de exigências graduais, distribuídas no tempo e acompanhadas por instâncias múltiplas de verificação. O resultado seria a possibilidade de que a consensualidade, ao invés de apenas reduzir custos e simplificar respostas, produza uma modalidade de controle mais extensiva e persistente, fundada em compromissos que vinculam o administrado a deveres de conformidade incremental e a rotinas de prestação de contas (Cohen, 1985).

Esse movimento conecta-se ao fenômeno conhecido como expansão da rede (*net-widening*), pelo qual critérios de triagem apresentados como “técnicos”, regras de elegibilidade flexíveis e encaminhamentos administrativos ampliam o conjunto de situações que passam a ser formalmente capturadas por mecanismos de intervenção oficial. Condutas que, em contextos anteriores, poderiam ser arquivadas, solucionadas informalmente ou tratadas de modo discricionário e não estruturado, passam a ser incorporadas a circuitos institucionais de resposta, ainda que em formatos aparentemente menos gravosos. Assim, a consensualidade pode operar como porta de entrada para o sistema de controle, elevando a probabilidade de incidência do aparato administrativo e reconfigurando as fronteiras entre tolerância institucional, orientação preventiva e responsabilização formal, com efeitos potenciais de ampliação do universo sob intervenção e de incremento da densidade regulatória aplicada ao cotidiano das relações funcionais.

Desta forma, a redução na aplicação da penalidade de advertência, exposta no Quadro 17, aparentemente, não apenas teria sido compensada pela celebração do TAC, mas ampliada, visto o número de acordos que seriam enquadrados como advertência. Assim, supostamente, condutas que não chegavam a entrar no campo de atuação correccional passaram a ser controladas pelo instrumento consensual.

Tal como observado na análise dos PADs, em que o número de penalidades apresentou uma redução mais significativa a partir do ano de 2024, o número de TACs celebrados

também apresentou uma redução na evolução, sugerindo que o sistema necessita de um tempo considerável para entrar em um patamar de estabilização estrutural.

Finalmente, os TACs no Poder Executivo serão analisados a partir do assunto objeto do conflito disciplinar. Registra-se que um TAC pode ter mais de um assunto, assim, o número de assuntos é superior ao número de TACs celebrados. O quadro abaixo apresenta a representatividade dos assuntos dos TACs celebrados no período estudado.

Quadro 19 - Assuntos dos TACs celebrados entre 2020-2025.

Descrição Assunto	n	%
Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos	1.383	35,25%
Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou despreço e outras condutas impróprias nas relações interpessoais de trabalho	526	13,41%
Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos	474	12,08%
Ausência ou impontualidade ao serviço	244	6,22%
Ausência de presteza nas atividades ou na prestação de informações	204	5,20%
Assédio moral	199	5,07%
Comportamento inidôneo	180	4,59%
Desaparecimento ou perecimento de bens públicos	151	3,85%
Favorecimento próprio ou de terceiros	103	2,63%
Conduta de conotação sexual	75	1,91%
Outros (31)	384	9,49%
TOTAL	3.923	100%

Fonte: Painel Correição em Dados - CGU.

O Quadro 19 demonstra que, dos quarenta e um assuntos possíveis, os dez assuntos mais representativos correspondem a mais de 90% dos assuntos dos TACs no período analisado e os demais trinta e um assuntos, menos de 10% (9,49%). Isto denota uma concentração de assuntos dos TACs que, se analisada de forma agregada, pode dar uma clareza maior sobre os resultados apresentados.

Considerando o tema “Regularidade Procedimental” (Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos; Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos), tem-se uma participação de 47,33% dos TACs. Para o tema “Relacionamento Interpessoal” (Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou despreço e outras condutas impróprias nas relações interpessoais de trabalho; Assédio moral; Conduta de conotação sexual), tem-se uma participação de 20,39% dos TACs. Para o tema “Desempenho Funcional” (Ausência ou impontualidade ao serviço; Ausência de

presteza nas atividades ou na prestação de informações; Desaparecimento ou perecimento de bens públicos), tem-se uma participação de 15,27% dos TACs. Por fim, para o tema “Ética e Integridade” (Comportamento inidôneo; Favorecimento próprio ou de terceiros), tem-se uma participação de 7,22% dos TACs. Todos os demais assuntos (31) representam apenas 9,49% dos TACs.

Além dessa análise quantitativa, registra-se que outros assuntos de relevância não apresentaram uma representatividade significativa. Por exemplo, Discriminação ou preconceito racial, sexual, religioso, por idade ou devido a deficiências só foi assunto de 3 TACs no período analisado (0,08%). Já assuntos relacionados a abuso de autoridade policial (Uso da força por agente público de segurança pública; Ocorrências com lesões corporais ou mortes cometidas por agente público de segurança pública) foram assuntos de apenas 6 TACs (0,16%). Esses dados sugerem três hipóteses: uma é a de que essas condutas são consideradas de maior potencial ofensivo e não são entendidas como passíveis de TAC; outra é que há um subprocessamento dessas condutas; por fim, que a ocorrência dessas condutas é realmente baixa no universo de irregularidades funcionais. Essas hipóteses não foram testadas por fugirem do objeto do presente estudo.

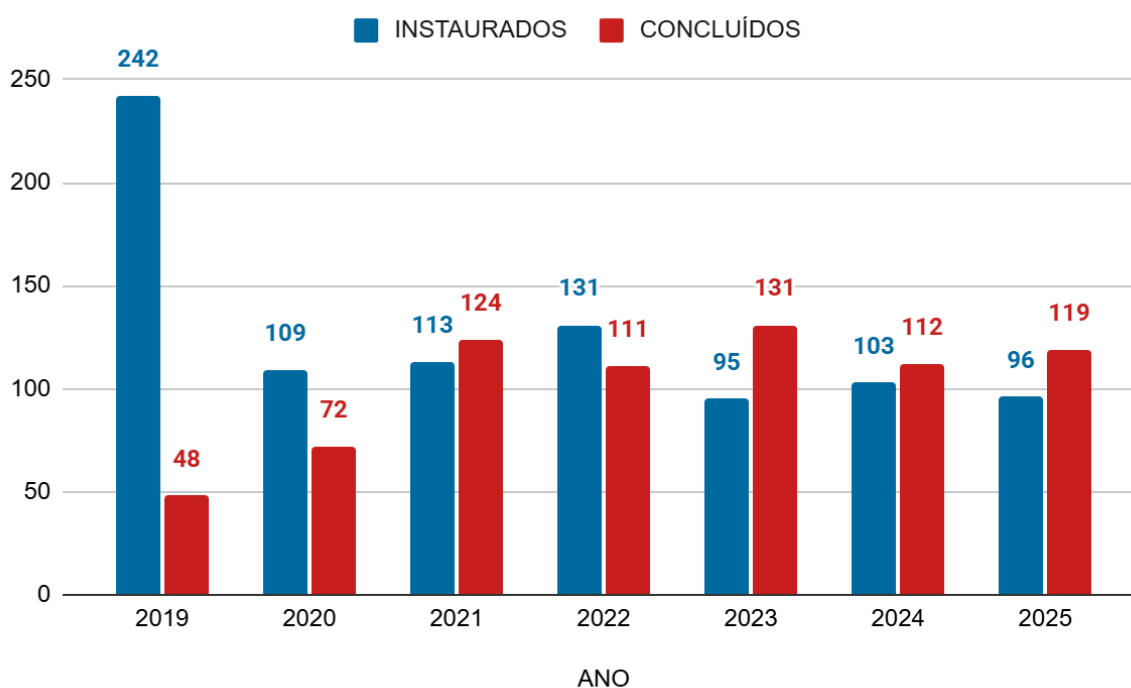
Em resumo, depreende-se da análise dos dados relativos aos assuntos dos TACs que existe uma concentração relevante de assuntos e que esses assuntos referem-se prioritariamente sobre cumprimento de normas e regulamentos, relações interpessoais, desempenho funcional e probidade no serviço público.

Por todo o exposto nesta seção, conclui-se que encontra-se em curso uma mudança na política de resolução de conflitos disciplinares no Poder Executivo em que se observa uma tendência clara de redução das instaurações de PADs, especialmente os que versam sobre condutas consideradas menos gravosas, para a consolidação do TAC como instrumento de resolução de conflitos. Considera-se que esta política está em curso, mas não ainda estabelecida, pois o número de instaurações de PADs, apesar de sua queda, ainda são maiores do que as celebrações de TACs no Poder Executivo.

7.3. Aplicação do TAC pela Polícia Rodoviária Federal

A análise da utilização do TAC pela Polícia Rodoviária Federal - PRF - será realizada, sempre que possível, em comparação com os dados da utilização do TAC no Poder Executivo. O objetivo é apresentar os dados da PRF e confrontá-los com o universo ao qual estão inseridos (Poder Executivo Federal). Tal como realizado na seção anterior, serão expostos primeiramente os dados de PADs, a fim de que possam subsidiar de forma mais profunda os dados de TACs. O Gráfico abaixo apresenta os PADs instaurados e concluídos pela PRF entre os anos de 2019-2025.

Gráfico 04 - PADs Instaurados e Concluídos pela PRF entre 2019-2025.



Fonte: Painel Correição em Dados - CGU.

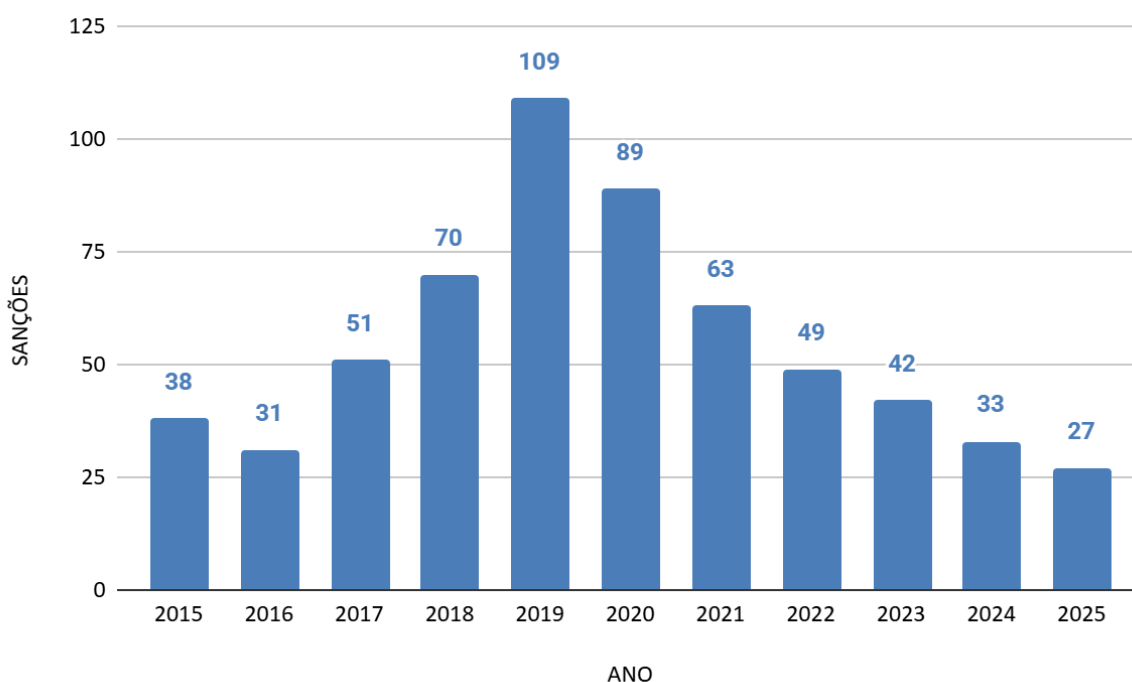
No âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP - a PRF foi o órgão que mais instaurou PADs no período de 2019-2025 (889) e o segundo de todos os órgãos do Poder Executivo (Quadro 17). O gráfico 04 aponta que no ano de 2019 o número anual de instaurações de PADs alcançou o seu ápice (242), sendo que, a partir de então, as instaurações apresentaram um decréscimo, mas menos acentuado do que o observado no Poder Executivo em geral (Gráfico 01).

A partir da implementação do TAC em 2020, com exceção dos anos de 2020 e 2022, instaurações foram superadas pelas conclusões, com a indicação de uma consolidação de tendência a partir do ano de 2023. No entanto, como observado também com os dados do Poder Executivo, sugere-se que a redução das instaurações não redundaram significativamente no aumento da conclusão de PADs, visto que estes oscilaram no período analisado, especialmente a partir do ano de 2021.

Outro elemento importante na análise dos PADs é a aplicação de penalidades. Aqui, como explicado anteriormente, a unidade deixa de ser o processo e passa para o acusado, visto que um PAD pode ter mais de um acusado e resultar em diferentes penalidades. Da mesma forma, um PAD pode ser concluído com o arquivamento, não gerando qualquer penalidade. A análise das penalidades será realizada com dois recortes temporais: entre 2015-2019 (antes da instituição do TAC) e entre 2021-2025 (após a instituição do TAC). O ano de 2020 (quando o TAC foi instituído) será empregado como o ponto de recorte e não será contabilizado em nenhum dos dois períodos. O Gráfico 05 representa a quantidade de penalidades aplicadas em PADs pela PRF, entre 2015-2025¹⁹.

¹⁹ Painel Correição em Dados, Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em 18 de fevereiro de 2026. Filtros aplicados: Descrição Vínculo Agente - Efetivo; Ano - 2025, 2024, 2023, 2022, 2021, 2020, 2019, 2018, 2017, 2016 ou 2015; Descrição Tipo Processo Completo - Processo Administrativo Disciplinar (PAD), Processo Administrativo Disciplinar Sumário ou Sindicância Acusatória (SINAC); Esfera - Federal; Descrição Tipo Pessoa - Agente Público; Poder - Executivo; Descrição Categoria Sanção - Advertência, Cassação de aposentadoria, Demissão, Suspensão ou Suspensão Convertida em Multa. Dados extraídos em 18 de fevereiro de 2026.

Gráfico 05 - Penalidades aplicadas pela PRF entre 2015-2025.



Fonte: Painel Correição em Dados - CGU.

Inicialmente, o Gráfico 05 aponta que houve uma redução no número absoluto de sanções disciplinares na PRF entre os dois períodos analisados (2015/2019 - 299 sanções; 2021/2025 - 214 sanções). Além disso, com exceção do ano de 2016, entre os anos de 2015 e 2019 houve um aumento progressivo da aplicação de sanções disciplinares na PRF. Essa forte tendência se reverte a partir do ano de 2020, quando o TAC foi implementado. Diferente do exposto para os dados de sanções no Poder Executivo, em que a redução das penalidades se fortalece somente no ano de 2024 (Gráfico 02), na PRF a redução no número de sanções ocorre de forma sólida desde o ano de 2020. Sugere-se que esta constatação possa ser explicada por uma eventual adesão mais comprometida da PRF com a implementação do TAC.

Ao se analisar comparativamente as sanções entre 2015-2019 e 2021-2025, pode-se avançar na compreensão sobre a suposta influência do TAC nas sanções aplicadas. O quadro abaixo apresenta as sanções aplicadas em cada período, por tipo de sanção.

Quadro 20 - Sanções aplicadas pela PRF entre 2015-2019 e 2021-2025, por tipo de sanção.

SANÇÃO	2015-2019		2021-2025	
	N	%	N	%
ADVERTÊNCIA	40	13,38%	19	8,88%
SUSPENSÃO	100	33,44%	134	62,62%
DEMISSÃO	159	53,18%	61	28,50%
TOTAL	299	100,00%	214	100,00%

Fonte: Painel Correição em Dados - CGU.

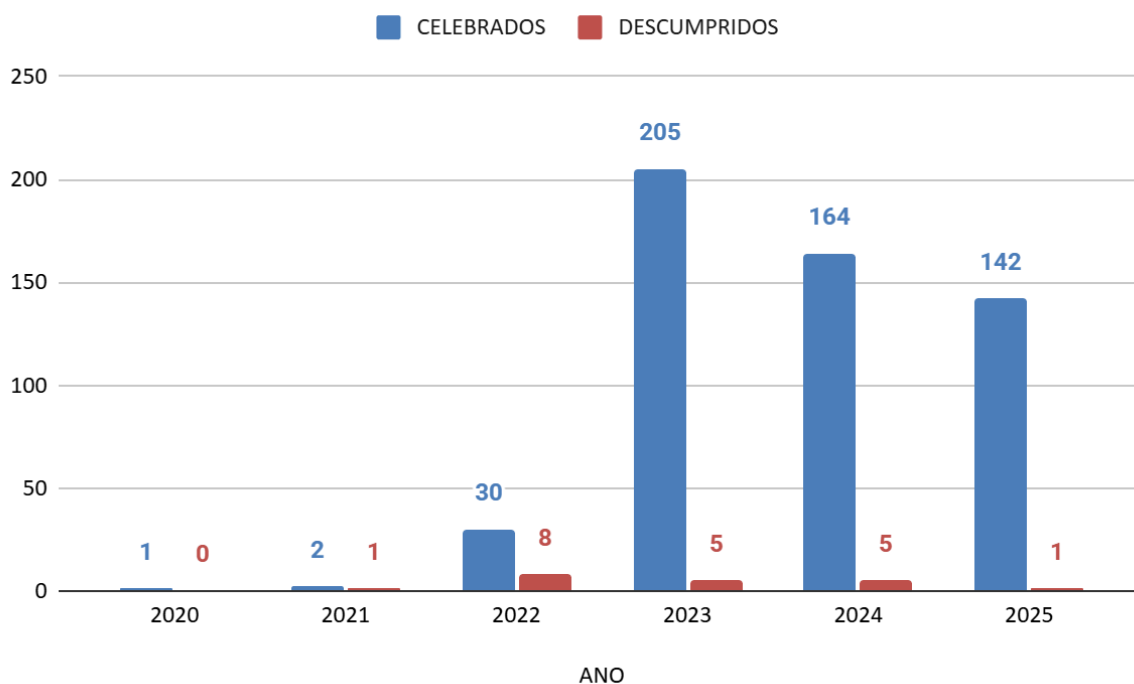
Além da redução global das sanções da PRF no período pós-TAC, pode-se fazer algumas inferências em relação a cada tipo de penalidade. Em primeiro lugar, tal como observado nos dados do Poder Executivo (Quadro 17), houve uma redução considerável no registro de advertências após a implementação do TAC. Isto é compatível com o proposto com a utilização do TAC, já que seu foco são as penalidades de menor potencial (advertência e suspensão até 30 dias).

Diversamente, houve um aumento da aplicação das sanções suspensivas após a implementação do TAC, que passaram de 33,44% no período de 2015-2019, para 62,62% no período de 2021-2025. Inicialmente, este dado é contraintuitivo, pois seria de se supor que haveria uma redução, tal como nas advertências. Uma hipótese para este resultado seria a alteração no entendimento da dosimetria das condutas, em que, a fim de garantir o processamento disciplinar e “fugir” do TAC, houve um agravamento das sanções suspensivas aplicadas. Por exemplo, uma conduta que teria uma dosimetria de suspensão de 10 dias antes da instituição do TAC, passaria a ter uma dosimetria de 35 dias de suspensão, desta forma o processo seguiria o rito formal do PAD, “fugindo” do TAC. No entanto, esta é uma hipótese não testada no presente estudo.

Por fim, houve uma redução substancial da aplicação de sanções demissionais após a implementação do TAC, que passaram de 53,18% no período de 2015-2019, para 28,50% no período de 2021-2025. Em tese, esse resultado não poderia ser explicado pela implementação do TAC, pois o instrumento não alcança condutas expulsivas. Talvez, visto o fluxo mais complexo de tramitação desses PADs, que iniciam nas Corregedorias Regionais da PRF, passando pela Corregedoria-Geral e indo até o gabinete do Ministério da Justiça e Segurança Pública, haja uma lacuna na atualização desses dados no sistema. No entanto, esta também é uma hipótese não testada no presente estudo.

Os dados de TACs²⁰ celebrados pela PRF indicam que ela foi o órgão que mais firmou acordos no Poder Executivo. Entre os anos de 2020-2025, foram celebrados na PRF 544 TACs, o que equivale a 18,14% do total de TACs celebrados no Poder Executivo. O gráfico a seguir apresenta os TACs celebrados pela PRF. O objetivo é demonstrar a variação da utilização do instrumento no período.

Gráfico 06 - TACs celebrados pela PRF entre 2020-2025.



Fonte: Painel Correição em dados - CGU.

A análise do gráfico 06 revela um crescimento abrupto dos TACs na PRF no ano de 2023, seguido por uma redução gradual nos anos subsequentes (2024 e 2025). Os dados apresentam uma variação diferente dos apresentados para o Poder Executivo (Gráfico 03). Enquanto no Poder Executivo o número de TACs apresentou uma evolução constante desde sua implementação, na PRF houve uma baixa adesão nos primeiros anos (2020, 2021, 2022), passando por um crescimento elevado no ano de 2023 e chegando a uma tendência de redução nos anos 2024 e 2025, mas sem retornar aos valores anteriores a 2023. Os resultados sugerem que a PRF demandou maior tempo para consolidar o TAC, com um período de forte implementação seguido de uma fase posterior de acomodação das celebrações, possivelmente, a partir da estabilização de rotinas e procedimentos para a celebração dos acordos.

²⁰ Painel Correição em Dados, Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em 18 de fevereiro de 2026. Filtros aplicados: Esfera - Federal; Descrição Corregedoria Topo não é Caixa Econômica Federal ou Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Poder - Executivo.

Em segundo lugar, a análise do Gráfico 06 aponta um padrão de ajuste institucional. A taxa percentual média de descumprimento de TACs na PRF foi de 3,68% entre 2020-2025, acima da média do Poder Executivo (3,27%). Na PRF, a taxa de descumprimento seguiu uma trajetória de redução no período analisado, com exceção do ano de 2024 em que houve uma ligeira alta, mas que foi revertida já no ano seguinte. (50% em 2021; 26,67% em 2022; 2,44% em 2023; 3,05% em 2024; 0,70% em 2025). Diferente do exposto para o Poder Executivo, na PRF houve uma redução do descumprimento à medida que o número de TACs crescia. Esses dados reforçam a hipótese de que a PRF, apesar de levar certo tempo para consolidar o TAC, o fez de forma mais organizada, conseguindo associar aumento do número de celebrações com redução na taxa de descumprimento.

Sob a ótica das sanções passíveis de serem aplicadas, a análise dos dados da utilização do TAC na PRF apontam para resultados semelhantes aos encontrados na análise dos TACs no Poder Executivo. No período empregado no estudo, 63,25% dos TACs celebrados na PRF estavam inseridos no espectro das condutas passíveis de aplicação da penalidade de advertência; ao passo que 36,75% estavam inseridos no espectro das condutas passíveis de aplicação da penalidade de suspensão²¹. Essa acumulação de TACs relacionados a condutas teoricamente passíveis de aplicação da penalidade de advertência não apenas confirma o fenômeno já identificado no Poder Executivo, mas indica que na PRF ele é ainda mais relevante. Enquanto no Poder Executivo os TACs relacionados a condutas passíveis de aplicação da penalidade de advertência foi de 58,25%, na PRF, eles chegaram a 63,25%. Desta forma, a explanação sobre a possibilidade de instrumentos consensuais realizarem o que a crítica criminológica denomina de “Expansão de Rede”, em que, sob a justificativa da redução do viés punitivista da ação estatal, aumenta-se o controle sob os administrados, não apenas também é cabível ao caso dos TACs na PRF, como chega a ser ainda mais pertinente.

Finalmente, os TACs na PRF serão analisados a partir do assunto objeto do conflito disciplinar. Reitera-se o registro de que um TAC pode ter mais de um assunto, assim, o número de assuntos é superior ao número de TACs celebrados. O quadro abaixo apresenta a representatividade dos assuntos dos TACs celebrados no período estudado.

²¹ Painel Correição em Dados, Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em 18 de fevereiro de 2026. Filtros aplicados: Esfera - Federal; Descrição Corregedoria Topo não é Caixa Econômica Federal ou Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Poder - Executivo.

Quadro 21 - Assuntos dos TACs celebrados pela PRF entre 2020-2025.

Descrição Assunto	n	%
Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos	332	49,11%
Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos	105	15,53%
Desaparecimento ou perecimento de bens públicos	62	9,17%
Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou despreço e outras condutas impróprias nas relações interpessoais de trabalho	41	6,07%
Ausência ou impontualidade ao serviço	22	3,25%
Comportamento inidôneo	19	2,81%
Ausência de presteza nas atividades ou na prestação de informações	18	2,66%
Descumprimento de Regime de Dedicção Exclusiva	15	2,22%
Favorecimento próprio ou de terceiros	14	2,07%
Conflito de interesse entre a função pública e atos da vida privada, inclusive os previstos na Lei 12.813/13	13	1,92%
Outros (31)	35	5,18%
TOTAL	676	100%

Fonte: Painel Correição em Dados - CGU.

O Quadro 21 demonstra que a concentração de assuntos nos TACs celebrados exposta na seção anterior sobre o Poder Executivo se repete na PRF. Essa semelhança, como será visto a seguir, observa-se não apenas na concentração, mas também, salvo algumas exceções, nos assuntos mais presentes nos TACs celebrados pela PRF. No que tange à concentração de assuntos, *lato sensu*, dos quarenta e um assuntos possíveis, os dez assuntos mais representativos correspondem a 94,82% dos assuntos dos TACs celebrados pela PRF no período analisado. Os demais trinta e um assuntos, corresponderam a apenas 5,18% dos TACs. Essa concentração é maior do que a observada no Poder Executivo em geral (90,21%).

Ao se contrastar os assuntos mais presentes no Poder Executivo (Quadro 19) e na PRF, observa-se algumas diferenças no perfil temático dos assuntos tratados pela via consensual. Em ambos os recortes, predomina o assunto “Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos”, o que confirma a centralidade do TAC como instrumento de recomposição de conformidade no cotidiano administrativo. Contudo, a intensidade dessa predominância é significativamente maior na PRF: 49,11% (332) contra 35,25% (1.383) no Poder Executivo. Quando se adiciona a categoria “Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos”, observa-se um bloco de desconformidades procedimentais/regulatórias que alcança 64,64% dos TACs da PRF (49,11% + 15,53%), enquanto, no Poder Executivo, esse mesmo bloco soma 47,33% (35,25% + 12,08%). Esse diferencial sugere que, na PRF, a consensualidade tem sido mobilizada de forma

particularmente concentrada em falhas de procedimento e observância normativa, isto é, em situações nas quais o servidor pratica algum tipo de descumprimento de normas.

Uma segunda diferença expressiva aparece na categoria “Desaparecimento ou perecimento de bens públicos”. Na PRF, esse assunto representa 9,17% (62), tornando-se o terceiro tema mais frequente. Já no Poder Executivo, corresponde a 3,85% (151). Sugere-se que a maior incidência relativa na PRF é compatível com a especificidade organizacional de um órgão operacional, intensivo em uso de bens móveis, equipamentos e recursos logísticos. Em instituições com atividade de policiamento ostensivo e rotinas de campo, tende a ser mais recorrente a exposição a perdas, danos ou perecimento de bens em contextos de operações, deslocamentos e custódias.

Em contraste, os temas de natureza relacional e comportamental aparecem com menor peso na PRF quando comparados ao Poder Executivo. O assunto “Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou desapeço...”, embora seja a segunda mais frequente no Poder Executivo (13,41%), ocupa posição menos relevante na PRF (6,07%). O mesmo padrão ocorre com “Ausência ou impontualidade ao serviço” (3,25% na PRF versus 6,22% no total) e com “Ausência de prestação de informações” (2,66% na PRF versus 5,20% no total). Esses contrastes indicam que, no âmbito da PRF, o TAC tem sido acionado relativamente menos para questões típicas de disciplina cotidiana ou relações de trabalho e relativamente mais para temas de conformidade procedimental e patrimonial. Essa diferença pode decorrer de fatores institucionais variados: desde o modo como cada organização classifica e encaminha os casos, passando por critérios internos de elegibilidade do TAC, até características do trabalho e da cultura organizacional que influenciam a tipologia de eventos formalizados e tratados pela via consensual.

O assunto “Comportamento inidôneo” reforça a assimetria: 2,81% na PRF (19) contra 4,59% no agregado (180). Ainda mais relevante, o quadro geral inclui “Assédio moral” (5,07%) e “Conduta de conotação sexual” (1,91%), enquanto o recorte da PRF não apresenta esses assuntos entre os principais, o que pode ser explicado por diferentes razões: menor incidência; diferente forma de registro/classificação; ou, alternativamente, encaminhamento por outros instrumentos procedimentais considerados mais adequados à gravidade e sensibilidade desses fatos. Em termos analíticos, a ausência desses assuntos entre os temas mais frequentes na PRF não autoriza, por si só, conclusões substantivas sobre prevalência real

do fenômeno, que, apesar de estar sendo apontado no presente estudo, não faz parte de seu escopo.

Além disso, o quadro de assuntos da PRF incorpora explicitamente temas de integridade e deveres funcionais que não aparecem entre os destacados no quadro do Poder Executivo, como “Descumprimento de Regime de Dedicção Exclusiva” (2,22%), “Conflito de interesse” (1,92%) e “Favorecimento próprio ou de terceiros” (2,07%). No Poder Executivo, “Favorecimento próprio ou de terceiros” aparece (2,63%), mas “conflito de interesse” e “dedicção exclusiva” não figuram entre os assuntos mais presentes. Isso pode indicar que a PRF, atua com maior intensidade sobre alguns assuntos ligados a integridade e deveres especiais do cargo de policial rodoviário federal.

No conjunto, os dados apontam que a consensualidade via TAC, entre 2020 e 2025, assume feições distintas conforme o órgão. No agregado do Poder Executivo, o TAC parece cumprir uma função mais equilibrada entre correção de desconformidades procedimentais/regulatórias e gestão de problemas de convivência, assiduidade e condutas no ambiente de trabalho, com participação relativamente elevada de temas relacionais. Na PRF, por sua vez, a função do TAC aparece mais fortemente ancorada em conformidade procedimental e normativa e responsabilização por bens e rotinas operacionais, com menor participação relativa de temas interpessoais e de disciplina cotidiana.

Em resumo, os dados ilustram uma consolidação do TAC na PRF, pois, mesmo com a tendência de redução exposta no Gráfico 06, desde o ano de 2023 a PRF celebra mais TACs do que instaura PADs, o que demonstraria uma inversão na política de controle interno da atividade policial na instituição. O quadro abaixo apresenta a relação entre instaurações de PAD e celebrações de TAC na PRF entre os anos de 2020-2025.

Quadro 22 - Relação entre instaurações de PAD e celebrações de TAC na PRF entre 2020-2025.

Ano	PADs instaurados	TACs celebrados
2020	109	1
2021	113	2
2022	131	30
2023	95	205
2024	103	164
2025	96	142

Fonte: Painel Correição em Dados - CGU.

Como exposto na seção anterior, essa mudança na política de resolução de conflitos disciplinares ainda não está estabelecida no Poder Executivo, visto que as instaurações de PADs, mesmo que em queda, ainda superam as celebrações de TACs. Desta forma, sugere-se que a PRF se encontra em uma fase de posterior em relação à implementação da política de resolução não punitiva de conflitos na seara disciplinar. Aqui, não há uma valoração se isso é positivo ou negativo, mas adota a premissa de que a utilização do TAC é uma política pública de resolução de conflitos disciplinares estabelecida pelo órgão central de correição do Poder Executivo Federal, que é a CGU. É neste sentido que infere-se que a PRF encontra-se em uma fase posterior em relação aos demais órgãos do Poder Executivo. Além de ser quem mais faz acordos, os TACs já superam há alguns anos as instaurações de PADs.

8. Percepções institucionais sobre o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito disciplinar da Polícia Rodoviária Federal

Este capítulo é dedicado à execução da pesquisa, com a apresentação detalhada dos procedimentos metodológicos adotados e dos resultados encontrados, que serão expostos em três momentos, conforme proposto nos objetivos específicos do estudo. Assim, após a descrição da metodologia, serão desenvolvidos os resultados das entrevistas com os gestores da corregedoria da PRF, seguido pelos resultados das entrevistas com os policiais que celebraram TAC, e terminando com a análise comparada dos resultados dos dois grupos.

8.1. Percurso Metodológico

Para alcançar os objetivos do trabalho, foi realizada uma pesquisa qualitativa, com o emprego de entrevistas semiestruturadas para o levantamento dos dados e a técnica de análise de conteúdo para a sua análise e interpretação.

Gil (2010, p. 27) esclarece que:

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizada especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

Denzin e Lincoln (2006) esclarecem que a pesquisa qualitativa é um campo de investigação que possui em seu entorno uma família interligada e complexa de termos, conceitos e suposições, em que os estudos são conduzidos em seus cenários naturais e os pesquisadores buscam entender ou interpretar os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem. O objetivo da pesquisa qualitativa está em descobrir o novo e desenvolver teorias empiricamente fundamentadas ao invés de testar aquilo que já é conhecido. No mesmo sentido, os critérios centrais da pesquisa qualitativa estão mais voltados para a confirmação se as descobertas estão embasadas no material empírico, ou se os métodos foram adequadamente selecionados e aplicados, como também a relevância das descobertas e na flexibilidade dos procedimentos.

Ao utilizar uma análise combinada de diversos autores, Creswell (2010) apresenta uma lista de características da pesquisa qualitativa. Várias dessas características são encontradas na pesquisa a ser realizada. A coleta dos dados se dará em campo, no local de trabalho ou outro indicado pelos entrevistados. As informações foram coletadas pelo próprio pesquisador. As categorias resultantes da análise de conteúdo foram baseadas nos objetivos específicos, considerando os resultados da pesquisa, a partir dos depoimentos dos entrevistados, sendo enfatizadas suas percepções da utilização do Termo de Ajustamento de Conduta pela Corregedoria da PRF.

Deslauriers e Kérisit (2012) esclarecem que, apesar da pesquisa qualitativa privilegiar o que é vivido pelos atores sociais, isso não significa que ela está reduzida a uma descrição de ações ou fenômenos observáveis. O objeto por excelência da pesquisa qualitativa é a ação interpretada, simultaneamente, pelo pesquisador e pelos sujeitos da pesquisa. Seu valor está em considerar os diferentes aspectos de um caso particular e relacioná-los ao contexto geral, além da sua capacidade de formular proposições ligadas à ação e à prática.

Como exposto anteriormente, na pesquisa realizada foi empregado o instrumento de pesquisa denominado “Entrevista Semiestruturada”. A análise dos dados foi realizada com o emprego do método denominado “Análise de Conteúdo”.

A entrevista como método de pesquisa pode ser qualificada como “a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação” (Gil, 2010, p. 109). Vários autores apresentaram justificativas para a utilização de entrevistas em pesquisas qualitativas: a entrevista de tipo qualitativo constitui um meio eficaz para “coletar informações” sobre as estruturas e o funcionamento de um grupo, uma instituição, ou, mais globalmente, uma formação social determinada; o método é eficiente, quando se trata de dar conta do ponto de vista dos atores (Poupart, 2012); “nas entrevistas semiestruturadas, dá-se preferência ao direcionamento temático, e as entrevistas podem se concentrar, de forma muito mais direta, em tópicos específicos” (Flick, 2009, p. 194); a possibilidade de utilização de recursos visuais, como fotos, vídeos e documentos em entrevistas semiestruturadas favorece a recordação de fatos pelos entrevistados, o que em regra não é possível no emprego de questionários (Boni e Quaresma, 2005).

As entrevistas foram realizadas com gestores da corregedoria da PRF, tanto do órgão central, Corregedoria-Geral, como corregedores regionais das superintendências da PRF nas unidades da federação. Os servidores signatários de TACs também foram entrevistados, a fim

de que fossem coletados os dados para realização dos quatro primeiros objetivos específicos da pesquisa. Para os últimos, foi priorizada as entrevistas com policiais que já tivessem cumprido o compromisso firmado no TAC, a fim de que os respondentes tivessem mais “liberdade” para expressar suas opiniões,

As entrevistas seguiram o modelo previsto no Apêndice B. A participação na pesquisa se deu por meio de convite e foi precedida da formalização de Termo de consentimento livre e esclarecido, conforme apêndice A. Assim, a proposta foi realizar as entrevistas com a participação de, no mínimo, um membro de cada área da Corregedoria-Geral e de um corregedor regional de cada região do país, além dos servidores signatários de TAC, com priorização de servidores que já tivessem cumprido as obrigações do acordo.

A quantidade de entrevistas foi definida pelo critério de saturação. Fontanella et al (2011) explica que “fechar” a amostra significa definir o conjunto que será objeto de análise e interpretação dos dados. Uma das formas para se fazer isso é através da saturação teórica, em que se interrompe a coleta de dados quando não ocorre elementos novos para a fundamentar a teorização desejada. Thiry-Cherques (2009, p.20) define que “a saturação é o instrumento epistemológico que determina quando as observações deixam de ser necessárias, pois nenhum novo elemento permite ampliar o número de propriedades do objeto investigado”. Este trabalho observará o protocolo de pesquisa proposto por Thiry-Cherques (2009), com a previsão de realização de, no mínimo, 8 entrevistas e, no máximo, 15 entrevistas. Aqui, estas quantidades foram alcançadas, tanto para as entrevistas com os gestores, como as entrevistas com os servidores, totalizando 9 entrevistas com cada grupo.

Antes da realização das entrevistas, foi realizado procedimento de validação por meio da aplicação de dois pré-testes, um com cada grupo (gestores e servidores). Nogueira-Martins e Bógus (2004) expõe que durante a realização dos pré-testes o pesquisador pode observar se o roteiro está adequado, permitindo seu aprimoramento. No mesmo sentido, Venâncio e Nassif (2008) pontuam que os pré-testes buscam verificar se as perguntas são perfeitamente compreendidas, se as questões são interpretadas similarmente pelos entrevistados e se as respostas são coerentes com os objetivos de cada pergunta. Com a verificação da aptidão do roteiro de entrevistas pelos pré-testes, estes foram incluídos nos resultados.

Ao tratar do método Análise de Conteúdo, Franco (2008) esclarece que seu ponto de partida é a mensagem, de qualquer tipo, que expressa um significado e um sentido. Além disso, os resultados da análise de conteúdo devem refletir os objetivos da pesquisa e estar apoiados em indícios manifestos e capturáveis no objeto do estudo. Bardin (1977) organiza a

análise de conteúdo em três fases cronológicas: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise é a fase da organização e tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, com vistas à elaboração de um plano de análise. A exploração do material é a fase de análise propriamente dita, sendo nesta fase que ocorre a codificação, que é a transformação de dados brutos em elaborados que podem servir como unidades de registro ou de contexto, cujo registro da ocorrência decorre das categorias emergentes. Na terceira fase, o pesquisador realiza o tratamento das mensagens para inferir conhecimentos que extrapolem o conteúdo manifesto e que possam estar relacionados a outros que serviram de material para a formulação de categorias que, por sua vez, constituem a base para a interpretação (Bardin, 1977; Franco, 2008).

As categorias são conjuntos de índices reunidos a partir de uma sistematização lógica, que para Laville e Dionne (1999) podem se apresentar como: modelo aberto, modelo fechado ou modelo misto. Na pesquisa a ser realizada, será utilizado o modelo aberto, em que as categorias serão identificadas após a análise das entrevistas.

Objetivamente, realizou-se a Análise de Conteúdo das entrevistas a partir de um procedimento sistemático e replicável, estruturado em etapas sucessivas de organização do *corpus*, codificação e categorização, com vistas a assegurar transparência metodológica, consistência interpretativa e rastreabilidade dos achados empíricos²².

Inicialmente, o *corpus* foi preparado e padronizado: cada entrevista foi mantida em arquivo próprio, com identificação interna (E01–E09) para cada grupo e anonimização de dados sensíveis, de modo a preservar a confidencialidade dos participantes e, simultaneamente, viabilizar a referência precisa aos excertos mobilizados na análise. Ainda nessa fase, optou-se por definir previamente as unidades analíticas, adotando-se como unidade de registro trechos dotados de sentido completo (frases, segmentos de resposta ou parágrafos curtos) e, como unidade de contexto, o bloco ampliado de fala necessário à interpretação adequada do fragmento codificado. Essa definição foi essencial para evitar

²² Para apoio à etapa de análise das entrevistas, utilizou-se ferramenta de Inteligência Artificial Generativa (IAG), ChatGPT, restritamente para fins de organização do material empírico, identificação preliminar de padrões de resposta, agrupamento temático e apoio à revisão redacional de excertos analíticos. O emprego da ferramenta teve caráter meramente auxiliar, sem substituição da interpretação científica, da valoração crítica do corpus empírico ou da redação autoral da análise, permanecendo o pesquisador integralmente responsável pelo conteúdo final, inclusive quanto à precisão, coerência, originalidade e adequada atribuição das fontes, nos termos da Portaria CNPq nº 2.664/2026.

marcações extensas e pouco discriminadas, preservando a granularidade necessária para uma análise temática rigorosa.

Concluída a preparação do *corpus*, procedeu-se à pré-análise por meio de leitura flutuante integral das entrevistas, com o objetivo de captar o “tom” discursivo predominante, reconhecer termos nativos do campo e identificar tensões recorrentes, contradições e padrões argumentativos. Essa leitura inicial permitiu formular hipóteses provisórias e mapear eixos de sentido relevantes para o objeto, mas sem antecipar conclusões. Na sequência, elaborou-se um *codebook* inicial de natureza mista, combinando códigos dedutivos, derivados do referencial teórico e das categorias analíticas mobilizadas ao longo da tese, e códigos indutivos, criados a partir de conteúdos emergentes do próprio material empírico.

Em seguida, foi realizada uma codificação piloto em parte do *corpus* (duas entrevistas de cada grupo), com o objetivo de testar a adequação do *codebook* e aferir a estabilidade das categorias de primeira ordem. Esse piloto permitiu identificar redundâncias, sobreposições e códigos excessivamente amplos, levando ao refinamento do instrumento analítico: códigos semanticamente equivalentes foram unificados; códigos que concentravam sentidos distintos foram desdobrados; e definições foram ajustadas para reduzir ambiguidades. Esse procedimento buscou fortalecer a confiabilidade interna da codificação, ao estabelecer um padrão mais estável antes da aplicação ao conjunto integral do material.

Após o refinamento, procedeu-se à codificação completa das nove entrevistas de cada grupo (primeiro ciclo), mantendo-se a regra de recorte mínimo: cada trecho codificado foi selecionado pelo menor segmento textual capaz de preservar sentido autônomo, evitando-se, sempre que possível, a atribuição excessiva de códigos simultâneos. Os excertos codificados foram registrados em uma tabela de extratos, na qual cada linha correspondeu a um fragmento do *corpus*, acompanhado de identificação da entrevista, localização (parágrafo), transcrição literal e indicação do(s) código(s) atribuído(s), bem como de memos analíticos curtos, destinados a registrar interpretações preliminares, hipóteses e observações contextuais. Quando possível, também foram marcados “casos negativos”, isto é, trechos que contradiziam tendências dominantes ou introduziam variações relevantes, a fim de evitar leituras lineares e fortalecer a capacidade explicativa do modelo categorial.

Concluído o primeiro ciclo, desenvolveu-se um segundo ciclo de codificação, voltado ao controle de consistência e à consolidação das categorias. Nessa fase, os extratos foram revisitados por agrupamento de códigos, verificando-se a coerência interna de cada conjunto e

a separação adequada entre códigos adjacentes. Quando necessário, realizou-se recodificação de trechos para alinhar o material ao *codebook* final, bem como eliminação de códigos residuais de baixa utilidade analítica. Esse segundo ciclo foi decisivo para estabilizar o sistema de codificação e preparar a etapa de categorização em nível superior.

A categorização foi realizada por convergência temática e semântica, agrupando códigos em categorias e, quando pertinente, em subcategorias. O objetivo foi construir um esquema interpretativo que articulasse, de um lado, as regularidades do discurso e, de outro, as tensões e variações internas, preservando a densidade empírica do *corpus*. Cada categoria foi descrita por seu sentido central, seus elementos constitutivos, seus limites e sua relação com o problema de pesquisa. Na etapa de tratamento e interpretação, os resultados foram organizados de modo a evidenciar tanto a frequência de ocorrência quanto a intensidade argumentativa e a qualidade explicativa dos excertos. Assim, evitou-se transformar a análise em contagem mecânica, mantendo-se o foco na interpretação dos sentidos e na articulação com o referencial teórico.

Por fim, procedeu-se à seleção dos excertos representativos, escolhendo-se, para cada categoria e subcategoria, trechos típicos (que expressam o padrão), trechos fortes (de alta densidade explicativa) e trechos divergentes (casos negativos), devidamente referenciados pela identificação da entrevista e pela localização no texto. Essa estratégia buscou assegurar que as inferências apresentadas fossem sustentadas por evidências empíricas explícitas e verificáveis, preservando a transparência do percurso analítico.

Em termos de validação interna, o processo buscou garantir coerência entre (i) o problema de pesquisa, (ii) as unidades de análise, (iii) o *codebook* final, (iv) o esquema categorial e (v) os excertos mobilizados, de modo que a passagem do material bruto para as conclusões interpretativas pudesse ser descrita e, em alguma medida, replicada por terceiros, segundo as mesmas regras de codificação e categorização.

Esse procedimento permitiu construir um quadro analítico consistente sobre as percepções e práticas relacionadas às percepções dos entrevistados, evidenciando padrões de sentido, variações entre participantes e tensões institucionais inerentes ao Consensualismo no Direito Disciplinar. Além de organizar o *corpus* e produzir categorias empiricamente fundamentadas, a Análise de Conteúdo viabilizou a articulação entre material empírico e referencial teórico, permitindo discutir o TAC tanto como instrumento de governança quanto como tecnologia de controle sujeita a riscos, como padronização excessiva, pressões

estruturais por adesão, desproporcionalidade informativa e expansão difusa do controle por micro-obrigações, conforme problematizações presentes na crítica criminológica ao Consensualismo.

Concluída a Análise de Conteúdo dos dois grupos objeto da pesquisa (gestores e policiais), o estudo passou para a análise comparada dos resultados obtidos, a fim de identificar possíveis convergências ou divergências.

Marconi e Lakatos (2008) esclarecem que o estudo das semelhanças e diferenças entre grupos, sociedade ou povos contribui para uma melhor compreensão do comportamento humano, visto que o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais, constituindo uma “experimentação indireta”.

Desta forma, a pesquisa pretendeu se expandir para além das perspectivas isoladas de cada grupo analisado. A partir da comparação dos resultados, objetivou-se gerar novas conexões derivadas da análise de conteúdo, aprofundando o conhecimento sobre o objeto de pesquisa. Mais do que procurar identificar e compreender as percepções de cada grupo integrante do estudo, a análise comparada focou na relação entre os resultados dos dois grupos, suas similaridades e discrepâncias.

8.2. Percepções dos gestores da Corregedoria da PRF

Após a execução da análise de conteúdo a partir dos procedimentos metodológicos descritos na seção anterior, chegou-se, em relação às entrevistas com os gestores da corregedoria da PRF, a um resultado final com 6 categorias e 17 subcategorias. O quadro abaixo apresenta as categorias e subcategorias identificadas.

Quadro 23 - Percepção dos gestores da corregedoria da PRF em relação ao TAC.

Categoria	Subcategoria
1. Racionalidade gerencial	1.1 Gestão de estoques e redução de custos
	1.2 Otimização da demanda
2. Governança do TAC	2.1 Monitoramento pró-forma
	2.2 Maturação institucional
3. Fronteiras e triagem	3.1 Expansão do controle
	3.2 Acordo pior do que a sanção
4. Cumprimento do TAC	4.1 Obrigações “seguras”
	4.2 Relação temática
	4.3 Limites e insegurança normativa
5. Legitimidade e consentimento	5.1 Percepção dos gestores sobre os policiais
	5.2 Consentimento x pressão
	5.3 Corregedoria mediadora
	5.4 Visão não-punitiva do TAC pelos gestores
6. Agenda de aprimoramento	6.1 Ajuste de Dosimetria
	6.2 Ampliar repertório
	6.3 Fluxo do TAC no PAD
	6.4 Comunicação

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

As análises das categorias serão apresentadas separadamente, a fim de que os resultados de cada uma delas possam ser melhor expostos. O modelo de apresentação será composto por um quadro sintético que contém a categoria analisada e suas subcategorias; a definição de cada subcategoria; as palavras-chave que foram mais recorrentes na subcategoria; as evidências, que são breves excertos das falas dos entrevistados em relação à subcategoria; e, a convergência, que foi a frequência de aparições da subcategoria na fala dos entrevistados.

Em seguida, os dados de cada quadro serão explicados detalhadamente, a fim de que possa ser desenvolvida uma compreensão sobre a categoria, subcategorias e suas nuances. As subcategorias serão expostas por ordem decrescente de convergência. O objetivo é elevar o entendimento sobre a subcategoria para além de sua existência, mas também sobre a sua incidência na categoria. Desta forma, adota-se o critério analítico a seguinte denominação: “baixa”, as subcategorias que tiveram frequência de 1/9 até 3/9; “média”, as subcategorias que tiveram frequência de 4/9 até 6/9; “alta”, as subcategorias que tiveram frequência de 7/9

até 9/9. Registra-se que a frequência é baseada na quantidade de entrevistas no grupo, que foram 9 entrevistas. O quadro abaixo apresenta os resultados da categoria “Racionalidade Gerencial”.

Quadro 24 - Categoria Racionalidade Gerencial (Gestores).

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Convergência
1. Racionalidade gerencial	1.1 Gestão de estoques e redução de custos	O TAC é defendido como um mecanismo de redução de PADs e de custos do sistema correcional.	redução; custo; estoque	“processamento correcional desnecessário” (E01, P7); “dar vazão a muitos processos” (E02, P9); “baixado... número de procedimentos” (E03, P11); “economia... economicidade” (E04, P11); “diminuição do estoque... diminui o custo” (E05, P10); “desafogando o processamento correcional” (E06, P7); “redução dos cadastros de PAD” (E07, P7); “diminuição de custo. Ponto.” (E08, P10); “PAD demoraria anos... mais rápido” (E09, P7)	9/9
	1.2 Otimização da demanda	O TAC funcionaria como um filtro para reservar o PAD aos casos mais graves.	grave; priorizar; filtro	“fatos mais relevantes” (E01, P7); “inibiu... PAD fossem instaurados” (E02, P9); “nos fatos mais graves... abrindo PAD” (E03, P37); “apuração para coisas mais graves” (E04, P31); “leves... para... mais graves” (E05, P13); “processar o que é mais grave” (E06, P7); “não virar PAD em qualquer situação” (E07, P7); “não ferem a estrutura do serviço” (E08, P7); “casos de maior gravidade” (E09, P9)	9/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 24 sintetiza a categoria “Racionalidade gerencial” a partir das entrevistas com gestores da corregedoria, evidenciando que o TAC é compreendido, predominantemente, como um instrumento de governança orientada à eficiência, sendo esta empregada no sentido

exclusivo de redução de passivo processual e tempo, adicionados à otimização de recursos humanos e financeiros.

A categoria se estrutura em duas subcategorias complementares: (i) “Gestão de estoques e redução de custos” e (ii) “Otimização da demanda”. O dado mais relevante do quadro é a convergência máxima (9/9) em ambas as subcategorias, o que indica que essa racionalidade não aparece como argumento isolado, mas como matriz interpretativa compartilhada entre todos os entrevistados.

Na subcategoria “Gestão de estoques e redução de custos”, o TAC é apresentado como resposta a um problema de capacidade, pois o custo do processamento disciplinar tradicional é descrito como elevado em termos de tempo, energia institucional e despesas diretas e indiretas. Expressões como “*processamento correccional desnecessário*” (E01, P7), “*dar vazão a muitos processos*” (E02, P9), “*desafogando o processamento correccional*” (E06, P7) e “*redução dos cadastros de PAD*” (E07, P7) traduzem uma leitura do TAC como ferramenta para reduzir o volume de PADs.

Em termos de conteúdo, a noção de “estoque” implica que o acervo correccional é percebido como passível de administração, assim, o acordo seria um mecanismo de encerramento mais rápido de casos elegíveis, diminuindo o custo marginal de cada apuração. A formulação “*diminuição de custo. Ponto.*” (E08, P10) sintetiza esse núcleo. A justificativa é assumidamente econômica, e a finalidade do TAC descrita como racionalização da despesa estatal diante de condutas consideradas de menor potencial ofensivo. Ao lado disso, as referências ao tempo, como “*um processo que demoraria anos e anos com instauração de PAD e tudo mais, ele é resolvido numa maneira mais rápida e célere*” (E09, P7), reforçam que a economia não é apenas financeira, mas há também uma racionalidade temporal, em que a demora do PAD é tratada como custo institucional e social, tanto para a Administração quanto para o servidor.

Esse primeiro eixo, porém, não opera sozinho. Ele se articula claramente com a subcategoria “Otimização da demanda”, que explicita como a economia de estoque depende de uma estratégia de triagem e priorização. Nessa subcategoria, o TAC é descrito como filtro que permite deslocar recursos institucionais para o que os entrevistados definem como “mais relevante” ou “mais grave”. Aparecem, de modo recorrente, expressões de seletividade administrativa: “*fatos mais relevantes*” (E01, P7), “*apuração para coisas mais graves*” (E04, P31) e “*processar o que é mais grave*” (E06, P7).

O TAC, portanto, não é narrado apenas como mecanismo alternativo à sanção, mas como parte de uma arquitetura de gestão de casos em que se reserva o rito acusatório para ocorrências previamente tabeladas. Esse é um ponto central para interpretação, pois a racionalidade gerencial não se limitaria a encerrar procedimentos mais rapidamente, ela também redefiniria a própria porta de entrada do sistema sancionador formal. O trecho “...a possibilidade dessa consensualidade entre a administração e o servidor, isso inibiu naturalmente que vários procedimentos administrativos disciplinares fossem instaurados” (E02, P9) é especialmente revelador, pois sugere que o TAC tem efeito não apenas terminal (encerrar mais cedo), mas também preventivo-institucional no sentido de reduzir a instauração do procedimento tradicional.

As palavras-chave indicadas no quadro — “redução; custo; estoque” e “grave; priorizar; filtro” — ajudam a compreender que a categoria é organizada por uma lógica de gestão de recursos escassos. Em termos analíticos, a convergência total (9/9) sugere que os gestores interpretam o TAC como mecanismo de governança compatível com um paradigma de administração pública voltado a resultados, em que o problema não seria apenas decidir sobre “punição ou acordo”, mas administrar o custo do controle disciplinar, definindo quais casos merecem investimento de tempo e quais podem ser resolvidos por obrigações pactuadas. Essa perspectiva aproxima o TAC de instrumentos de racionalização procedimental e de alocação de capacidade institucional, em que o consenso funcionaria como estratégia de organização do trabalho correcional.

Ao mesmo tempo, o quadro permite inferir implicações relevantes para o debate sobre o Consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar. Quando o TAC é justificado por “estoque” e “filtro”, ele passa a operar como um mecanismo de governança que privilegia resultados sistêmicos (redução de acervo, custos e tempo) e não apenas a resposta individual ao caso. Nesse sentido, a racionalidade gerencial pode produzir ganhos evidentes de resultados e permitir maior foco nos casos graves; contudo, também pode deslocar o centro da decisão para critérios de priorização e gestão de fluxo, o que exigiria atenção às salvaguardas de proporcionalidade e aos critérios de triagem, para evitar que a busca por vazão se sobreponha à adequação substantiva do tratamento disciplinar.

No conjunto, portanto, o Quadro 24 demonstra que, para os gestores entrevistados, o TAC se consolidou como instrumento cuja legitimidade prática é fortemente ancorada na capacidade de reduzir custos e reorganizar prioridades do sistema correcional, funcionando

simultaneamente como mecanismo de encerramento antecipado e como filtro de acesso ao PAD.

O quadro a seguir apresenta os resultados da categoria “Governança do TAC”.

Quadro 25 - Categoria Governança do TAC (Gestores).

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Convergência
2. Governança do TAC	2.1 Monitoramento pró-forma	O acompanhamento é descrito como formalista, tardio e frequentemente reativo.	pró-forma; final; provocado; reativa	“Praticamente não existe.” (E01, P21); “só inserir certificado... pro forma” (E02, P19); “mais reativa. Reativa.” (E03, P23); “quando não vem... a gente provoca” (E04, P21); “geralmente de maneira informal” (E05, P23); “corregedoria que cobra” (E06, P18); “juntou o certificado, acha que cumpriu” (E07, P19); “só ao final... [informa] que cumpriu” (E08, P18); “corregedoria... tem que provocar... bastante falha” (E09, P15)	9/9
	2.2 Maturação institucional	O TAC é apresentado como instituto em aprendizado, com padronização crescente.	maturidade; objetividade ; ferramenta	“foram melhorando e ficando mais objetivas” (E01, P27); “o TAC é um instrumento novo” (E02, P23); “vem criando mecanismos” (E03, P27); “indicador... efetividade” (E04, P25); “capacitação continuada” (E05, P27); “calculadora... dosimetria” (E06, P21); “mudança da normativa” (E07, P7); “menos subjetiva possível” (E08, P20); “parcialmente... preparada” (E09, P17)	9/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 25 apresenta a categoria “Governança do TAC”, reunindo os achados das entrevistas com gestores da corregedoria sobre como o TAC é operado. Diferentemente da categoria anterior, que descreve a racionalidade de redução de estoques e triagem, aqui o foco está na capacidade de acompanhamento do instrumento, isto é, em como o TAC é acompanhado, quais obstáculos organizacionais afetam sua efetividade e de que forma a instituição aprende e busca padronizar rotinas e decisões.

O quadro organiza essa categoria em duas subcategorias: (i) “Monitoramento pró-forma” e (ii) “Maturação institucional”. As duas apresentam convergência total (9/9), o que sugere que, para os gestores, o tema da governança não é periférico, mas constitui o núcleo problemático do TAC. A indicação é de que a adesão ao instrumento é ampla, mas sua efetividade depende de mecanismos e capacidades que ainda estão em consolidação.

A subcategoria “Monitoramento pró-forma” evidencia que o elo mais frágil do TAC, na percepção dos entrevistados, é o acompanhamento do cumprimento. O conjunto de excertos converge para uma descrição do monitoramento como formalista, tardio e reativo, sintetizada pela tríade de palavras-chave “pró-forma; final; provocado; reativa”. A forma típica de verificação é reduzida à evidência documental (“*juntou o certificado, acha que cumpriu*” – E07, P19), e a atuação da chefia frequentemente ocorre apenas ao final do prazo (“*Só ao final é que ele vai informar que ele cumpriu o TAC*” – E08, P18) ou mediante acionamento externo (“*mais reativa. Reativa*” – E03, P23; “*deu lá o prazo do TAC, quando não vem a comunicação, a gente provoca*” – E04, P21). A formulação “*Praticamente não existe*” (E01, P21) é emblemática por expressar a percepção de ausência de rotina efetiva, como no excerto “*...essa eventual cobrança que pode ser feita, ela é realizada geralmente de maneira informal para o gestor ter sempre essa lembrança de que ele tem que fazer o cumprimento*” (E05, P23), e na iniciativa da própria corregedoria (“*a maioria das vezes é a corregedoria que cobra*” – E06, P18).

Em termos analíticos, essa subcategoria indica que o TAC tende a produzir eficiência procedimental (celebração e encerramento), mas enfrenta déficit de governança na fase de execução, o que comprometeria sua finalidade preventiva, já que sem monitoramento consistente, as obrigações correm o risco de se converterem em mera formalidade de fechamento de caso, e não em instrumento de mudança de comportamento.

A subcategoria “Maturação institucional” complementa o diagnóstico do monitoramento ao demonstrar que os gestores percebem o TAC como um instituto em

processo de aprendizado organizacional, associado à busca por objetividade e padronização. As palavras-chave “maturidade; objetividade; ferramenta” sintetizam um movimento de institucionalização, já que os entrevistados descrevem a passagem de um período inicial de incertezas e divergências para um cenário de maior estabilização de critérios e rotinas.

A ideia de “*o TAC é um instrumento novo*” (E02, P23) revela que o TAC ainda é entendido como construção em curso, enquanto expressões como “*foram melhorando e ficando mais objetivas*” (E01, P27) e “*menos subjetiva possível*” (E08, P20) apontam para a valorização de critérios claros e redução de arbitrariedade. Nesse processo, ganham destaque instrumentos e mecanismos de gestão, tais como “*indicador... efetividade*” (E04, P25) e “*calculadora... dosimetria*” (E06, P21), além da “*capacitação continuada*” (E05, P27).

Em síntese, a maturação institucional aparece como resposta a dois problemas estruturais: a necessidade de uniformizar as decisões sobre cabimento e obrigações e a necessidade de tornar o TAC operacionalizável em larga escala. Trata-se, portanto, de uma governança que se desenvolve por meio de ferramentas, indicadores, treinamento e padronização decisória, típicas do Gerencialismo.

A leitura integrada das duas subcategorias permite compreender a “Governança do TAC” como um sistema composto por rotinas de acompanhamento, capacidades organizacionais e cultura gerencial. O quadro indica que, embora o TAC esteja institucionalmente aceito e amplamente utilizado, seu desempenho depende de um arranjo de governança que aparentemente ainda enfrenta um dilema, pois, de um lado, há esforço de maturação por objetividade, ferramentas e padronização; de outro, persiste um acompanhamento frequentemente reativo, com baixa responsabilização da chefia imediata e tendência à comprovação meramente documental. Essa combinação produziria um efeito típico de instrumentos consensuais em ambientes de controle, em que o acordo se torna funcional para fins de gestão de acervo, mas sua função transformadora (prevenção e ajuste comportamental) fica condicionada à qualidade do monitoramento e à capacidade de engajamento da instituição.

Por fim, a convergência total nas subcategorias Monitoramento pró-forma (9/9) e Maturação institucional (9/9) sugere que os gestores reconhecem simultaneamente um problema (monitoramento insuficiente) e um processo de resposta (padronização e aprendizagem). Em termos de implicações para o presente estudo, isso reforçaria a ideia de que o TAC no direito administrativo disciplinar não pode ser avaliado apenas pela sua

previsão normativa ou pelo seu impacto em reduzir PADs, mas deve ser analisado como política que exige capacidade organizacional e mecanismos de acompanhamento, sob pena do consenso operar mais como tecnologia de vazão procedimental do que como instrumento efetivo de resolução pactuada de conflitos.

O quadro a seguir apresenta os resultados da categoria “Fronteiras e Triagem”.

Quadro 26 - Categoria Fronteiras e Triagem (Gestores).

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Convergência
3. Fronteiras e triagem	3.1 Acordo pior do que a sanção	O impedimento de 2 anos é visto como custo/pena e gera incentivos adversos.	gancho; pendurado; inibe	“não ficar preso...” (E01, P43); “dois anos pendurado” (E03, P51); “reincidência específica... TAC sucessivo” (E04, P48; P50); “18 meses... para não banalizar” (E05, P33); “queima um TAC... banal” (E06, P33); “prazo... extenso” (E07, P36); “advertência... 6 meses” (E08, P28); “diminuído pela metade” (E09, P27)	8/9
	3.2 Expansão do controle	Crítica sobre a utilização do TAC em fatos simples que não deveriam virar ajuste.	bobagem; pequenas causas; indevido	“não estar processando bobagem” (E01, P29); “não é... pequenas causas” (E07, P11); “pequenas causas” (E09, P7); “correção anterior ao TAC” (E06, P36)	4/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 26 sistematiza a categoria “Fronteiras e Triagem”, evidenciando como os gestores da corregedoria descrevem os limites e os efeitos sistêmicos do TAC no funcionamento do controle disciplinar. Ao contrário das categorias centradas em eficiência e governança operacional, aqui o foco recai sobre dois problemas de natureza estrutural: (i) o risco de o TAC produzir um custo regulatório superior ao da sanção, fenômeno sintetizado na subcategoria “Acordo pior do que a sanção”; e (ii) o risco de “Expansão do controle”, quando o instrumento seria aplicado a fatos que, na percepção dos gestores, sequer deveriam ingressar

na na análise do TAC ou mesmo na esfera correccional. Em conjunto, as duas subcategorias mostram que o TAC não é apenas uma alternativa procedimental, mas atuaria também como mecanismo de triagem, redefinindo o que entra no circuito de responsabilização e quais consequências são ativadas para o servidor, com potenciais efeitos colaterais sobre proporcionalidade, incentivos e seletividade.

A subcategoria “Acordo pior do que a sanção” é a mais convergente (alta) e ocupa posição central no quadro (8/9). O núcleo do argumento está no impedimento de dois anos para a celebração de um novo TAC (o “gancho”), que aparece nas entrevistas como um custo temporal e simbólico, capaz de gerar incentivos adversos e, em certos contextos, tornar o acordo menos vantajoso do que uma sanção formal de advertência. As palavras-chave “gancho; pendurado; inibe” traduzem esse mecanismo em que o servidor permanece “marcado” por um período prolongado, com restrições para nova celebração, e isso reorientaria escolhas estratégicas. O excerto “*dois anos pendurado*” (E03, P51) expressa bem a percepção de que o TAC possa caracterizar um regime de controle prolongado, que seria vivenciado como penalidade. Já a fala “*você não deve ficar preso de forma objetiva ao servidor ter um TAC e você não poder fazer outro*” (E01, P43) indica que, mesmo do ponto de vista gerencial, o interstício pode ser excessivamente rígido e exigir calibragem para evitar efeitos desproporcionais.

A dinâmica descrita é de externalidade negativa, em que, nos casos de menor gravidade, o custo do “gancho” pode desestimular a aceitação do TAC ou produzir escolhas paradoxais, como preferir responder a um PAD e ser punido com advertência, ao invés de ficar sujeito à restrição de dois anos. Essa lógica é explicitada quando os gestores defendem a necessidade de afrouxamento do impedimento, distinguindo gravidades e tipos de infração. A proposta de calibragem aparece em múltiplas variantes: “*advertência... 6 meses*” (E08, P28), “*diminuído pela metade*” (E09, P27), “*18 meses... para não banalizar*” (E05, P33), além da preocupação com “*reincidência específica... TAC sucessivo*” (E04, P48–P50), que aponta para o refinamento do critério de reincidência para evitar que o interstício funcione como sanção indiferenciada para situações heterogêneas. Em termos analíticos, o achado sugere que o desenho temporal do TAC, tal como percebido pelos gestores, pode deslocar o instituto de “alternativa” para um mecanismo que cria custos comparáveis (ou superiores) aos da sanção formal.

Esse resultado é particularmente relevante para o debate do Consensualismo porque revela uma tensão entre eficiência sistêmica e justiça individual. O TAC é defendido como filtro que reduz PADs e economiza recursos, porém, quando o “gancho” é percebido como pena e bloqueia o uso futuro do instrumento em situações mais pertinentes, o acordo passa a produzir um efeito paradoxal: resolve o caso atual, mas eleva o custo regulatório do futuro. A expressão “*queima um TAC por uma coisa tão banal*” (E06, P33) é ilustrativa dessa lógica de “consumo do benefício”, pois um TAC aplicado a um fato de baixíssima relevância pode impedir seu uso posterior em ocorrência de maior gravidade relativa, empurrando o caso subsequente para o rito acusatório. Assim, a subcategoria “Acordo pior do que a sanção” expõe um mecanismo concreto pelo qual a arquitetura do TAC pode gerar uma desproporção dinâmica (não apenas no caso isolado, mas ao longo do tempo), tensionando a racionalidade do instrumento.

Já a subcategoria “Expansão do controle”, embora com convergência média (4/9), tem alto valor explicativo porque dialoga diretamente com a crítica criminológica ao Consensualismo, especialmente com a noção de *net-widening* (alargamento da rede de controle). Aqui, os gestores criticam a aplicação do TAC a fatos simples, cotidianos ou de baixa relevância institucional, que, em sua avaliação, deveriam ser resolvidos por mecanismos gerenciais, orientação ou correções informais, e não pelo TAC.

As palavras-chave “bobagem; pequenas causas; indevido” sintetizam esse diagnóstico. A expressão “*não estar processando bobagem*” (E01, P29) revela que, para parte dos gestores, a virtude do TAC é justamente evitar o processamento formal de trivialidades, entretanto, quando o TAC é mobilizado para tais situações, ele passa a formalizar a intervenção do Estado em condutas que talvez nem devessem ser tratadas disciplinarmente. O enunciado “*não é uma corregedoria de pequenas causas*” (E07, P11) reforça a demarcação de fronteira em que a corregedoria não deveria funcionar como instância de tratamento de microconflitos cotidianos, e a triagem deveria operar para arquivar ou encaminhar à gestão.

Esse debate se completa com a menção a instrumentos “anteriores” ou paralelos ao TAC, como formas de correção preliminar: “*A gente tem uma ferramenta que ela também é anterior ao TAC, né, que é o AGS*” (E06, P36). Esse trecho sugere que a expansão do controle não é inevitável, havendo espaço para camadas de triagem e soluções pré-correicionais (ou de gestão) capazes de absorver eventos mínimos sem acionar o aparato disciplinar. Em termos analíticos, a existência da subcategoria “Expansão do controle” indica que o TAC pode

assumir dois papéis contraditórios: (i) como mecanismo de “descorrecionalização” (ao evitar PAD e permitir arquivamento/solução rápida) e (ii) como mecanismo de “correcionalização” (ao formalizar resposta para “bobagens”). O risco de expansão do controle, portanto, não reside apenas na norma, mas na qualidade da triagem e na cultura institucional.

Ao articular as duas subcategorias, o quadro mostra que a categoria “Fronteiras e triagem” operam em dois níveis: um nível de entrada (o que deve ou não deve virar TAC) e um nível de consequências (qual o custo temporal e simbólico do acordo). Quando o TAC é aplicado indevidamente a fatos pequenos, ele não apenas alarga a rede de intervenção, como também pode acionar o custo excessivo e produzir o efeito de “queimar” a janela do benefício. Assim, as subcategorias não seriam independentes, pois a “Expansão do controle” pode potencializar o fenômeno “Acordo pior que a sanção”, na medida em que um TAC desnecessário gera impedimento e, por consequência, distorce escolhas futuras e aumenta a probabilidade de instauração de PAD em situações subsequentes.

Em síntese, o Quadro 26 demonstra que os gestores percebem o TAC como instrumento positivo, mas condicionado por uma engenharia de triagem que ainda produz fricções. A subcategoria “Acordo pior do que a sanção” sugere que o interstício de dois anos é um dos principais pontos de tensão do instituto, por criar custos, incentivos adversos e sensação de penalidade prolongada. Já subcategoria “Expansão do controle” evidencia uma preocupação relevante com a correcionalização de trivialidades, que poderia deslocar o TAC de sua finalidade.

O quadro a seguir apresenta os resultados da categoria “Cumprimento do TAC”.

Quadro 27 - Categoria Cumprimento do TAC (Gestores).

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Convergência
4. Cumprimento do TAC	4.1 Obrigações seguras	Predominância de cursos, certificados e obrigações fáceis de comprovar.	curso; certificado; fácil	“curso... mais comum” (E01, P19); “reestudo... ética” (E02, P17); “propomos cursos... ENAP” (E03, P19); “obrigação... cursos” (E04, P17); “vai mais para cursos” (E05, P19); “mais vê... cursos” (E06, P15); “cursos... certificado” (E07, P14); “propõe atualização” (E08, P16); “como regra... fazer curso” (E09, P13)	9/9
	4.2 Relação temática	Conexão entre a conduta praticada e a obrigação a ser cumprida.	nexo; tema; similaridade	“conexão com o fato apurado” (E05, P15); “curso varia... temática do processo” (E09, P13); “algo relacionado ao fato” (E06, P13); “diretamente ligada à... infração” (E08, P16); “temática parecida...”(E03,P19); “conforme o ilícito... propõe uma medida” (E02, P15)	6/9
	4.3 Limites e insegurança normativa	Incerteza sobre “o que pode”, com falta de uniformidade e fundamentação.	limite; uniformidade; fundamental	“muito aberto... muito amplo” (E02, P39); “uns dizem sim, outros não” (E06, P14); “dificuldade de fundamentar” (E07, P13); “ponto mais falho... obrigações” (E09, P13); “fica meio preso” (E03, P27); “não tem tantos instrumentos” (E04, P17)	6/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 27 apresenta a categoria “Cumprimento do TAC”, construída a partir das entrevistas com gestores da corregedoria, e que descreve como o cumprimento é viabilizado (ou dificultado) pela forma de desenho das obrigações, pela aderência dessas obrigações ao fato apurado e pela segurança percebida pelos decisores. A categoria é composta por três

subcategorias que, articuladas, permitem compreender um ponto central do funcionamento do TAC: embora o instituto seja defendido como alternativa ao PAD, sua efetividade depende de um conjunto de escolhas que condicionariam a própria possibilidade de fiscalização e de comprovação. Por isso, o quadro não trata o cumprimento apenas como etapa final do acordo, mas como resultado da interação entre tipo de obrigação, pertinência temática e governança normativa (clareza de limites e uniformidade).

A subcategoria “Obrigações Seguras” apresenta convergência máxima (9/9), indicando um padrão transversal no *corpus*, visto que os gestores descrevem a predominância de obrigações de fácil comprovação, sobretudo cursos e certificações, além de obrigações que se traduzem em evidências documentais simples. Esse dado é relevante porque revela que a seleção de cláusulas não é apenas orientada por finalidade pedagógica ou corretiva, mas também, e em muitos casos, principalmente, por exequibilidade e auditabilidade do cumprimento.

Neste sentido, o curso aparece como obrigação “*mais comum*” (E01, P19) e reaparece como reiteração de ética e deveres (“*reestudo... ética*” – E02, P17), capacitação vinculada a plataformas institucionais (“*propomos cursos... ENAP*” – E03, P19), e mesmo como padrão generalizado (“*como regra... fazer curso*” – E09, P13). A convergência máxima sugere que o curso cumpre, na prática, uma função de “cláusula-padrão” do TAC, já que ele é facilmente prescrito, facilmente realizado e facilmente comprovado mediante certificado, tornando-o uma escolha institucionalmente “segura” sob a perspectiva de controle do cumprimento.

Em termos analíticos, isso evidencia o deslocamento do cumprimento para um regime de *compliance* documental, já que o que se monitora e se valida com maior facilidade é aquilo que pode ser comprovado documentalmente (certificado), e não necessariamente aquilo que traduz mudança efetiva e durável de atitude. Assim, o desenho predominante das obrigações reforça uma racionalidade de governança que privilegia o verificável, ainda que isso produza tensionamentos com a finalidade substantiva de prevenção.

Já a subcategoria “Relação temática”, com convergência média (6/9), explicita um segundo critério estruturante: a expectativa de que as obrigações guardem pertinência temática com a conduta apurada, atuando como forma de correção direcionada à causa ou ao tipo de irregularidade. Os excertos mostram que gestores defendem a “*conexão com o fato apurado*” (E05, P15) e que o curso “*varia... [pela] temática do processo*” (E09, P13), além

de buscarem “*algo relacionado ao fato*” (E06, P13) e obrigações “*diretamente ligada à eventual infração*” (E08, P16).

Também aparece a ideia de temática equivalente como técnica de prevenção (“*cursos com uma temática parecida com o fato*” – E03, P19) e a calibragem por natureza do ilícito (“*conforme o ilícito administrativo, a gente propõe uma medida ou outra*” – E02, P15). Essa subcategoria mostra que, no plano discursivo e normativo-prático, o TAC é concebido como instrumento de ajuste com racionalidade material, já que não bastaria cumprir qualquer obrigação, ela deveria ser apta a corrigir o tipo de “falha” revelada no caso.

Isso fortalece a dimensão de proporcionalidade e prevenção e, ao mesmo tempo, dialoga novamente com a governança, pois obrigações tematicamente pertinentes tendem a ser mais justificáveis e mais legitimáveis, reduzindo risco de acusação de arbitrariedade. Todavia, a relação temática convive com o predomínio das obrigações “seguras”, o que permite uma leitura mais fina, em que a pertinência temática frequentemente seria satisfeita prioritariamente por meio de cursos, isto é, o curso torna-se o meio privilegiado de materializar o nexa conduta–obrigação, justamente porque seria simultaneamente temático e comprovável. Assim, a subcategoria “Relação temática” complementa a subcategoria “Obrigações Seguras”, sugerindo que o sistema teria buscado uma solução institucional para conciliar pertinência e verificabilidade, ainda que com o custo de empobrecer o repertório de obrigações.

A subcategoria “Limites e insegurança normativa”, com convergência média (6/9), aborda a problemática que atravessa as duas subcategorias anteriores: a dificuldade de diversificar obrigações e de calibrar soluções decorreria, em larga medida, da percepção de que o regime é muito aberto, carecendo de uniformidade e fundamentação. Os gestores relatam que as cláusulas podem ser “*muito aberto... muito amplo*” (E02, P39) e que, em decisões sobre o que se pode exigir, há divergências (“*uns dizem sim, outros não*” – E06, P14).

Soma-se a isso a “*dificuldade de fundamentar*” (E07, P13) e a avaliação de que um dos “*ponto[s] mais falho[s] da questão do TAC, assim, porque é muito difícil você estabelecer essas obrigações que o servidor tem que cumprir, porque tem por questões legais mesmo, né?*” (E09, P13). Os entrevistados afirmam ainda que o sistema “*fica meio preso*” (E03, P27) e que “*não tem tantos instrumentos*” (E04, P17), o que reforçaria um diagnóstico de limitação estrutural do desenho das obrigações. Do ponto de vista da análise, a

subcategoria “Limites e insegurança normativa” explicaria porque a subcategoria “Obrigações Seguras” é tão convergente, pois a predominância de cursos e certificados não seria apenas uma preferência pedagógica, mas também, e talvez prioritariamente, uma estratégia de redução de risco decisório e de incerteza normativa. Quando o decisor não tem clareza sobre o limite do que é legítimo impor e teme contestações, nulidades ou alegações de excesso, ele tende a migrar para soluções padronizadas, já aceitas e de baixa litigiosidade. Em outras palavras, a insegurança normativa funcionaria como força centrípeta que puxa o desenho do TAC para um repertório estreito (cursos), porém controlável.

A leitura conjunta das três subcategorias permite compreender que o cumprimento do TAC não é um fenômeno independente, mas um produto do modo como o acordo é construído: (i) o sistema privilegia obrigações comprováveis; (ii) busca preservar nexo temático para garantir correção e prevenção; e (iii) opera sob limites derivados de insegurança e falta de uniformidade, o que restringe alternativas e induz padronizações. O resultado seria um desenho institucional em que o cumprimento tende a ser mensurado por evidências documentais e por rotinas manejáveis, com risco de redução da complexidade do ajuste a um “*compliance* por certificado”. Esse diagnóstico é especialmente relevante, pois indica que a efetividade do instrumento depende menos de sua previsão normativa abstrata e mais de seu arranjo prático de utilização, isto é, da capacidade de formular obrigações proporcionais, tematicamente pertinentes e juridicamente seguras.

Por fim, o quadro indica um ponto de inflexão para análise crítica: quanto maior a dependência de obrigações “seguras” e comprováveis, maior o risco de o TAC produzir efeitos predominantemente gerenciais (encerrar processos) sem alcançar plenamente seus efeitos substantivos (mudança de conduta e prevenção). A análise das subcategorias mostra que os gestores têm consciência da necessidade de pertinência temática; que essa consciência enfrenta limites normativos e institucionais; e revela a solução prática encontrada para administrar esses limites. Desta forma, a categoria “Cumprimento do TAC” permite sustentar que o TAC disciplinar na PRF tende a se nortear por escolhas que maximizam verificabilidade e minimizam risco decisório, o que reforçaria a governança do instrumento, mas pode restringir sua capacidade de produzir ajustes mais densos e personalizados.

O quadro a seguir apresenta os resultados da categoria “Legitimidade e Consentimento”.

Quadro 28 - Categoria Legitimidade e Consentimento (Gestores).

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Convergência
5. Legitimidade e consentimento	5.1 Percepção dos gestores sobre os policiais	Para os gestores, o efetivo policial tende a interpretar o TAC como penalização.	punitivo; penalidade; punição; penalização	“já está se sentindo punido” (E01, P31); “instrumento punitivo” (E02, P33); “IPS... já é punição” (E06, P24); “TAC é penalização” (E07, P23); “gancho... é penalidade” (E08, P40); “entende que está sendo punido” (E09, P19)	6/9
	5.2 Consentimento x pressão	A adesão/recusa aparece como escolha estratégica sob risco, custo e reputação.	prefere; risco; escândalo	“não tivemos... não aceitasse” (E03, P15); “evita o escândalo processual...” (E03, P29); “assinar... ficar livre” (E04, P43); “prefiro PAD” (E07, P26); “provas... gerariam punição” (E05, P40); “contratar advogado” (E09, P9)	5/9
	5.3 Corregedoria mediadora	O TAC é descrito como mediação ou prevenção, reposicionando a corregedoria.	mediadora; ordem; preventiva	“colocar em ordem o serviço” (E01, P41); “atuante, forte” (E03, P45); ; “resolução... de forma consensual” (E09, P7); “alertar servidores... hoje tem tempo” (E08, P35)	4/9
	5.4 Visão do TAC pelos gestores	Os gestores descrevem o TAC como um instrumento não punitivo de composição, prevenção ou alternativa à sanção formal.	não punitivo; composição; prevenção	“Eu acho que sim” (E01, P37); “Eu não tenho dúvida” (E02, P31); “Não punitivo. Não punitivo.” (E03, P33); “Eu acho que com certeza” (E04, P36); “algo positivo... tirar essa cultura punitivista” (E05, P37); “Eu acho que sim, né?” (E06,P24); “Eu acho que sim.” (E07, P30); “Ela não deixa de contribuir” (E08,P32); “Sim, é assim”(E09,P19)	9/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 28 sistematiza a categoria “Legitimidade e Consentimento”, evidenciando como os gestores da corregedoria interpretam a recepção do TAC pelo efetivo policial, quais fatores estruturam a adesão ao acordo e de que modo o instituto reposiciona simbolicamente a função correcional. Trata-se de uma categoria particularmente relevante, pois desloca a análise do plano estritamente procedimental (celebração e cumprimento) para o plano simbólico e relacional, ou seja, como o acordo é percebido, quais são as condições do consentimento e quais efeitos de legitimidade emergem do uso do TAC.

O quadro organiza essa categoria em quatro subcategorias que, em conjunto, mostram uma dinâmica ambivalente: (i) para parte considerável dos gestores, os policiais tendem a perceber o TAC como penalização; (ii) a adesão ao acordo aparece como escolha estratégica sob risco e custo; (iii) simultaneamente, o TAC é mobilizado como instrumento de mediação/prevenção e de reforço do papel institucional da corregedoria; e (iv) a despeito da visão sobre os policiais, os gestores descrevem o TAC como não punitivo ou como alternativa à sanção formal. Essa ambivalência é expressa pela coexistência de narrativas que apontam para direções distintas de legitimação.

A subcategoria “Percepção dos gestores sobre os policiais” apresenta convergência média (6/9) e revela um diagnóstico recorrente em que, do ponto de vista dos gestores, o efetivo policial tende a interpretar o TAC como punição. Os excertos são expressivos: “*já está se sentindo punido*” (E01, P31), “*Eles têm entendimento ainda que é um instrumento punitivo*” (E02, P33) e “*ele acha que a própria IPS já é uma punição*” (E06, P24) indicam que o estigma não decorre apenas das cláusulas do TAC, mas do próprio ingresso do fato na esfera correcional.

Em outras palavras, para esses gestores, a percepção punitiva é produzida pela experiência de controle. O simples fato de ser “alvo” de apuração ou de ajustamento já se aproxima, na vivência do policial, de uma punição, ainda que não haja sanção formal. Essa percepção é intensificada por elementos específicos do desenho do TAC, como o impedimento temporal (“*o gancho de 2 anos é penalidade*” - E08, P40). Analiticamente, o achado é importante porque mostra que o TAC não se apresenta automaticamente como solução “leve” ou “não-punitiva” no plano simbólico, pois o consenso pode reduzir o peso jurídico-formal da sanção, mas não elimina a dimensão reputacional e emocional associada ao controle disciplinar, especialmente em organizações hierarquizadas e com forte identidade corporativa, como a polícia.

A subcategoria “Consentimento x pressão” também apresenta convergência média (5/9) e explicita as condições práticas sob as quais o acordo é aceito ou recusado. Os gestores descrevem o consentimento como resultado de um cálculo estratégico diante de riscos (PAD e sanção), custos (tempo, desgaste e recursos privados) e reputação (exposição e “escândalo processual”). A ideia de adesão quase universal (“*nós não tivemos nenhum caso em que o colega não aceitasse*”, E03, P15) convive com a explicitação de incentivos para aceitar: “*Evita o escândalo processual de ele estar ali respondendo PAD e tal*” (E03, P29) e “*eu vou assinar logo para ficar livre disso aqui e não quero discutir*” (E04, P43) sugerem que o TAC funciona como via de encerramento rápido e redução de danos.

Ao mesmo tempo, há evidências de recusa (“*prefiro PAD*” - E07, P23) e de escolhas sob assimetria probatória (“*Os procedimentos em que os colegas se recusaram estavam com provas materiais indiscutíveis ali, que indiscutivelmente gerariam uma punição*” - E05, P40), o que reforça a leitura de que o consentimento é condicionado por um ambiente de poder e risco. A referência a custos privados (“*contratar advogado*” - E09, P9) evidencia que a via do PAD é percebida como mais onerosa, fazendo com que o TAC se torne preferível por motivos não necessariamente vinculados à concordância moral com a imputação. Em termos de crítica criminológica ao Consensualismo, essa subcategoria é central, já que permite problematizar a noção de “adesão voluntária” como fenômeno puramente autônomo, mostrando que, em regimes sancionadores, a negociação tende a ocorrer sob condições de assimetria, em que a recusa pode significar exposição a custos significativamente maiores.

A subcategoria “Corregedoria mediadora”, com convergência média (5/9), mostra o efeito institucional buscado pelos gestores. Desta forma, o TAC é descrito como mecanismo de mediação, prevenção e ordenação do serviço, reposicionando a corregedoria para além do estereótipo de órgão meramente punitivo. Os excertos “*colocar em ordem o serviço*” (E01, P41) e “*atuante, forte*” (E03, P45) indicam que a legitimidade não é construída apenas por “punir”, mas por oferecer respostas consistentes e visíveis.

As referências a uma cultura não punitivista e a compreensão da corregedoria como mediadora reforçam uma narrativa de que a corregedoria seria uma instância de regulação e de prevenção de conflitos, e o TAC seria um bom instrumento para cumprir essa função. “*Alertar aos servidores... hoje tem tempo para a corregedoria fazer isso*” (E08, P35) sugere, ainda, que o TAC favorece o incremento da capacidade para atividades preventivas (orientação e inspeção), articulando legitimidade simbólica e racionalidade gerencial.

A subcategoria “Visão do TAC pelos gestores” apresentou convergência máxima (9/9) e evidencia que os gestores descrevem o TAC como não punitivo, como “composição” ou como alternativa mais adequada à sanção formal em determinadas situações. O excerto “*Não punitivo. Não punitivo.*” (E03, P33) é a formulação mais direta dessa posição. “*algo positivo no sentido de tirar essa cultura punitivista das corregedorias*” (E05, P37) e “*a administração está abrindo mão de punir*” (E03, P31) reforçam a narrativa de que o TAC representa um deslocamento da resposta estatal. A presença da convergência máxima de uma percepção de cultura não punitivista do TAC sugere que essa visão não seria apenas uma opinião individual, mas uma indicação de autocompreensão institucional.

Consideradas em conjunto, as quatro subcategorias mostram que a legitimidade do TAC seria construída sob uma tensão estrutural, em que o instrumento é concebido pelos gestores como meio de mediação e prevenção, mas, inversamente, para eles, é percebido pelo efetivo como penalização, e sua adesão ocorreria em um ambiente de risco e custo que pode produzir consentimento “forçado” por uma assimetria de poderes.

Essa estrutura ambivalente é teórica e empiricamente relevante. Ela sugere que a consolidação do TAC no âmbito disciplinar não depende apenas de regras de cabimento, de desenho das obrigações ou de eficiência do fluxo, mas de uma governança simbólica do instituto — comunicação institucional, expectativas do efetivo, percepção de estigma e de justiça — capaz de reduzir a discrepância entre a intenção não punitiva e a experiência subjetiva punitiva. Ao mesmo tempo, o quadro reforça uma crítica importante ao Consensualismo, pois mesmo quando substitui sanções formais, o acordo pode operar como modalidade de controle com efeitos reputacionais e com pressões estruturais, exigindo cuidados metodológicos e normativos para que a consensualidade não se converta em punição informal nem em mecanismo de adesão meramente defensiva.

O quadro a seguir apresenta os resultados da categoria “Agenda de Aprimoramento”.

Quadro 29 - Categoria Agenda de Aprimoramento (Gestores).

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Convergência
6. Agenda de aprimoramento	6.1 Ajuste de Dosimetria	Gestores propõem calibrar prazo/interstício por gravidade e tipo de infração.	dosimetria; prazo; gravidade	“dois TACs... algumas infrações” (E01, P43); “dosimetria... período de prova” (E03, P47); “considerasse a reincidência específica...” (E04,P48); “18 meses” (E05, P33); “1 ano/6 meses” (E06, P38); “prazo... extenso” (E07,P36); “advertência... 6 meses” (E08, P28); “diminuído pela metade” (E09, P27)	8/9
	6.2 Ampliar repertório	Sugere ampliar possibilidades de obrigações.	ampliar; voluntário; retratação	“variedade maior de prestações” (E04, P27); “tratamento... metas?” (E07, P24); “retratação... serviço diferenciado” (E09, P13); “mais possibilidades... preso” (E03, P27)	4/9
	6.3 Fluxo do TAC no PAD	Recomenda ajustar timing/competência do TAC no PAD e evitar prescrição.	fluxo; PAD; prescrição	“falta uma harmonia no sistema” (E04, P33); “vai estar prescrito... inadmissível” (E09, P23)	2/9
	6.4 Comunicação	Melhoria na comunicação e divulgação de dados para reduzir estigma e dar visibilidade.	comunicar; divulgar; estatísticas	“melhorar é a comunicação...” (E06, P32); “informativo...” (E07, P34)	2/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 29 consolida a categoria “Agenda de aprimoramento”, reunindo as proposições formuladas pelos gestores da corregedoria para aperfeiçoar o TAC no âmbito disciplinar. Trata-se de uma categoria de caráter eminentemente propositivo, que se diferencia das anteriores por deslocar o foco do diagnóstico (eficiência, governança, fronteiras, cumprimento, legitimidade) para a identificação de pontos de ajuste.

A subcategoria “Ajuste de Dosimetria”, com convergência de 8/9 (alta), evidencia uma percepção bem disseminada de que o TAC demanda calibragem de prazo/interstício,

conforme a gravidade e o tipo de infração. As palavras-chave “dosimetria; prazo; gravidade” refletem a tentativa de introduzir no regime consensual uma lógica de proporcionalidade temporal.

Os exemplos ilustram diferentes modalidades de dosimetria. A sugestão de permitir “*talvez estabelecer algumas infrações que possibilitem o ajuste da conduta do servidor por mais de uma vez*” (E01, P43) indica flexibilização excepcional do regime de impedimento; a referência a “*uma espécie de dosimetria para esse período de prova, para o colega não ficar pendurado igual ao outro por uma infração mais grave*” (E03, P47) aponta para a necessidade de graduar o “gancho” segundo a ofensividade; e a proposta de “*a gente considerasse eh, a reincidência específica em vez de uma reincidência geral*” (E04, P48) revela a preocupação em evitar que a restrição seja aplicada de modo indiferenciado, ignorando a natureza do fato e o histórico real do agente.

Outras sugestões convergem para a redução do interstício em termos absolutos (“*diminuído pela metade*” - E09, P27) ou relativos (“*18 meses*” - E05, P33), bem como para a criação de patamares distintos (“*1 ano/6 meses*” - E06, P38; “*advertência... 6 meses*” - E08, P28). Em termos analíticos, essa subcategoria funciona como resposta direta ao problema identificado na categoria “Fronteiras e triagem”, especialmente à subcategoria “Acordo pior do que a sanção”. Ao propor ajustes na dosimetria, os gestores buscam reduzir incentivos adversos (externalidades negativas), evitar a sensação de penalidade prolongada e impedir que um TAC aplicado a fato de menor gravidade “gaste” indevidamente a chance de utilizá-lo para casos posteriores mais relevantes.

A subcategoria “Ampliar repertório”, com convergência de 4/9 (média), revela a percepção de que o TAC operaria com um cardápio limitado de obrigações, o que, por um lado, facilitaria o controle e a comprovação, mas, por outro, poderia empobrecer a capacidade do instituto de produzir ajuste substantivo de conduta. As palavras-chave “ampliar; voluntário; retratação” sintetizam o tipo de ampliação imaginada, com maior variedade de prestações e compromissos, incluindo medidas de caráter restaurativo e socialmente útil.

A referência à “*variedade maior de prestações*” (E04, P27) indica o desejo de ampliar o leque para além de cursos e certificados, ao mesmo tempo em que reconhece entraves práticos e jurídicos. A pergunta “*tratamento... metas?*” (E07, P24) evidencia a busca por obrigações mais aderentes a casos complexos (por exemplo, saúde e desempenho), que hoje são evitadas por falta de clareza e de segurança. O excerto “*retratação... serviço*

diferenciado” (E09, P13) aponta para medidas de recomposição simbólica e comunitária, potencialmente mais efetivas do que obrigações puramente formais. Por fim, “*mais possibilidades... preso*” (E03, P27) traduz a ideia de que o instituto está “engessado” em poucas soluções, o que limitaria a adequação ao caso. Analiticamente, essa subcategoria dialoga diretamente com a categoria “Cumprimento do TAC”, especialmente a subcategoria “Obrigações seguras”, sendo, em parte, um efeito da falta de repertório e da insegurança.

A subcategoria “Fluxo do TAC no PAD”, com convergência de 2/9 (baixa), embora menos frequente, tem alta densidade institucional porque toca em um problema de arquitetura procedimental: o lugar do TAC quando o PAD já foi instaurado e os riscos de incoerência, retrabalho e prescrição. O trecho “*falta uma harmonia no sistema*” (E04, P33) sugere que o arranjo atual é percebido como solução incompleta, com tensões entre autoridade e comissão e dificuldades para reinstaurar ou redirecionar o procedimento sem efeitos colaterais.

Já a crítica “*vai estar prescrito... inadmissível*” (E09, P23) aponta para um risco ainda mais grave: a migração tardia para TAC pode comprometer a resposta disciplinar e fragilizar a legitimidade do sistema por perda de temporalidade e efetividade. Em termos analíticos, essa subcategoria não aparece em muitas falas, mas quando aparece, revela uma preocupação com a integridade do fluxo decisório e com a segurança jurídica do sistema como um todo, mostrando que o TAC, para ser sustentável, precisaria estar bem posicionado no tempo do procedimento, com regras claras de competência e efeitos.

A subcategoria “Comunicação”, também com convergência de 2/9 (baixa), direciona a agenda de aprimoramento para o plano simbólico: reduzir o estigma e aumentar a compreensão do TAC pela instituição, por meio de comunicação estruturada e divulgação de resultados. As palavras-chave “comunicar; divulgar; estatísticas” indicam que alguns gestores percebem um déficit de legitimidade não por falhas intrínsecas do TAC, mas por falhas de narrativa institucional e transparência interna. O excerto “*acho que melhorar é a comunicação e não no instrumento do TAC*” (E06, P32) coloca a comunicação como variável estratégica para diminuir a percepção punitiva e aumentar adesão informada. Já “*eu acho que um informativo sobre o TAC, sobre IPS, sobre os compromissos, eu acho que seriam interessantes*” (E07, P34) revela a proposta de produzir materiais informativos para tornar visível o trabalho correccional e reduzir a compreensão simplificada de que a corregedoria “só pune”.

Embora menos recorrente, essa subcategoria é analiticamente consistente com as categorias “Legitimidade e consentimento”. Se, para os gestores, o efetivo interpreta o TAC como penalização e se a adesão pode decorrer de pressão estrutural, a comunicação e a transparência podem funcionar como mecanismos de mudança de percepção, melhorando a compreensão do instituto e, potencialmente, a qualidade do consentimento.

Em síntese, a categoria evidencia que, para os gestores, o futuro do TAC não exigiria a reinvenção do instituto, mas calibragem e ajuste de governança. A predominância da dosimetria como proposta sugere que o problema decisivo não é “se” o TAC deve existir, mas “como” seu desenho temporal deve ser ajustado para preservar proporcionalidade, evitar custos excessivos e reduzir distorções de incentivo. As demais propostas, ainda que menos convergentes, completam a agenda ao abordar amplitude das possibilidades do cumprimento (repertório e limites), a integridade do fluxo procedimental (TAC no PAD) e a legitimidade simbólica (comunicação). Essas quatro frentes formam, portanto, um conjunto coerente de recomendações que refletem tanto a experiência prática dos gestores quanto as tensões teóricas do Consensualismo: eficiência com proporcionalidade, flexibilidade com segurança jurídica e consenso com legitimidade.

Concluindo, as seis categorias compõem um diagnóstico em que o TAC é percebido como instrumento indispensável para a governabilidade do sistema correcional, pois reduz custos e reordena prioridades, mas sua eficácia substantiva e sua legitimidade dependem de condições institucionais que ainda estão em disputa. O material empírico permite sustentar que o Consensualismo, no caso analisado, opera simultaneamente como mecanismo de potencialização de resultados e como dispositivo de controle com efeitos simbólicos e temporais relevantes. Por isso, os achados reforçam a necessidade de avaliar o TAC não apenas por sua capacidade de reduzir PADs, mas por sua arquitetura de triagem, pela qualidade do acompanhamento, pelo desenho e fundamentação das obrigações, pelos efeitos sobre a percepção do efetivo e sobre a qualidade do consentimento. A agenda de aprimoramento proposta pelos próprios gestores aponta um caminho: calibrar o interstício, ampliar as opções de cumprimento e qualificar a comunicação institucional.

8.3. Percepções dos policiais que celebraram TAC

Tal como realizado nas entrevistas com os gestores da corregedoria da PRF, após a execução da análise de conteúdo, chegou-se ao resultado final de 8 categorias e 14 subcategorias para as entrevistas com os policiais que celebraram TAC. O quadro abaixo apresenta as categorias e subcategorias identificadas.

Quadro 30 - Percepção dos policiais em relação ao TAC.

Categoria	Subcategoria
1. Informação e compreensão	1.1 Conhecimento sobre o TAC
	1.2 Qualidade da informação
2. Voluntariedade	2.1 Motivação para aceitar
	2.2 Consentimento x pressão estrutural
3. Percepção da punição	3.1 TAC percebido como punição
	3.2 TAC percebido como acordo
	3.3 Percepção ambivalente
4. Percepção de Justiça	
5. Desenho do TAC	
6. Efeitos do TAC	6.1 Cumprimento do TAC
	6.2 Impactos na carreira
7. Visão da Corregedoria	7.1 Confiança na Corregedoria
	7.2 Capacidade para conduzir o TAC
8. Agenda de aprimoramento	8.1 Contexto operacional e organizacional
	8.2 Informação e orientação
	8.3 Antecipação da oferta

Fonte: Elaborado pelo autor com o auxílio de IA¹.

Novamente, as análises das categorias serão apresentadas separadamente, a fim de que os resultados de cada uma delas possam ser melhor expostos. O modelo de apresentação será composto por um quadro sintético que contém a categoria analisada e suas subcategorias; a definição de cada subcategoria; as palavras-chave que foram mais recorrentes na subcategoria; as evidências, que são breves excertos das falas dos entrevistados em relação à

subcategoria; e, a convergência, que foi a frequência de aparições da subcategoria na fala dos entrevistados.

Em seguida, os dados de cada quadro serão explicados detalhadamente, a fim de que possa ser desenvolvida uma compreensão sobre a categoria, subcategorias e suas nuances. As subcategorias serão expostas por ordem decrescente de convergência. O objetivo é elevar o entendimento sobre a subcategoria para além de sua existência, mas também sobre a sua incidência na categoria. Desta forma, adotou-se como critério analítico a seguinte denominação: “baixa”, as subcategorias que tiveram frequência de 1/9 até 3/9; “média”, as subcategorias que tiveram frequência de 4/9 até 6/9; “alta”, as subcategorias que tiveram frequência de 7/9 até 9/9. Registra-se que a frequência é baseada na quantidade de entrevistas no grupo, que foram 9 entrevistas.

O quadro abaixo apresenta os resultados da categoria “Informação e Compreensão”.

Quadro 31 — Informação e Compreensão (policiais).

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Frequência
1. Informação e compreensão	1.1 Conhecimento sobre o TAC	Como o policial tomou conhecimento do TAC e em que momento.	comissão; corregedoria; colegas	“pela própria comissão...” (E01, P7); “já sabia...” (E02, P22); “foi a própria comissão...” (E03, P7); “ofereceram o TAC... fiquei meio surpreso” (E04, P7); “foi antes da IPS” (E05, P9); “a proposta veio do corregedor-geral” (E06, P9); “Eu fiquei sabendo assim... na hora” (E07, P21); “por meio da própria corregedoria” (E08, P7); “já conhecia... por experiência de colegas” (E09,P13)	9/9
	1.2 Qualidade da informação	Clareza e suficiência das explicações sobre conceito, consequências e alternativas.	clareza; consequências; explicação	“não foram suficientes... não foi claramente estabelecido”(E01, P11); “eu já tinha dado uma estudada”(E02, P21); “foi bem explicado... deixou bem claro” (E03, P9); “não lembro... conversa... explicando o que é” (E04, P11); “Foram, foram, foram sim” (E05, P11); “Elas são superficiais...” (E06, P11); “Isso, exatamente” (E07, P23); “explicou para mim como é que funcionava” (E08, P7); “eu já conhecia...” (E09, P13)	9/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 31 sintetiza a categoria “Informação e compreensão” a partir das entrevistas com policiais que celebraram TAC, descrevendo como esses atores tomaram conhecimento do instrumento e em que medida consideraram suficientes e claras as informações recebidas para decidir sobre sua adesão. A categoria é composta por duas subcategorias interdependentes: “Conhecimento sobre o TAC”, que trata das fontes e do momento de acesso à informação, e “Qualidade da informação”, que avalia a clareza das explicações sobre o instrumento, suas consequências e alternativas.

Na subcategoria “Conhecimento sobre o TAC”, os depoimentos evidenciam que o acesso ao TAC ocorre por duas vias principais: comissão/corregedoria e rede informal de colegas. A comissão aparece como fonte direta em mais de um relato, indicando que a oferta do TAC é frequentemente apresentada no âmbito do procedimento e, portanto, associada à autoridade que conduz ou participa da apuração (“*pela própria comissão...*” – E01, P7; “*foi a própria comissão...*” – E03, P7). Em outros casos, a origem da proposta é atribuída à corregedoria (“*por meio da própria corregedoria*” – E08, P7; “*a proposta veio do corregedor-geral*” – E06, P9), o que dá relevo à assimetria de informações envolvida na proposição do acordo.

Paralelamente, a rede de pares surge como fonte prévia de familiaridade com o instituto (“*já conhecia... por experiência de colegas*” – E09, P13), reforçando que o TAC circula como assunto na organização e pode ser “aprendido” antes do contato formal com o processo. A presença do relato “*Eu fiquei sabendo assim... na hora*” (E07, P21) indica, ainda, que para parte dos entrevistados o conhecimento sobre o TAC seria tardio e situacional, condicionado ao momento em que a proposta é apresentada, o que pode impactar a capacidade do policial de avaliar adequadamente suas implicações.

Em termos analíticos, a subcategoria “Conhecimento sobre o TAC” mostra que o TAC é conhecido em um ecossistema informacional híbrido, no qual canais formais e informais se combinam. Isso é relevante porque o modo de entrada da informação (comissão, corregedoria, colega) influencia a percepção de legitimidade, a confiança no procedimento e a própria experiência do consentimento.

A subcategoria “Qualidade da informação” aprofunda essa dimensão ao evidenciar que “conhecer” o TAC não equivale, necessariamente, a compreendê-lo de forma suficiente para uma decisão plenamente informada. As evidências indicam heterogeneidade na avaliação, pois há entrevistas em que a informação é considerada insuficiente (“*não foram suficientes... não foi claramente estabelecido*” – E01, P11), em outras, o entrevistado declara ter buscado compreensão por iniciativa própria (“*eu já tinha dado uma estudada*” – E02, P21), além de relatos em que a explicação institucional é descrita como clara e completa (“*foi bem explicado... deixou bem claro*” – E03, P9; “*explicou para mim como é que funcionava*” – E08, P7). De qualquer forma, os resultados sugerem que não há uma cultura institucional estabelecida, ou pelo menos não estruturada, no sentido da corregedoria prover o servidor de

informações de qualidade para que ele possa tomar a decisão sobre o acordo mais qualificadamente.

O conjunto de evidências permite inferir que a qualidade da informação aparece como uma variável que modula a experiência do TAC em dois sentidos. Primeiro, ela incide sobre o consentimento, pois quando o instituto é explicado com clareza e suas consequências são explicitadas, o “voluntarismo” declarado tende a ganhar densidade substantiva, já que o entrevistado compreende melhor o que está aceitando. Segundo, ela incide sobre a legitimidade, visto que superficialidade ou indefinição sugerem um risco do TAC ser percebido como imposição ou como “saída obrigatória”, sobretudo em contextos de assimetria informacional e risco associado ao PAD. Mesmo quando o entrevistado declara que se informou por conta própria, isso pode sinalizar que a Administração, por si, não supre integralmente a necessidade de orientação, deslocando para o servidor o ônus de compreender o instrumento e suas implicações.

A leitura conjunta das duas subcategorias indica que a informação sobre o TAC, no universo dos policiais entrevistados, é simultaneamente ubíqua (todos mencionam ter conhecido o instituto de algum modo) e desigual na qualidade percebida. Isso reforça a importância de distinguir, metodologicamente, entre acesso à informação e clareza do conteúdo informacional. Na prática, o TAC se apresenta como instituto conhecido, mas cuja compreensão pode ser construída por caminhos variados, nem sempre de via institucional. Assim, o Quadro 31 sugere que o fortalecimento do TAC como alternativa legítima poderia ser incrementado com ações consistentes de comunicação e orientação, capazes de reduzir assimetrias informacionais para fortalecer a qualidade do consentimento.

O quadro abaixo apresenta os resultados da categoria “Voluntariedade”.

Quadro 32 — Voluntariedade (policiais).

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Frequência
2. Voluntariedade	2.1 Motivação para aceitar	Razões para aderir: encerrar, evitar PAD, reduzir desgaste/custo, preservar oportunidades.	encerrar; evitar; custo	“processo seletivo... não poderia ter processo em aberto” (E01, P13); “ Eu fiz realmente para não me gerar um estresse posterior” (E02, P21); “pronto já aceitei... tirando sono” (E03, P13); “acabei aceitando para encerrar logo o processo” (E04, P9); “única saída... para ir para o curso” (E05, P7); “...para morrer o processo” (E06, P13); “podia evoluir para uma sindicância” (E07, P25); “para tipo resolver logo esse litígio” (E08, P9); “Não ter... no registro funcional” (E09, P17)	9/9
	2.2 Consentimento x pressão estrutural	Decisão condicionada por risco/custo/assimetria, mesmo quando “livre” formalmente.	medo; risco; desgaste	“melhor aceitar... ‘coação de culpabilidade’ do TAC” (E01, P21); “foi livre... ‘vai que’ não considerasse minhas provas” (E02, P23); “não houve pressão... ‘de forma nenhuma’”(E03, P13); “Decisão livre. Não houve pressão.” (E04, P17); “de certa forma sim... eu tinha que aceitar” (E05, P15); “eu confesso que foi mais medo” (E06, P13); “tive que aceitar... um pouco forçado” (E07, P25); “foi totalmente livre... sem pressionamento” (E08, P11); “ indiretamente sim,... processo é mais cansativo...”(E09,P15)	9/9

Fonte: Elaborado pelo autor, com auxílio de IA¹.

O Quadro 32 sistematiza a categoria “Voluntariedade”, evidenciando como os policiais entrevistados explicam a escolha de aderir ao TAC e quais elementos condicionaram o seu consentimento. A categoria se divide em duas subcategorias complementares: “Motivação para aceitar”, que descreve os objetivos buscados com a adesão, e “Consentimento x pressão estrutural”, que sugere que a decisão, embora frequentemente declarada como “livre”, é moldada por riscos, custos e assimetrias inerentes ao cenário processual e organizacional.

Na subcategoria “Motivação para aceitar”, observa-se a presença forte da ideia de que o TAC é preferido porque permite encerrar rapidamente uma situação e evitar os custos — materiais e imateriais — associados ao PAD. A motivação aparece sob diferentes formas, mas com o núcleo comum de reduzir o “custo do litígio” disciplinar. Em alguns relatos, esse custo é diretamente psicológico (“*para não me gerar um estresse posterior*” - E02, P21; “*tirando sono*” - E03, P13), em outros é um custo temporal e burocrático (“*encerrar logo o processo*” - E04, P9; “*para morrer o processo*” - E06, P13), e ainda, para outros, é um custo de oportunidade, associado a carreira e mobilidade (“*processo seletivo... não poderia ter processo em aberto*” - E01, P13; “*única saída... para ir para o curso*” - E05, P7).

Também há motivações ligadas à prevenção de escalada processual (“*podia evoluir para uma sindicância*” - E07, P25) e à proteção de imagem institucional e funcional (“*Não ter... no registro funcional*” - E09, P17). Em síntese, o TAC é narrado como mecanismo de redução de danos, em que ele não é escolhido por ser “consensual”, mas por ser a alternativa com melhor relação custo-benefício diante das consequências possíveis de um PAD (tempo, desgaste, incerteza e efeitos na vida funcional).

Esse padrão de motivação é fundamental para a análise do Consensualismo, pois revela que a adesão ao TAC se ancoraria em uma racionalidade de gestão de risco individual e não por o alcance de um resultado oriundo da pacificação entre as partes. O entrevistado não está apenas “aceitando corrigir a conduta”; ele está, sobretudo, evitando um cenário percebido como mais gravoso, incerto ou disfuncional. Isso aproxima o TAC, na experiência do policial, de uma solução pragmática para encerrar uma situação que tende a contaminar o cotidiano profissional e a trajetória funcional.

A subcategoria “Consentimento x pressão estrutural” aprofunda a análise e explicita o paradoxo central, pois, mesmo quando os entrevistados afirmam que a decisão foi livre, a própria narrativa revela elementos que comprimem alternativas e configuram pressões

estruturais. A palavra-chave “medo” aparece de forma ostensiva em certos depoimentos (“*eu confesso que foi mais medo*” - E06, P13), enquanto outros descrevem coerção em termos de “aceitação forçada” (“*tive que aceitar... um pouco forçado*” - E07, P25) ou de condicionamento objetivo (“*de certa forma sim... eu tinha que aceitar*” - E05, P15). Marca essa análise a expressão “*coaço de culpabilidade*” (E01, P21), que sintetiza a ideia de que o TAC funcionaria como escolha defensiva, ou seja, aceita-se o acordo para evitar o risco de uma via formal mais severa ou imprevisível.

Além disso, sugere-se que a forma de pressão estrutural sofrida pelos policiais seja a incerteza sobre a avaliação do caso no PAD e o risco de agravamento. A expressão “*foi livre... ‘vai que’ não considerasse minhas provas*” (E02, P23) é emblemática nesse sentido, pois evidencia que o “consentimento” é atravessado por expectativas racionais sobre a assimetria institucional, o custo do prolongamento e o medo de que a narrativa e as provas do servidor não sejam reconhecidas. Mesmo quando há declarações categóricas de ausência de pressão (“*não houve pressão... de forma nenhuma*” - E03, P13; “*Decisão livre. Não houve pressão.*” - E04, P17; “*foi totalmente livre... sem pressionamento*” - E08, P11), essas mesmas entrevistas normalmente mantêm o pano de fundo de que o TAC é a saída menos arriscada. Ou seja, a liberdade é afirmada no plano formal, mas o contexto decisório é moldado por incentivos e custos, o que caracterizaria a pressão estrutural como fenômeno distinto da coação direta.

Do ponto de vista interpretativo, o quadro permite inferir que a decisão de celebrar TAC, para os policiais entrevistados, operaria em um regime de racionalidade estratégica, em que a escolha se dá por cálculo de consequências (carreira, registro, tempo, estresse) e por antecipação de riscos (incerteza probatória, escalada procedimental), mais do que por convicção de culpabilidade ou por adesão substantiva ao mérito da imputação. Isso não significa que o TAC seja ilegítimo, significa que sua legitimidade, no plano empírico, passaria pela qualidade das garantias e da informação prestada, pois o consenso pode ser materialmente condicionado por assimetrias de poder entre o Estado acusador e o policial acusado.

Em termos de crítica ao Consensualismo, o Quadro 32 evidencia um ponto chave: a adesão ao TAC tende a ser produzida por uma combinação de “economia de meios” (encerrar, evitar PAD) e “pressão por risco” (medo do pior desfecho). Assim, demonstra-se que a decisão de celebrar TAC, na experiência dos policiais, é simultaneamente voluntária em

termos formais e condicionada em termos materiais, pois a corregedoria não “força” o policial a celebrar o TAC, mas a assimetria de poder e informações estruturalmente presente fazem com que o policial seja compelido a aceitar o acordo.

O quadro abaixo apresenta os resultados da categoria “Percepção de punição”.

Quadro 33 — Percepção de punição (policiais).

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Frequência
3. Percepção de punição	3.1 TAC percebido como punição	O entrevistado qualifica o TAC como punição.	punição; penalização; punido;	“na minha concepção foi uma punição.” (E05, P31); “pessoalmente, acredito que foi uma punição...” (E02, P27); “Eu entendo como penalização...”(E06,P17)	3/9
	3.2 TAC percebido como acordo	O entrevistado afirma que o TAC foi um acordo e nega sentir-se punido.	acordo; não punição; “segunda chance”	“Um acordo... não vi como uma punição.” (E03, P29); “eu acho que um acordo... não me senti punido...” (E04, P29); “Eu acredito que seja um acordo.” (E08, P15); “foi o acordo... penalidade seria... processo administrativo.” (E09, P23)	4/9
	3.3 Percepção ambivalente	O entrevistado reconhece o TAC como acordo, mas o descreve como coação, risco ou ameaça.	coação; medo; risco	“melhor aceitar... ‘coação de culpabilidade’ (E01, P21); “Foi um acordo... porque se eu não assinasse...” (E07, P33)	2/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 33 sistematiza a categoria “Percepção de punição”, dedicada a identificar como os policiais que celebraram TAC interpretam a natureza do instituto. Nas entrevistas foram encontradas três realidades: como punição; como acordo; ou de modo ambivalente, isto é, um acordo formalmente consensual, mas vivenciado como escolha condicionada por risco e ameaça de agravamento. Esses achados são particularmente relevantes para uma análise sobre o Consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar, porque desloca o foco do desenho normativo para a experiência subjetiva do destinatário da medida, evidenciando que a percepção do TAC não é uniforme. Ao contrário, a distribuição dos depoimentos em três

subcategorias sugere que a legitimidade simbólica do TAC depende da forma como o servidor interpreta suas consequências, seus custos e as condições de sua celebração.

Na subcategoria “TAC percebido como punição”, com frequência baixa (3/9), os entrevistados qualificam expressamente o TAC como sanção. A formulação é direta e sem ambiguidade: “*na minha concepção foi uma punição*” (E05, P31), “*pessoalmente, acredito que foi uma punição*” (E02, P27) e “*penalização*” (E06, P17). As falas indicam que, para esses policiais, o TAC não é vivenciado como alternativa ao sancionamento, mas como modalidade de responsabilização. A percepção é descrita como punitiva, ou seja, o entendimento de que o TAC produz um efeito sancionador mesmo sem culminar em penalidade formal típica do PAD.

Em termos analíticos, esta subcategoria mostra que o TAC pode ser interpretado como punição por dois motivos recorrentes: (i) porque funcionaria como resposta institucional a um fato considerado injustamente enquadrado (ou banal), e (ii) porque acarreta restrições e obrigações que são percebidas como “pagar” por um evento, ainda que o servidor não reconheça plenamente a imputação. O dado empírico confirma, portanto, que o consenso não elimina necessariamente a sensação de penalização, podendo apenas deslocá-la para um registro simbólico e pragmático (restrição, obrigação, estigma).

Na subcategoria “TAC percebido como acordo”, com frequência média (4/9), há afirmações explícitas de que o TAC foi um acordo e de que o entrevistado não se sentiu punido. Algumas posições são claras: “*Um acordo... não vi como uma punição*” (E03, P29) e “*eu acho que um acordo... não me senti punido...*” (E04, P29). Também foi encontrada a percepção de que o TAC seria uma “*segunda chance*” (E08, P15). Por fim, houve também uma manifestação em que utilizou-se um argumento normativo-institucional: “*Não, foi o acordo, né? Minha opinião, né, penalidade seria se o processo rolasse, né, processo administrativo*” (E09, P23), isto é, a punição verdadeira seria o PAD, e o TAC aparecendo como substitutivo consensual de baixa gravidade.

Análiticamente, esse conjunto sugere que parte relevante dos entrevistados assimila o TAC à lógica de recomposição e prevenção, sobretudo quando (i) reconhece algum grau de impropriedade da conduta, (ii) percebe proporcionalidade nas obrigações, ou (iii) valoriza o encerramento rápido do caso sem efeitos mais graves de um PAD. Nesse sentido, a percepção do TAC como acordo não elimina a dimensão de responsabilização, mas a enquadra como resposta gerencial e não punitiva.

A subcategoria “Percepção ambivalente”, com frequência baixa (2/9), é relevante para compreender uma dinâmica marcante na crítica ao Consensualismo: o entrevistado reconhece o TAC como acordo, mas descreve a escolha como condicionada por “coação estrutural”, medo ou ameaça de agravamento. Por exemplo, a expressão “*coação de culpabilidade*” (E01, P21) indica que o TAC pode funcionar como alternativa formalmente consensual, mas materialmente influenciada pela percepção de que a recusa ampliaria riscos e custos, inclusive a possibilidade de uma punição desproporcional no PAD. Em outra oportunidade, a ambivalência é resumida pela lógica contrafactual: “*Foi um acordo... porque se eu não assinasse... não tinha outra saída não*” (E07, P33), sugerindo que o acordo é aceito não necessariamente por convicção, mas para evitar escalada processual.

Essa subcategoria é analiticamente densa porque expõe a diferença entre “consentimento formal” e “consentimento substantivo”. Mesmo quando o TAC é chamado de “acordo”, o conteúdo do acordo pode ser vivenciado como escolha defensiva, orientada por risco, o que aproxima o consenso de uma forma de coerção indireta. O dado empírico, portanto, não autoriza concluir que o TAC é “punitivo” ou “não punitivo” em essência; ele mostra que a experiência com o instituto dependeria das condições de decisão, da confiança no procedimento e da percepção de alternativas.

Além da distribuição quantitativa entre punição (3/9), acordo (4/9) e ambivalência (2/9), o quadro pode ser aprofundado pela relação entre a natureza da conduta praticada (tal como narrada pelos próprios entrevistados) e a forma como o TAC é significado. Essa correlação não é mecânica, mas revela um padrão interpretativo: quando o entrevistado reconhece a conduta como “fora do padrão” ou como um erro com alguma margem de reprovação, cresce a tendência de enquadrar o TAC como acordo; quando o entrevistado percebe a conduta como banal, corriqueira ou injustamente enquadrada, aumenta a probabilidade de o TAC ser percebido como punição (ou, ao menos, como acordo “forçado”).

Nos casos em que o TAC é percebido como acordo, a narrativa costuma incluir algum elemento de aceitação do mérito ou de reconhecimento de inadequação que torna a resposta consensual compreensível e proporcional. Por exemplo, um entrevistado afirma que se tratou de uma ocorrência “fora do padrão” e que alguma censura deveria existir, ao mesmo tempo em que rejeita o rótulo de punição e descreve o TAC como acordo:

“...ao meu ver, foi justo e é um instrumento que se o servidor realmente eh, reconhece que foi um caso atípico, uma coisa que saiu do padrão, não é corriqueiro, né? Eu acho que ali cumprir o TAC, volta para sua rotina normal, sem nada fora do padrão e vida que segue,

né? E eu acho que é um instrumento muito assim eh, bem-vindo, principalmente no nosso caso, como eu falei, sempre mais de 15 anos de serviço público policial, sem nunca ter me envolvido em ocorrência fora do padrão, e aí uma situação em si que um conjunto de fatores pesou, aí você de repente vai responder um PAD e tem uma possibilidade de uma punição alta. E aí tudo pesa, né? A tua ficha, o pessoal não... servidor padrão, uma situação peculiar. Então há possibilidade aqui: "vamos, se você quiser celebrar o TAC, é isso, isso, isso tem que ser cumprido". Eu achei muito interessante. Faria de novo" (E03, P17).

Por outro lado, nos casos em que o TAC é percebido como punição, a conduta narrada tende a ser enquadrada pelo entrevistado como banal ou como resultado de um processo que ele considera desproporcional. Por exemplo, o entrevistado descreve o fato como "situação totalmente banal" em grupo de WhatsApp: *"Fui punido porque eu xinguei outro colega. Então, assim, na minha cabeça, foi uma questão totalmente banal, que não necessitaria da intervenção da administração pública"* (E05, P33). A correlação aqui se manifestaria da seguinte forma: quanto maior a distância entre o que o entrevistado entende como gravidade do fato e a intervenção formal da corregedoria culminando em TAC, maior a tendência de significar o instrumento como punição.

Em outro exemplo, a chave é semelhante, embora ancorada menos na banalidade e mais na injustiça procedimental percebida, com forte ênfase em provas, seletividade e risco de "servir de exemplo", o que faria com que o TAC fosse percebido como penalização, não como composição legítima:

"...eu pensei: "Mas eu não fiz nada de errado, tenho provas do meu trabalho". Não sabia até então o que estava subindo. Eu simplesmente apenas para respeitar o coração, liguei um sinal de alerta, mas ao mesmo tempo estava confiante de que fiz o meu trabalho e tinha testemunhas e registros, não só da PDI, mas por fotos da situação do local, do que aconteceu, de que eu estaria amparado" (E02, P12).

(...)

"eu me senti, nesse momento em que foi fechado, que eu servi de exemplo" (E02,P24).

Assim, quando a conduta é vivida como correta ou justificável e o enquadramento institucional é percebido como equivocado, o TAC se aproxima, para o destinatário, de uma punição substitutiva, sobretudo porque a adesão ocorre em ambiente de risco (PAD) e custos, o que reforçaria a leitura de sanção por outros meios.

A subcategoria "Percepção ambivalente" ajuda a amarrar a correlação, pois ela surge, tipicamente, em condutas nas quais o entrevistado não nega totalmente que "algo aconteceu", mas considera que a resposta institucional pode ser excessiva ou incerta, de modo que o acordo é aceito como proteção contra um resultado pior. Por exemplo, a aceitação é descrita com linguagem de *"coaço de culpabilidade"* (E01, P21), conectada ao temor de um PAD

com consequências fora do plano técnico. Em outro caso, a narrativa também aponta para escalada e risco (“*se eu não assinasse...*” - E07, P33), sugerindo que a percepção do TAC oscila entre acordo formal e escolha defensiva. Nesses casos, a correlação não depende tanto da conduta em si, mas da arquitetura de alternativas, em que o TAC é percebido como acordo porque substitui o PAD, mas é vivido como punitivo porque a recusa é associada a risco de agravamento. Em outras palavras, a ambivalência emerge quando a conduta não é plenamente assumida como “merecedora” de reprovação, mas o cenário de incerteza institucional torna racional aderir.

Em síntese, a correlação sugere um gradiente interpretativo: (i) quando o entrevistado reconhece a conduta como desvio real e corrigível, predominaria a leitura do TAC como acordo; (ii) quando a conduta é narrada como banal, corriqueira ou injustamente tipificada, predominaria a leitura do TAC como punição; e (iii) quando o entrevistado percebe o caso como disputável e o procedimento como arriscado, emerge a ambivalência, em que o TAC seria um acordo apenas formalmente, mas uma punição do ponto de vista da experiência (risco, medo, custo).

O quadro abaixo apresenta os resultados da categoria “Percepção de Justiça”.

Quadro 34 - Percepção de Justiça (policiais)

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Frequência
4. Percepção de justiça		Percepção se a aplicação do TAC para o caso foi justa.	Injustiça; seletividade; banal	“O TAC fica proporcional ao acontecido” (E01, P25); “não fiz nada errado... tenho provas...” (E02, P12); “percebi justo... abordagem... fora do padrão” (E03, P15); “eu achei uma injustiça gigante” (E04, P19); “ao meu ver, foi injusta” (E05, P27); “Para mim foi completamente injusta” (E06, P15); “Só discordo dessa... dosimetria” (E07, P35); “segunda chance...” (E08, P27); “nem precisava ter chegado na fase que chegou” (P09, P40)	9/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 34 sintetiza a categoria “Percepção de justiça” a partir das entrevistas com policiais que celebraram TAC na PRF, focalizando a avaliação subjetiva dos entrevistados

sobre se a aplicação do TAC ao seu caso foi considerada justa. Trata-se de uma categoria particularmente relevante para compreender a legitimidade do TAC, pois desloca a análise do plano normativo (cabimento abstrato) para a experiência do destinatário, pois, como exposto na categoria anterior, o TAC pode ser formalmente adequado, mas sua aceitação e seus efeitos simbólicos dependeriam de como o servidor interpreta o enquadramento, a proporcionalidade da resposta e a consistência do tratamento institucional.

As palavras-chave “injustiça; seletividade; banal” traduzem o eixo predominante dessa categoria. Em grande parte das falas, o juízo de justiça não se limita a um “gostei/não gostei” do TAC, mas remete a três critérios: (i) mérito do fato (se houve ou não conduta irregular); (ii) proporcionalidade e dosimetria (se a resposta foi calibrada ao ocorrido); e (iii) coerência/isonomia (se casos semelhantes recebem tratamento similar). Essas dimensões aparecem de modo claro em excertos como “*não fiz nada errado... tenho provas...*” (E02, P12), que deslocaria a discussão para a verdade do fato e para a suficiência probatória; “*eu achei uma injustiça gigante*” (E04, P19), que sintetizaria um juízo de desproporção ou inadequação; e “*Para mim foi completamente injusta*” (E06, P15), que sinalizaria não apenas insatisfação, mas percepção de falha decisória substantiva.

Os resultados da análise apontam para a existência de uma variação interna: há entrevistas em que o TAC é percebido como justo, entrevistas em que é percebido como injusto e entrevistas em que a crítica recai especificamente sobre a dosimetria, não necessariamente sobre o uso do TAC como instituto. No polo da justiça percebida, o excerto “*O TAC fica proporcional ao acontecido*” (E01, P25) mostra que o entrevistado reconhece adequação entre conduta e resposta, isto é, que o acordo teria calibrado satisfatoriamente a intervenção disciplinar ao caso. Em E03, o juízo também é favorável: “*percebi justo... abordagem... fora do padrão*” (E03, P15), indicando que o entrevistado reconhece uma conduta excepcional (“fora do padrão”) e considera legítimo que isso gere alguma resposta institucional, com o TAC funcionando como medida proporcional e de correção. Em E08, a ideia de justiça aparece associada à “*segunda chance...*” (E08, P27), isto é, a justiça do TAC estaria menos em punir e mais em oferecer oportunidade de recomposição de atitude.

No polo da injustiça percebida, o quadro reúne diferentes racionalidades críticas. Uma delas é a “negação do mérito”, em que o entrevistado afirma que não houve irregularidade (“*não fiz nada errado... tenho provas*”, E02, P12), de modo que qualquer resposta formal, inclusive o TAC, seria vivenciada como injusta por pressupor uma censura indevida. Outra

racionalidade é a “banalidade do caso”, implícita em expressões como “*nem precisava ter chegado na fase que chegou*” (E09, P40), que sinalizam crítica à triagem e à correcionalização de situações corriqueiras. Aqui, o problema não é apenas o TAC, mas o fato do caso ter sido elevado a um nível de formalização incompatível com sua gravidade.

Há ainda uma terceira linha crítica, a “seletividade e a desigualdade decisória”, emblemática na fala “*eu tomei conhecimento de casos iguais aos meus ou até piores que os meus, em que foram arquivados*” (E06, P15). Esse tipo de narrativa costuma sustentar que casos semelhantes foram tratados de modo diferente, o que compromete a percepção de imparcialidade. Por fim, registrou-se uma crítica especificamente sobre o cálculo da resposta: “*Só discordei dessa... dosimetria*” (E07, P35), indicando que o entrevistado aceita o TAC como instrumento, mas questiona o modo como a instituição mediu a gravidade e traduziu isso em obrigações e consequências no seu caso. Essa distinção é importante porque sugere que a percepção de justiça pode ser parcial, em que o servidor pode aceitar a solução consensual, mas ainda discordar do critério de mensuração.

Do ponto de vista analítico, a categoria “Percepção de justiça” funciona como elo entre duas categorias já identificadas na análise: “Voluntariedade” e “Percepção de punição”. Quando o entrevistado considera o caso justo e proporcional (E01, E03, E08), tenderia a enquadrar o TAC como acordo legítimo ou como “segunda chance”, o que favoreceria a confiança institucional e a compreensão do TAC como mecanismo de correção. Em contrapartida, quando a percepção é de injustiça (E02, E04, E05, E06, E09), o TAC tenderia a ser vivenciado como custo injustificado, reforçando a narrativa de pressão estrutural (“assinei para acabar com isso”) ou mesmo a percepção de punição. Em situações intermediárias (E07), a crítica dirigida à dosimetria demonstra que o centro do problema também pode estar na calibragem e na consistência da decisão, mais do que no instituto em si.

Em síntese, o Quadro 34 evidencia que a justiça percebida é uma variável transversal e estruturante na experiência dos policiais com o TAC, já que todos elaboram um juízo sobre adequação e legitimidade do acordo aplicado ao seu caso, mobilizando avaliações substantivas sobre mérito, proporcionalidade e igualdade. Esse achado sugere que o aperfeiçoamento do TAC passaria pela inclusão de práticas institucionais capazes de demonstrar, caso a caso, a correspondência entre conduta e resposta, a coerência decisória e a proporcionalidade das obrigações. Quando essas condições falham, o TAC corre o risco de ser

percebido como formalização indevida de casos banais, como expressão de seletividade ou como punição substitutiva, ainda que seu desenho normativo pretenda operar como acordo.

Além disso, sugere-se a presença de “contradições aparentes” analiticamente relevantes porque indicam que os entrevistados distinguem (i) o mérito/justiça do caso e (ii) a natureza do TAC enquanto instrumento. Em outras palavras, um mesmo entrevistado pode considerar injusta a forma como o seu caso foi enquadrado ou encaminhado, mas ainda assim não perceber o TAC como punição e, sim, como acordo. Esse fenômeno aparece com clareza em pelo menos três entrevistas e ajuda a qualificar a interpretação sobre o TAC, em que o “acordo” pode ser aceito como técnica de encerramento e gestão de risco mesmo quando o sujeito discorda do conteúdo material da imputação particular.

Um exemplo dessa aparente contradição está na entrevista com o Entrevistado 04. O entrevistado afirma que “*não achou justo*” e descreve “*injustiça gigante*”, com impacto emocional (“*fiquei muito, muito mal... lendo o documento*”) (E04, P19). Todavia, quando questionado sobre a natureza do TAC, ele declara: “*eu acho que um acordo... eu não me senti punido*”, justificando que a corregedoria “*estava apenas fazendo o que ela teoricamente tinha que fazer*” (E04, P30). A aparente contradição, na verdade, revela uma distinção interna, pois, para o entrevistado, o problema de justiça estaria no enquadramento do processo, enquanto o TAC seria percebido como resolução procedimental de algo que já estava institucionalmente encaminhado. Nesse arranjo, o TAC operaria como “saída” (acordo) para um processo percebido como injusto, sem que o entrevistado atribua ao instrumento, em si, o caráter punitivo.

O mesmo tipo de dissociação aparece também na fala do Entrevistado 08. O entrevistado afirma que “*não foi justo*” no mérito, por discordar da “*nova interpretação da norma*” aplicada ao caso (E08, P13). Contudo, afirma aceitar o TAC “*pela celeridade e pela resolução rápida desse conflito*” (E08, P14) e, em seguida, define: “*Eu acredito que seja um acordo*” (E08, P15). Aqui, a contradição aparente é praticamente assumida pelo próprio entrevistado: o caso pode ter sido injusto, mas o TAC é valorizado como instrumento de gestão do conflito. Trata-se de um achado relevante porque evidencia um modo de legitimação “gerencial” do consenso, em que o TAC pode ser visto como acordo não por concordância substantiva com o mérito, mas por sua função de encerrar o conflito e reduzir desgaste.

O Entrevistado 09 reforça esse posicionamento. Ao ser perguntado se entenderia que o TAC foi justo, o entrevistado responde que, “*olhando o mérito*”, “*talvez não*”, e afirma que “*não deveria nem ter chegado ao ponto de pensar em propor o TAC*” (E09, P21). Ainda assim, quando questionado se foi acordo ou penalidade, responde: “*foi o acordo... penalidade seria se o processo rolasse*” (E09, P23). Novamente, o entrevistado separa o problema de justiça (triagem/encaminhamento) da natureza do TAC. O instrumento seria um acordo porque substitui o cenário percebido como realmente punitivo (PAD), mesmo quando o caso não mereceria ter alcançado esse estágio.

A reflexão crítica que emerge desses casos é que a percepção “TAC como acordo” não deve ser lida automaticamente como percepção “TAC como justo”. O *corpus* sugere que muitos entrevistados operam com duas métricas diferentes: uma métrica substantiva (o caso foi justo? a imputação faz sentido? a triagem foi adequada?) e uma métrica procedimental-pragmática (qual caminho reduz dano, tempo, estresse e risco de PAD?). Quando o entrevistado discorda do mérito, mas reconhece o TAC como acordo, o que está em jogo não é contradição lógica, e sim uma forma de racionalidade defensiva: o TAC é legitimado como acordo porque funciona como mecanismo de encerramento e redução de risco, mesmo que o mérito permaneça percebido como injusto. Isso se conectaria à crítica ao Consensualismo, em que a negociação pode ampliar a eficiência e reduzir o custo do conflito, mas também pode acomodar injustiças substantivas ao oferecer “saídas” em um ambiente no qual o custo de resistir é alto.

Finalmente, esse padrão indicaria que a legitimidade do TAC depende de dois planos: (i) a legitimidade do instituto como alternativa ao PAD (muitas vezes reconhecida, mesmo por quem critica o caso) e (ii) a legitimidade da aplicação concreta (triagem, enquadramento e proporcionalidade). Quando a aplicação concreta é percebida como injusta, o TAC pode continuar sendo chamado de acordo, mas o acordo passa a operar como uma solução sob assimetria, o que manteria latente a crítica de injustiça e pode alimentar sentimentos de estigma, medo ou retração. Em resumo, a contradição aparente (“não é punição, mas foi injusto”) revelaria que o consenso pode ser aceito por razões gerenciais e defensivas mesmo na ausência de concordância substantiva, e que o sucesso institucional do TAC (taxas de adesão e encerramento de processos) não é, por si só, evidência de justiça percebida no caso concreto.

O quadro abaixo apresenta os resultados da categoria “Desenho do TAC”.

Quadro 35 - Desenho do TAC (policiais)

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Frequência
5. Desenho do TAC		Conteúdo das obrigações.	cursos; termo; obrigações	“fazer uns cursos... ética... ENAP” (E01, P29); “foram cursos... razoáveis... nada demais” (E02, P33); “curso... direitos humanos... implicações” (E03,P9); “se comprometer a trabalhar direito” (E04, P33); “dois anos sem xingar um colega” (E05, P23); “dois anos... termo... curso ENAP” (E06, P21); “três cursos em dois anos” (E07, P29); “curso... e não reincidir” (E08, P21); “cursos... e não cometer a... falta” (E09, P13)	9/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 35 sistematiza a categoria “Desenho do TAC” a partir das entrevistas com policiais que celebraram o instrumento na PRF, concentrando-se no conteúdo das obrigações pactuadas. O conjunto de evidências aponta para um padrão predominante de obrigações que podem ser agrupadas em dois blocos: (i) obrigações formativas; e (ii) obrigações de comprometimento comportamental. As palavras-chave do quadro — “cursos; termo; obrigações” — capturam precisamente esses blocos. Em termos empíricos, a obrigação mais recorrente é a realização de cursos, frequentemente vinculados a temas de ética, deveres funcionais e direitos humanos, como se observa em “*fazer uns cursos... ética... ENAP*” (E01, P29), “*foram cursos... razoáveis... nada demais*” (E02, P33) e “*curso... direitos humanos...*” (E03, P9). A recorrência desse formato sugere que o TAC, na prática, tende a ser operacionalizado por meio de obrigações “seguras” e verificáveis, facilmente demonstráveis por certificados e registros, o que reduziria a incerteza sobre cumprimento e facilitaria o encerramento formal do procedimento.

A segunda dimensão do desenho aparece nas obrigações de ajuste de conduta, em que o TAC é formulado como compromisso para evitar a repetição do comportamento ou adequar a atuação profissional. Esse elemento pode ser genérico (“*se comprometer a trabalhar direito*” - E04, P33) ou bastante específico e vinculado ao fato apurado (“*dois anos sem xingar um colega*” - E05, P23). Também aparecendo em cláusulas que combinam curso e

abstenção: “*curso era "Ética na Administração Pública", e não cometer a infração durante um prazo de 2 anos*” (E08, P21) e “*seriam os cursos, né, e que eu não poderia cometer a mesma falta disciplinar*” (E09, P13).

A leitura integrada do quadro permite compreender que o desenho das obrigações, tal como vivenciado pelos policiais, opera sob uma lógica de padronização, com cursos e compromissos de não reincidência sendo utilizados como solução recorrente e administrável. Esse padrão possui duas implicações analíticas relevantes. A primeira é de gestão, pois, ao privilegiar obrigações verificáveis (cursos/certificados) e compromissos comportamentais relativamente simples, o sistema torna o TAC executável com menor custo de monitoramento.

A segunda é substantiva, visto que a predominância de formatos padronizados pode reduzir a capacidade do TAC de se ajustar às circunstâncias do caso concreto, sobretudo quando a conduta narrada pelo entrevistado envolve contexto operacional complexo. Nesses casos, o desenho do TAC pode ser visto como inadequado (por ser genérico demais) ou como desproporcional (por impor restrições percebidas como “punição”), o que repercutiria diretamente nas categorias “Percepção de punição” e “Voluntariedade”, esta última associada à subcategoria “Consentimento x pressão estrutural”. Em síntese, as entrevistas evidenciam que, para os policiais, o TAC se materializa em obrigações predominantemente formativas e preventivas, estruturadas por cursos e termos de compromisso com cláusulas de não reincidência, frequentemente sob o horizonte temporal de dois anos.

O quadro abaixo apresenta os resultados da categoria “Efeitos do TAC”.

Quadro 36 - Efeitos do TAC (policiais)

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Frequência
6. Efeitos do TAC	6.1 Cumprimento do TAC	Vivência do cumprimento TAC pelos policiais.	curso aprendizado cumprir	“foram cursos... razoáveis” (E02, P33); “fiz o curso... achei até interessante” (E03,P13); “cumpri rápido... agregou conhecimento” (E07,P41); “medidas tranquilas... agrega conhecimento” (E09, P25);	4/9
	6.2 Impactos na carreira	O entendimento sobre os eventuais reflexos da celebração do TAC na carreira.	proatividade cautela retração	“deixei de ser proativo... faço o que mandam” (E02, P37); “fiquei muito mal... li o documento” (E04, P6); “ Sim, impactou. ” (E06, P7); “a pessoa fica mais assim cautelosa” (E08, P23)	4/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 36 sistematiza a categoria “Efeitos do TAC” a partir das entrevistas com policiais que celebraram o instrumento na PRF, concentrando-se em dois planos de impacto: (i) a vivência do cumprimento das obrigações pactuadas e (ii) os reflexos percebidos na carreira e no comportamento profissional. Diferentemente das categorias ligadas à decisão, à informação ou à percepção de justiça, esta categoria busca captar efeitos “pós-acordo”, isto é, o que permanece depois da celebração.

Na subcategoria “Cumprimento do TAC”, o foco recai sobre a experiência concreta com as obrigações assumidas, que, como demonstrado anteriormente, está predominantemente associadas a cursos e atividades formativas. As palavras-chave “curso; aprendizado; cumprir” refletem que, quando os entrevistados falam do cumprimento, tendem a descrevê-lo em termos de exequibilidade (“*cumpri rápido...*” - E07, P41; “*medidas tranquilas...*” - E09, P25) e aprendizagem (“*achei até interessante*” - E03, P13; “*agregou conhecimento*” -E07, P41; “*agrega conhecimento*” - E09, P25). Os excertos selecionados mostram que a obrigação não foi percebida como onerosa e tem potencial para atuar como mecanismo de capacitação e correção.

A frequência limitada (4/9), contudo, é um dado interpretativamente relevante. Ela sugere que nem todos os entrevistados elaboram uma narrativa sobre o cumprimento como

etapa com significado próprio. Assim, em muitos casos, o TAC pode ser vivenciado como resolução do conflito e encerramento do processo, e não como experiência pedagógica estruturada. Isso não implica ausência de cumprimento, mas indica que o cumprimento, para parte do *corpus*, não seria um elemento saliente, diferente de outras questões expostas em categorias anteriores que tiveram uma “presença” maior na fala dos entrevistados.

A subcategoria “Impactos na carreira” desloca a análise do plano do cumprimento (o que foi feito) para o plano dos efeitos subjetivos e profissionais (o que mudou). As palavras-chave “proatividade; cautela; retração” sugerem que, quando o TAC é relatado como impactante, ele aparece frequentemente como gerador de autocontenção, redução de iniciativa e maior vigilância comportamental. Excertos como “*deixei de ser proativo... faço o que mandam*” (E02, P37), indicam que o TAC pode produzir efeito disciplinador indireto, não apenas corrigindo um fato específico, mas reorientando a postura geral do servidor para minimizar riscos futuros. Essa mudança de atitude também foi externalizada como cautela (“*a pessoa fica mais assim cautelosa*” - E08, P23), apontando que a experiência pode produzir uma retração no sentido de autocensura. Em outros casos, a dimensão emocional se destacaria (“*fiquei muito mal...*” - E04, P6), sugerindo que o impacto pode ser psíquico e reputacional mesmo sem alteração formal na rotina profissional.

Analicamente, essa subcategoria é especialmente relevante porque indica que os efeitos do TAC na carreira não se restringiriam a consequências formais (registro, promoção, punição), mas podem se manifestar como efeitos comportamentais e mudanças de atitude no trabalho. Mesmo quando as obrigações são leves e o cumprimento é simples, como exposto na subcategoria “Cumprimento do TAC”, a experiência de ser submetido a controle disciplinar pode gerar retração e redução de iniciativa, o que dialoga criticamente com a literatura sobre Consensualismo, já que o acordo pode evitar a sanção formal, mas ainda produzir efeitos de disciplinamento cotidiano, por meio de cautela, medo de reincidência e preocupação reputacional.

Por fim, a frequência média (4/9) em ambas as subcategorias indica que esses efeitos não são uniformes e provavelmente dependem de outras variáveis, como percepção de justiça do caso, percepção de punição, pressão estrutural, qualidade da informação e natureza da conduta praticada. Assim, a categoria reforça que o TAC pode produzir efeitos distintos: para alguns, ser um ajuste leve com aprendizado e encerramento célere; para outros, um evento com efeitos emocionais e comportamentais que impactam a relação com o trabalho e a

disposição para agir. Sugere-se que essa heterogeneidade não seria periférica, pois os efeitos subjetivos e profissionais (cautela e retração) podem representar um custo institucional invisível, especialmente em organizações policiais nas quais a proatividade e a tomada de decisão são componentes estruturantes da atividade-fim.

O quadro abaixo apresenta os resultados da categoria “Visão da Corregedoria”.

Quadro 37 - Visão da Corregedoria (policiais)

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Frequência
7. Visão da corregedoria	7.1 Confiança na Corregedora	Como a experiência do TAC influencia a confiança na Corregedoria.	confiança; empatia; preparo	“não mudou minha confiança” (E01, P35); “quebra a visão... corregedoria só para ferrar” (E03, P25); eu “não vi de forma negativa não” (E04, P39); “...é um instrumento necessário” (E05, P29); “ânsia de querer mostrar produtivi- dade” (E07, P27); “Eu acho que fortalece.” (P08, P29); “eu acredito que sim... ter uma visão melhor da corregedoria” (P09, P31);	7/9
	7.2 Capacidade para conduzir o TAC	Como os policiais percebem a atuação da Corregedoria	preparo; profissio- nalização; coerência; estrutura; critério	“o que eu percebi é que ela está sim” (E01, P37); “acredito que não... nunca sabe o que vai acontecer” (E02, P47); “Sim, eu percebi dessa forma” (E03, P27); “Acredito que sim” (E04, P41); “Achei sim, achei” (E05, P35); “ser tratado com mais profissiona- lismo” (E06, P35); “Senti” (E08, P33); “eu acho que ela tá preparada” (E09, P33)	8/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 37 sistematiza a categoria “Visão da Corregedoria”, construída a partir das entrevistas com policiais que celebraram TAC, e procura captar dois planos distintos, embora relacionados, de avaliação institucional: (i) a confiança na corregedoria; e (ii) a percepção de capacidade da corregedoria para conduzir o TAC. A escolha de separar confiança e

capacidade é metodologicamente pertinente porque os depoimentos indicam que o entrevistado pode confiar (ou não) na corregedoria por razões simbólicas e relacionais, sem necessariamente avaliar de modo idêntico sua competência técnica, sua coerência decisória ou seu preparo institucional.

Na subcategoria “Confiança na Corregedoria”, o conjunto de evidências sugere que o TAC favorece a confiança dos policiais na Corregedoria, mesmo aqueles que percebem o instrumento como uma punição ou que a medida foi injusta no seu caso. A maioria das falas é afirmativa, como “*Eu acho que fortalece*” (E08, P29) e “*eu acredito que sim... ter uma visão melhor da corregedoria*” (E09, P31), sugerindo que o TAC tem potencial para melhorar a avaliação institucional e reforçar a legitimidade do órgão.

No mesmo sentido, observa-se uma capacidade de reconfiguração simbólica da imagem da corregedoria com o TAC. A expressão “*quebra a visão... corregedoria só para ferrar*” (E03, P25) indica que o TAC pode operar como uma experiência de contraste com o estereótipo punitivista, pois, ao possibilitar uma saída consensual, a corregedoria pode ser percebida como capaz de resolver conflitos sem recorrer automaticamente ao PAD. Esse achado é importante porque evidencia que a confiança não depende apenas do resultado do caso, mas também do significado atribuído ao modo de atuação, em que a disponibilidade do TAC pode funcionar como sinal de racionalidade, equilíbrio e abertura institucional, mitigando a percepção de que a corregedoria existe apenas para sancionar.

Em contrapartida, observou-se a presença de uma percepção de confiança condicionada por ambivalência, em que a experiência do TAC não seria necessariamente negativa, mas também não é inteiramente legitimadora, pois o entrevistado ressalta tensões institucionais: “*ânsia de querer mostrar produtividade*” (E07, P27). Esse tipo de excerto indica que a confiança pode ser afetada por percepções de racionalidade gerencial excessiva, isto é, quando o policial entende que a corregedoria opera por metas, pressão por resultados ou lógica de produção de “números”, a confiança pode ser corroída.

Analiticamente, isso é coerente com outros achados do *corpus*: mesmo policiais que consideraram o caso injusto podem ver o TAC como solução pragmática e, ainda assim, manter uma visão não negativa da corregedoria. Assim, o TAC pode atuar como “ponte” simbólica, mas sua capacidade de consolidar a confiança dependeria das práticas concretas da instituição e da percepção de que sua atuação não é meramente voltada a punir ou “fazer número”.

A subcategoria “Capacidade para conduzir o TAC”, se diferencia da anterior porque desloca o foco da avaliação afetiva/relacional para critérios de competência institucional: clareza de explicações, consistência da condução, coerência decisória e estrutura de trabalho. A maioria das evidências é afirmativa: “*o que eu percebi é que ela está sim*” (E01, P37), “*Sim, eu percebi dessa forma*” (E03, P27), “*Acredito que sim*” (E04, P41), “*Achei sim, achei*” (E05, P35), “*Senti*” (E08, P33), “*eu acho que ela tá preparada*” (E09, P33). Esse conjunto sugere que, para muitos entrevistados, a corregedoria demonstra capacidade operacional suficiente para aplicar o TAC, orientar o servidor e conduzir os ritos necessários.

Entretanto, o quadro também inclui um ponto dissonante relevante, que é analiticamente valioso: “*acredito que não... nunca sabe o que vai acontecer*” (E02, P47). Esse excerto expressa uma percepção de imprevisibilidade e insegurança decisória, indicando déficit de capacidade percebida não por ausência de estrutura formal, mas por falta de confiança na consistência do resultado e no reconhecimento das provas. Além disso, a evidência “*ser tratado com mais profissionalismo*” (E06, P35) sugere que, para esse entrevistado, há margem de aprimoramento na forma de condução, isto é, a capacidade é avaliada a partir de uma expectativa de profissionalização, padronização e maior cuidado institucional. Mesmo quando a capacidade aparece como positiva, portanto, ela não está imune a críticas, pois evidencia-se que parte dos policiais associa “capacidade” a atributos como previsibilidade, imparcialidade e tratamento profissional, e não apenas à existência do procedimento.

O diálogo entre as duas subcategorias revela um resultado importante: a confiança pode ser reforçada não apenas por decisões favoráveis, mas por experiências de tratamento respeitoso, empático e explicação clara. Ao mesmo tempo, déficits de capacidade percebida (imprevisibilidade, falta de profissionalismo, pressão por produtividade) tendem a impactar diretamente a confiança, porque minam a crença de que o TAC é aplicado com critérios estáveis e proporcionais. Em termos de governança, a categoria sugere que a legitimidade do TAC dependeria tanto de capacidade institucional (preparo técnico e consistência) quanto de capacidade relacional (modo de interação, empatia e comunicação), e que essas dimensões podem se reforçar ou se tensionar.

O quadro abaixo apresenta os resultados da categoria “Agenda de Aprimoramento”.

Quadro 38 - Agenda de Aprimoramento (policiais)

Categoria	Subcategoria	Definição	Palavras-chave	Evidências	Frequência
8. Agenda de Aprimoramento	8.1 Contexto operacional e organizacional	Incluir atores da atividade fim na avaliação do caso.	pista; chefia; colegiado	“chamar alguém... que esteja na pista” (E02, P52); “conversar com a chefia...” (E04, P43); “profissionalizar...” (E06, P35); “dosimetria de forma colegiada” (E07, P37); “cursos mais próximos do dia a dia do servidor” (E09, P36)	5/9
	8.2 Informação e orientação	Melhorar divulgação e explicação do TAC.	divulgar; explicar; consequências	“deveria ser melhor explicado” (E05, P37); “deveria ser mais bem divulgado”(E08,P35)	2/9
	8.3 Antecipação da oferta	Oferecer TAC mais cedo quando cabível para evitar desgaste.	cedo; tempo; desgaste	“Se vê que pode, faz logo a proposta do TAC” (E03, P33)	1/9

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

O Quadro 38 sintetiza a categoria “Agenda de Aprimoramento”, construída a partir das entrevistas com policiais que celebraram TAC, e reúne as propostas apresentadas pelos entrevistados para aperfeiçoar o desenho e a aplicação do instrumento no âmbito disciplinar. Diferentemente das categorias anteriores, que registraram percepções sobre informação, decisão, justiça, punição, efeitos e visão institucional, esta categoria tem caráter explicitamente propositivo, pois indica como os próprios destinatários do TAC identificam gargalos e sugerem correções para aumentar a adequação, a legitimidade e a efetividade do instrumento.

A subcategoria “Contexto operacional e organizacional” apresenta a maior frequência (5/9) e expressa um desejo de incorporação de atores ligados à atividade-fim na avaliação do TAC. As palavras-chave “pista; chefia; colegiado” sinalizam que a crítica dos policiais não se dirige apenas ao TAC em si, mas ao modo como a instituição interpreta e qualifica a conduta antes de propor a solução consensual.

Os excertos indicam três vetores complementares. O primeiro é a inclusão do olhar operacional: “*chamar alguém... que esteja na pista*” (E02, P52) explicita a percepção de que decisões correcionais sobre fatos cotidianos podem falhar quando desconsideram o contexto

de rua, pressões situacionais e padrões reais de atuação. O segundo vetor é o conhecimento do perfil e do ambiente de trabalho: “*conversar com a chefia...*” (E04, P43) sugere que informações sobre histórico funcional, dinâmica da equipe e circunstâncias concretas poderiam qualificar o juízo sobre gravidade e cabimento. O terceiro vetor é a gestão decisória: “*dosimetria de forma colegiada*” (E07, P37) e “*profissionalizar...*” (E06, P35) sinalizam preocupação com consistência, previsibilidade e redução de arbitrariedades, isto é, um controle menos dependente de decisões isoladas e mais ancorado em critérios estabilizados.

Por fim, a proposta de “*cursos mais próximos do dia a dia do servidor*” (E09, P36) amplia a lógica contextual da subcategoria para o conteúdo do TAC, não bastando decidir melhor se o caso é cabível, mas também desenhar obrigações mais aderentes à realidade do trabalho para que o acordo tenha sentido prático e legitimidade pedagógica. Em termos analíticos, essa subcategoria indicaria que, para boa parte dos policiais, a legitimidade do TAC incluiria uma triagem contextualizada e uma interpretação situada da conduta, evitando que o instrumento opere como mecanismo padronizado descolado da realidade operacional.

A subcategoria “*Informação e orientação*” aparece com frequência menor (2/9), mas tem relevância estrutural por se conectar à qualidade do consentimento. As palavras-chave “*divulgar; explicar; consequências*” sintetizam uma demanda por maior transparência e compreensão do TAC, sobretudo quanto a seus efeitos e limites. Os excertos “*deveria ser melhor explicado*” (E05, P37) e “*deveria ser mais bem divulgado*” (E08, P35) indicam que, para alguns entrevistados, o problema não estaria apenas no mérito do caso, mas também na forma como o TAC é apresentado e compreendido na corporação.

Essa proposta dialoga com achados anteriores, visto que já foi demonstrado que a decisão de celebrar seria frequentemente condicionada por risco e custo, e a percepção de punição pode emergir quando o servidor não compreende plenamente o instrumento ou quando vê o acordo como uma “*saída obrigatória*”. Nessa perspectiva, aprimorar informação e orientação não seria um detalhe comunicacional, mas um requisito para fortalecer a voluntariedade substantiva.

A subcategoria “*Antecipação da oferta*” apresenta a menor frequência (1/9), mas agrega um *insight* importante sobre economia de desgaste procedimental. O excerto “*Se vê que pode, faz logo a proposta do TAC*” (E03, P33) sugere que, quando a Administração já identifica cabimento, oferecer o TAC mais cedo poderia evitar prolongamento desnecessário, ansiedade, desgaste e instabilidade processual. A proposta defende que o TAC poderia ser

melhor construído nas fases iniciais da apuração disciplinar (IPS), a fim de que não haja o desgaste de se instaurar um PAD e a comissão posteriormente rever a gravidade da conduta objeto do processo, propondo um TAC tardio. Essa subcategoria se conectaria diretamente com outra identificada no grupo dos gestores da corregedoria, “Fluxo do TAC no PAD”, que propõe exatamente que a avaliação da conduta na IPS seja melhor estruturada, a fim de que não haja uma instauração de PAD e a comissão solicite mais adiante a reversão do processo para TAC. Assim, apesar de sua baixa frequência, a subcategoria ganha relevância por sua conexão com outra proposta semelhante apresentada pelos gestores.

Consideradas em conjunto, as três subcategorias delineiam uma agenda coerente, com foco em qualificar o uso do TAC mais do que em expandi-lo (que foi o mote das propostas dos gestores). O aprimoramento mais observado foi a incorporação do contexto operacional e organizacional na análise do caso, o que sugere que, do ponto de vista dos policiais, o principal déficit estaria na sensibilidade institucional ao ambiente de trabalho e na consistência da dosimetria e da triagem. Em segundo plano, surge a necessidade de melhorar a informação e a orientação sobre o instrumento, reforçando que o caráter consensual do TAC exigiria uma comunicação clara para sustentar o consentimento informado. Por fim, a antecipação da oferta aparece como refinamento temporal que pode reduzir o desgaste quando o ajuste é negado na fase inicial da apuração, mas revisto posteriormente com o PAD já instaurado.

Em síntese, essa agenda dialoga criticamente com a literatura sobre Consensualismo, pois, ao reivindicar contexto e colegialidade, os entrevistados buscam contrapesos à padronização e ao risco de banalização; ao reivindicar informação, buscam reduzir assimetria e consentimento apenas defensivo; e ao reivindicar antecipação, buscam minimizar o custo emocional e institucional do conflito disciplinar.

Concluindo, as categorias e subcategorias identificadas evidenciam que a percepção dos policiais que celebraram o TAC se organiza em um encadeamento interpretativo que vai do acesso à informação e da compreensão do instrumento à forma como se constitui a decisão de aderir, atravessada por motivações individuais e pela possível presença de pressão estrutural para o consentimento. Esse percurso culminaria na significação do TAC como resposta estatal, oscilando entre a leitura de punição, de acordo ou de ambivalência, o que se conecta diretamente às avaliações de justiça do procedimento e do resultado .

As categorias relativas ao desenho do TAC e aos seus efeitos mostram que a legitimidade do instrumento, para os entrevistados, não dependeria apenas do conteúdo pactuado, mas também da clareza das condições, da inclusão da análise sobre o cotidiano e das consequências percebidas na trajetória funcional. Por fim, a visão sobre a Corregedoria aparece como eixo de sustentação (ou fragilização) da confiança no modelo, ao passo que a agenda de aprimoramento sinaliza caminhos práticos para reduzir assimetrias informacionais, mitigar constrangimentos organizacionais e fortalecer a aderência voluntária, reforçando o TAC como mecanismo consensual cuja efetividade é inseparável de transparência procedimental, adequação institucional e previsibilidade de impactos.

8.4. Análise comparada das percepções dos gestores e policiais

Concluídas as análises das entrevistas com os dois grupos estudados (gestores e policiais), esta seção, tal como proposto nos objetivos do trabalho, realiza a análise comparada sobre os resultados das entrevistas. Sua finalidade é expandir o entendimento sobre o objeto a partir do confronto entre os achados da segmentação. O quadro abaixo agrega as categorias e subcategorias identificadas na análise das entrevistas de cada grupo.

Quadro 39 – Categorias e subcategorias da análise de conteúdo por grupo (gestores e policiais)

Grupo	Categoria	Subcategorias
Gestores	1. Racionalidade gerencial	1.1 <i>Gestão de estoques e redução de custos;</i> 1.2 <i>Otimização da demanda</i>
	2. Governança do TAC	2.1 <i>Monitoramento pró-forma;</i> 2.2 <i>Maturação institucional</i>
	3. Fronteiras e triagem	3.1 <i>Expansão do controle;</i> 3.2 <i>Acordo pior do que a sanção</i>
	4. Cumprimento do TAC	4.1 <i>Obrigações “seguras”;</i> 4.2 <i>Relação temática;</i> 4.3 <i>Limites e insegurança normativa</i>
	5. Legitimidade e consentimento	5.1 <i>Percepção dos gestores sobre os policiais;</i> 5.2 <i>Consentimento x pressão;</i> 5.3 <i>Corregedoria mediadora;</i> 5.4 <i>Visão não-punitiva do TAC pelos gestores</i>
	6. Agenda de aprimoramento	6.1 <i>Ajuste de dosimetria;</i> 6.2 <i>Ampliar repertório;</i> 6.3 <i>Fluxo do TAC no PAD;</i> 6.4 <i>Comunicação</i>
Policiais	1. Informação e compreensão	1.1 <i>Conhecimento sobre o TAC;</i> 1.2 <i>Qualidade da informação</i>
	2. Voluntariedade	2.1 <i>Motivação para aceitar;</i> 2.2 <i>Consentimento x pressão estrutural</i>
	3. Percepção da punição	3.1 <i>TAC percebido como punição;</i> 3.2 <i>TAC percebido como acordo;</i> 3.3 <i>Percepção ambivalente</i>
	4. Percepção de justiça	—
	5. Desenho do TAC	—
	6. Efeitos do TAC	6.1 <i>Cumprimento do TAC;</i> 6.2 <i>Impactos na carreira</i>
	7. Visão da Corregedoria	7.1 <i>Confiança na Corregedoria;</i> 7.2 <i>Capacidade para conduzir o TAC</i>
	8. Agenda de aprimoramento	8.1 <i>Contexto operacional e organizacional;</i> 8.2 <i>Informação e orientação;</i> 8.3 <i>Antecipação da oferta</i>

Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio de IA¹.

A análise comparativa das categorias e subcategorias extraídas das entrevistas evidencia dois regimes interpretativos distintos e, ao mesmo tempo, complementares acerca do TAC: um regime institucional, predominantemente gerencial e organizacional, mobilizado pelos gestores da Corregedoria, e um regime experiencial, centrado na vivência do procedimento e de seus efeitos, articulado pelos policiais que aderiram ao ajuste.

No grupo dos gestores, o TAC emerge como ferramenta de racionalização do sistema disciplinar, orientada pela gestão de estoques, redução de custos e otimização da demanda, o que o aproxima de uma tecnologia administrativa voltada à administração de fluxos e ao incremento da capacidade decisória. No grupo dos policiais, o instrumento é apreendido a partir de condições de inteligibilidade e de aceitação, nas quais informação e compreensão, tanto quanto a voluntariedade efetiva, configuram pressupostos para a pretensão de legitimidade. Desse modo, enquanto os gestores tendem a descrever o TAC a partir da lógica de governança institucional e de estabilização do trabalho correicional, os policiais o situam no plano das garantias práticas, isto é, das condições concretas de escolha, das expectativas de justiça e das repercussões sobre a trajetória funcional.

A comparação entre as categorias e subcategorias dos dois grupos evidencia que as interpretações sobre o TAC se estruturam muitas vezes em torno de um mesmo elemento, porém com fundamentos diversos, a partir das posições distintas no arranjo disciplinar: de um lado, a perspectiva dos gestores, fortemente orientada pela racionalidade organizacional, pelos imperativos de governança e pela administração de riscos decisórios; de outro, a perspectiva dos policiais, ancorada na experiência concreta do procedimento, nas condições materiais de escolha e nas consequências práticas e simbólicas decorrentes da adesão.

Essa diferença de ponto de observação não implica, contudo, a existência de universos analíticos isolados. Ao contrário, a análise mostra que determinadas dimensões funcionam como “zonas de contato” entre os grupos, nas quais convergências e tensões se tornam visíveis e permitem compreender como o desenvolvimento do TAC dependeria, simultaneamente, de capacidade administrativa e de legitimidade percebida.

Nesse sentido, a categoria “informação e compreensão” (policiais) — desdobrada em “conhecimento sobre o TAC” e “qualidade da informação” — relaciona-se diretamente com a subcategoria “comunicação”, situada na agenda de aprimoramento dos gestores. Em ambos os conjuntos de entrevistas, a informação aparece como variável estruturante, já que ela

condicionaria tanto a confiança no instrumento quanto a possibilidade de avaliar custos, benefícios e consequências. Ocorre que a função atribuída à informação não seria idêntica.

Para os policiais, a qualidade informacional assume feição garantística, vinculando-se à inteligibilidade do procedimento e à tomada de decisão consciente, reduzindo incertezas e a arbitrariedade percebida. Para os gestores, além de cumprir papel de transparência, a informação também é concebida como tecnologia de governança, na medida em que permitiria padronizar expectativas, reduzir ruído comunicacional e estabilizar fluxos decisórios no interior do sistema correicional. Desse cruzamento de percepções decorreria uma implicação analítica relevante, em que déficits de informação podem operar como mecanismo de manutenção de desigualdade informacional entre órgão condutor e destinatário do acordo, gerando assimetria de informações e afetando diretamente a voluntariedade material e, por consequência, a percepção de justiça.

A categoria “voluntariedade”, mobilizada pelos policiais e densificada pela subcategoria “consentimento x pressão estrutural”, constitui um segundo eixo de conexão com o repertório dos gestores, particularmente com a categoria “legitimidade e consentimento” e suas subcategorias “consentimento x pressão” e “corregedoria mediadora”. O ponto de encontro seria a constatação, por ambos os grupos, de que o TAC se concretiza em ambiente hierárquico e disciplinar, no qual a decisão de aderir não pode ser analisada como escolha abstrata, mas como opção situada em um contexto organizacional assimétrico. Todavia, a divergência se concentraria na interpretação do papel institucional da Corregedoria e na densidade do consentimento.

Para os gestores, a mediação correicional tende a ser apresentada como solução organizacional que torna o acordo operacionalmente viável, estabiliza expectativas e reforça a legitimidade formal do procedimento, funcionando como mecanismo de coordenação e de gerenciamento do conflito. Para os policiais, ao contrário, a mesma dinâmica pode ser vivenciada como pressão estrutural, na medida em que o cálculo racional de risco, marcado por incertezas quanto ao desfecho do PAD, custos simbólicos do prolongamento do processo e temor de sanções mais gravosas, pode deslocar a adesão para uma lógica defensiva. Assim, a aceitação institucionalmente registrada como “consenso” poderia não coincidir com uma percepção subjetiva de escolha livre em sentido material, o que incidiria sobre a legitimidade substantiva do acordo e reforçaria a necessidade de mecanismos mais robustos de informação, orientação e garantias procedimentais.

Essa tensão se torna ainda mais clara quando se compara a “racionalidade gerencial” dos gestores, com suas subcategorias “gestão de estoques e redução de custos” e “otimização da demanda”, à categoria “efeitos do TAC” entre os policiais, especialmente à subcategoria “impactos na carreira”. Do ponto de vista dos gestores, o TAC tende a ser valorizado como instrumento de racionalização, pois, ao reduzir tempo de tramitação e custo administrativo, ampliaria a capacidade de resposta do órgão correicional e contribuiria para o tratamento de estoques, produzindo previsibilidade e eficiência (Gerencialismo).

Do ponto de vista dos policiais, entretanto, o êxito do instrumento não se esgota no encerramento do caso, pois a experiência do TAC seria filtrada por seus efeitos diretos e indiretos, inclusive repercussões na trajetória funcional, na reputação interna e na percepção de estigma. A comparação revela, portanto, uma tensão típica de mecanismos consensuais, em que ganhos organizacionais podem ser acompanhados de custos individuais, por vezes difusos e não plenamente explicitados no momento da adesão. Isso não implica negar a utilidade do TAC, mas exige reconhecer que a avaliação de efetividade é bifocal e depende do desenho institucional ser capaz de reduzir externalidades negativas, controlar efeitos colaterais e assegurar previsibilidade quanto às consequências.

A relação entre “governança do TAC”, tal como narrada pelos gestores, e “visão da Corregedoria”, tal como experimentada pelos policiais, reforça o caráter relacional da legitimidade. Enquanto os gestores descrevem a gestão do instrumento por meio de subcategorias como “monitoramento pró-forma” e “maturação institucional”, os policiais avaliam a credibilidade do arranjo a partir de “confiança na Corregedoria” e da percepção de “capacidade para conduzir o TAC”. Em termos analíticos, isso significa que a governança não se sustentaria apenas a partir do desenho formal, ela dependeria também de reconhecimento e confiança por parte dos destinatários. O “monitoramento pró-forma”, quando interpretado conjuntamente com a demanda por orientação e previsibilidade manifestada pelos policiais, sugere um risco de procedimentalização esvaziada, em que o TAC se converteria em rotina administrativa desprovida de densidade comunicativa e de capacidade efetiva de aprendizagem institucional. Nesse cenário, o procedimento pode ser percebido como formalmente correto, porém substancialmente opaco, o que comprometeria a confiança, reforçaria leituras ambivalentes do instrumento e, em última instância, fragilizaria a legitimidade do consenso.

A categoria “fronteiras e triagem”, presente no repertório dos gestores, articula-se de modo particularmente expressivo com as categorias dos policiais de “percepção da punição” e “percepção de justiça”. A subcategoria “expansão do controle” (gestores) sugere que o TAC, ao reduzir custos e acelerar respostas, pode ampliar a capacidade de intervenção do sistema correicional, deslocando limites de sua atuação e tornando mais abrangente o processamento de condutas que antes não eram alcançadas pelo controle. Já a subcategoria “acordo pior do que a sanção” explicita um ponto de inflexão, em que o reconhecimento de que o acordo pode produzir respostas materialmente mais gravosas do que a solução sancionatória tradicional, seja pelo conteúdo das obrigações, seja pelos seus efeitos indiretos. Quando essa possibilidade se concretiza, a experiência do policial tende a deslocar a significação do TAC do polo do “acordo” para o polo da “punição”, ou para uma zona ambivalente, na qual o instrumento é simultaneamente percebido como formalmente livre, mas materialmente restritivo. A triagem, nesse caso, deixaria de ser apenas decisão administrativa de alocação de recursos e passaria a operar como variável constitutiva da justiça percebida, já que ela definiria quais casos são elegíveis, que tipo de obrigação é imposta e qual é o limite da proporcionalidade aceitável no interior da lógica consensual.

A conexão entre “cumprimento do TAC”, no discurso dos gestores, e “desenho do TAC” e “cumprimento do TAC”, na experiência dos policiais, revela uma convergência importante, embora sustentada por racionalidades distintas. Os gestores enfatizam “obrigações seguras”, “relação temática” e alertam para “limites e insegurança normativa”, indicando preocupação com mensurabilidade, verificabilidade e redução de risco de contestação, além da necessidade de coerência entre a infração e a obrigação pactuada. Os policiais, por sua vez, tendem a avaliar o desenho do TAC a partir da clareza das condições, da sua avaliação no cotidiano operacional e da previsibilidade das consequências do cumprimento.

A executabilidade, assim, constituiria um critério comum, pois, sem obrigações claras e factíveis, o TAC perde eficácia e tende a ser percebido como injusto. Entretanto, o sentido atribuído a esse critério diverge. Para os gestores, obrigações “seguras” favorecem governabilidade e controle; para os policiais, favorecem segurança jurídica, redução de incerteza e sensação de justiça material. Essa diferença seria central, porque indica que o mesmo atributo institucional pode ser vivido, de um lado, como técnica de gestão e, de outro, como garantia, reforçando a necessidade de uma calibragem que conjugue mensurabilidade e proporcionalidade.

Por fim, a categoria “agenda de aprimoramento” em ambos os grupos opera como síntese e catalisador das percepções dos extratos dos entrevistados. Entre gestores, subcategorias como “ajuste de dosimetria”, “ampliar repertório”, “fluxo do TAC no PAD” e “comunicação” traduziriam o esforço de consolidar critérios, reduzir variações decisórias e institucionalizar rotinas. Entre policiais, “contexto operacional e organizacional”, “informação e orientação” e “antecipação da oferta” apontariam para condições de legitimidade prática do acordo, enfatizando que a efetividade do TAC não decorre apenas de seu desenho abstrato, mas de sua inserção no mundo real do policial e de sua oferta em condições que preservem a voluntariedade material.

O cruzamento dessas agendas indica que a melhoria do TAC pressupõe uma dupla adequação: uma adequação institucional, voltada a processos, critérios, dados e integração com o PAD; e uma adequação subjetivo-garantística, voltada à inteligibilidade, à qualidade da orientação, à redução de pressões estruturais e ao controle de efeitos colaterais. Em conjunto, as categorias e subcategorias mostram que a legitimidade do TAC não pode ser presumida a partir de sua origem consensual (plano das intenções), mas precisa ser construída de forma efetiva, por meio de transparência informacional, proporcionalidade no desenho, credibilidade do órgão condutor e previsibilidade de consequências, de modo a reduzir o hiato entre a racionalidade gerencial que sustenta o instrumento para os gestores e a experiência concreta de justiça e voluntariedade vivida por seus destinatários (policiais).

9. Conclusões

A pesquisa se debruçou sobre a percepção dos atores institucionais sobre o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC - disciplinar na Polícia Rodoviária Federal - PRF. Para alcançar os objetivos propostos para o estudo, buscou-se, inicialmente, demonstrar que os modelos de resolução de conflitos na Administração Pública, como o Consensualismo, não são desconectados ou orbitam isolados no mundo jurídico-administrativo, mas aderem-se a uma lógica maior, no caso, a dos Modelos de Gestão Pública.

Desta forma, o percurso teórico trilhado no trabalho iniciou por demonstrar que antes do modelo Consensual de resolução de conflitos havia um outro modelo dominante e que até hoje está presente com força na vida administrativa do Estado Brasileiro. Este modelo, denominado de Formalista, estaria ancorado em alicerces do Modelo de Administração Pública Burocrática. Elementos como normatividade, hierarquização e punitividade fariam a conexão entre o Formalismo no Direito Administrativo e a Burocracia na Administração Pública.

Como uma proposta de contraposição aos problemas e limitações do Formalismo, desenvolveu-se o Modelo Consensual, que, baseado nos fundamentos do Modelo de Administração Pós-Gerencial, apresentou-se como uma alternativa ao modelo então vigente. Assim, a construção teórica exposta no estudo buscou demonstrar como o Consensualismo pretendeu fazer frente ao Formalismo e quais construtos em que ele se pautou. Elementos como pacificação, participação e despunibilização norteariam o Consensualismo para alcançar resultados diferentes dos observados no Formalismo em casos de conflitos entre o Estado e seus administrados.

Paralelamente a essa linha teórica, o trabalho se fundou na Criminologia Crítica para apresentar os questionamentos ao Consensualismo. Desta forma, junto à exposição sobre o Formalismo e o Consensualismo, foi desenvolvida a literatura sobre a crítica a esses modelos de resolução de conflitos. O objetivo era utilizar as críticas criminológicas como parâmetros de análise da pesquisa.

Além desse percurso teórico, o estudo empregou os dados da Controladoria-Geral da União - CGU - para demonstrar como o TAC, no papel de instrumento consensual de

resolução de conflitos disciplinares, encontra-se sedimentado na rotina processual disciplinar, em especial na PRF, que mostra-se como líder na utilização do TAC no Poder Executivo. Mas não apenas isso, a análise dos dados sobre o TAC na CGU também subsidiaram *insights* importantes para a compreensão do TAC e como ele tem-se apresentado como resposta consensual aos processos administrativos disciplinares - PAD.

Realizada a pesquisa, o entrelaçamento entre as categorias empíricas identificadas nas entrevistas e as críticas criminológicas ao Consensualismo permitiram situar o TAC, no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar, como mecanismo que participa de tensões já descritas na literatura sobre acordos em contextos sancionatórios, sobretudo quando a negociação ocorre sob assimetrias estruturais de poder, informação e capacidade de escolha.

Assim, observa-se que, ainda que o TAC se apresente normativamente como alternativa de solução negociada, os dados empíricos mostram que sua legitimidade e seus efeitos não podem ser compreendidos apenas a partir da forma como o instrumento foi pensado, pois a consensualidade é atravessada por condições institucionais que favorecem tanto a produção de participação e pacificação de conflitos quanto a conversão do acordo em veículo de intensificação do controle e de mitigação de garantias. Em outras palavras, o material analisado sugere que o TAC se insere em uma ambivalência típica de mecanismos consensuais em ambientes sancionatórios, podendo operar como via de responsabilização dialogada, mas também como tecnologia de gestão de conflitos e de riscos, com potencial de deslocar a contenção punitiva para uma racionalidade de conformidade.

Esse ponto se evidenciou, em primeiro lugar, na recorrência, em ambos os grupos (gestores e policiais), de subcategorias que contrapõem consentimento e pressão. A centralidade empírica do binômio consentimento x pressão estrutural entre gestores e entre policiais materializaria uma crítica criminológica clássica dirigida aos arranjos negociais: o consenso pode ser formalmente obtido, mas materialmente condicionado. Em estruturas hierárquicas e disciplinadas, a decisão de aderir ao acordo tende a ser tomada sob forte assimetria de posições e sob incentivos que reconfiguram a escolha como cálculo defensivo.

A possibilidade de consequências mais gravosas em caso de recusa, a expectativa de prolongamento do procedimento, a incerteza quanto à dosimetria e o custo simbólico de permanecer sob investigação constituem elementos que deslocariam o ideal concertativo, segundo o qual as partes pactuam em condições minimamente equânimes, para uma lógica de administração de riscos. Nessa lógica, a voluntariedade deixa de ser sinônimo de autonomia

substantiva e passa a se aproximar de uma “adesão estratégica”, na qual a aceitação do acordo pode representar, antes de tudo, uma forma de evitar um cenário percebido como pior. Sugere-se, portanto, que o TAC não deve ser interpretado, automaticamente, como forma de ampliação de garantias apenas por reduzir litigiosidade (aplicação de penalidades) e acelerar desfechos (concluir processos); ao contrário, deve ser examinado sob a lente da qualidade do consentimento e das condições reais de decisão.

Em segundo lugar, a subcategoria “expansão do controle”, identificada no discurso dos gestores, aproxima o TAC de críticas criminológicas que apontam para o potencial de instrumentos consensuais ampliarem o alcance e a capilaridade do sistema sancionatório. Quando a negociação se torna mais barata, mais rápida e institucionalmente desejável, por contribuir para gestão de estoques, redução de custos e otimização da demanda, abre-se a possibilidade de ampliação do alcance disciplinar, na medida em que condutas antes filtradas por limitações de capacidade administrativa podem ser absorvidas por um procedimento mais simples e menos custoso. Neste aspecto, os dados da CGU sobre o TAC corroboram com os resultados das entrevistas, já que a participação de condutas supostamente apenas por advertência são substancialmente superiores no TAC do que eram no PAD.

Mais ainda, esse deslocamento não precisaria ocorrer de modo explícito para produzir efeitos. Basta que o instrumento, ao reduzir fricções do processamento, favoreça a expansão do volume de casos tratados ou rebaixe o limiar prático de intervenção. A percepção policial de ambivalência, isto é, a oscilação entre compreender o TAC como acordo e vivenciá-lo como punição, reforçaria a pertinência dessa crítica, pois indica que o acordo pode ser experimentado como extensão do controle quando a conduta praticada não é percebida como “suficiente” para a celebração do ajuste. Assim, a consensualidade, ao invés de reduzir a dimensão punitiva, a ampliaria sem mesmo o destinatário entender que está sendo controlado por uma conduta que anteriormente não seria.

Em terceiro lugar, a presença da subcategoria “monitoramento pró-forma” entre gestores, combinada com a demanda policial por “qualidade da informação”, revela um risco frequentemente assinalado pelas críticas criminológicas, a produção de legitimidade por meio de ritos procedimentais desprovidos de densidade substantiva. No plano formal, o TAC pode ser celebrado com aparente regularidade, com termos definidos e com registros institucionais que atestam sua validade, mas, no plano material, contudo, a insuficiência informacional e a burocratização do acompanhamento podem esvaziar o conteúdo dialogal do instrumento.

Quando a comunicação é assimétrica (com uma desproporcionalidade entre o poder informacional da Administração em relação ao do policial), quando o aderente não compreende plenamente o alcance das cláusulas ou quando não há orientação adequada sobre consequências, o consentimento tende a perder qualidade, e o procedimento passa a operar como conformidade formal. Nesses casos, o TAC corre o risco de obscurecer desigualdades, reduzir a contestabilidade, gerar opacidades (baixa transparência) e enfraquecer a capacidade do destinatário de avaliar alternativas, reforçando a crítica de que mecanismos consensuais podem funcionar como atalhos de gestão, nos quais a eficiência institucional prevalece sobre a densidade garantística.

Em quarto lugar, as evidências de que o TAC pode ser percebido como punição, somadas ao reconhecimento gerencial de que o “acordo pode ser pior do que a sanção”, aproximam o caso empírico de críticas sobre a reconfiguração da pena dentro da lógica negocial. A criminologia crítica frequentemente adverte que a negociação pode internalizar e redistribuir a punição, produzindo sanções “por dentro” do acordo, com menor visibilidade externa e maior variabilidade. O estudo realizado sugere que esse risco se apresenta quando as obrigações pactuadas não são claramente proporcionais, quando a dosimetria carece de critérios comparáveis, ampliando margens discricionárias. Nesses contextos, o TAC pode oscilar entre respostas mais brandas e respostas excessivas, afetando a estabilidade da proporcionalidade e, conseqüentemente, a percepção de justiça. A variabilidade, por si só, não é necessariamente ilegítima, pois a individualização é um componente da justiça material. Contudo, quando a individualização não é ancorada em critérios transparentes, ela pode ser percebida como arbitrariedade, intensificando o caráter punitivo do acordo e comprometendo a confiança no órgão condutor.

À luz dessas articulações, a conclusão da pesquisa é que o TAC se apresenta simultaneamente como instrumento de governança e como experiência sancionatória vivida, e é precisamente nessa dupla natureza que se concentram seus desafios de legitimidade. Para os gestores, sobressaem categorias associadas à eficiência, à gestão de estoques, à padronização e ao controle de riscos decisórios, o que evidencia o lugar do TAC como tecnologia institucional de racionalização do sistema disciplinar. Para os policiais, ganham centralidade dimensões ligadas à informação (ou à falta dela), à voluntariedade em sentido material, à percepção de justiça, aos efeitos concretos e à confiança na Corregedoria, indicando que o valor do instrumento é aferido menos pela promessa abstrata de consensualidade e mais pelas condições práticas de escolha e pelas consequências experimentadas. As tensões

empiricamente observadas — assimetria informacional, voluntariedade condicionada, ambivalência entre acordo e punição e efeitos indiretos na vida profissional — não são laterais, mas constituiriam o núcleo através do qual o TAC é legitimado ou deslegitimado.

O diálogo com críticas criminológicas ao Consensualismo reforçaria, assim, a advertência de que, em contextos sancionatórios, como o disciplinar, o consenso não pode ser tomado como garantia automática de justiça, pois pode operar como mecanismo de economia processual, de normalização e de expansão do controle, especialmente quando há desigualdade de poder, incentivos à adesão e acompanhamento burocratizado. Ao mesmo tempo, os dados apontam caminhos para robustecer a legitimidade do TAC: qualificar a informação e a orientação; explicitar critérios de dosimetria e de proporcionalidade; ampliar repertórios de obrigações que sejam ao mesmo tempo mensuráveis e adequadas ao contexto do policial; incrementar a integração do TAC ao PAD e aprimorar mecanismos de acompanhamento que superem o caráter pró-forma meramente cartorial.

Em síntese, a pesquisa indica que a efetividade e a aceitabilidade do TAC dependem da construção de um arranjo institucional que una capacidade de governança — entendida como critérios, previsibilidade e aprendizagem organizacional — e densidade garantística — entendida como inteligibilidade, voluntariedade material, justiça percebida e contenção de efeitos desproporcionais —, reduzindo o hiato entre a racionalidade gerencial do sistema e a experiência com o TAC por parte de seus destinatários (policiais).

REFERÊNCIAS

ABRAS, Leonardo. **Um estudo sobre a aplicação do termo de ajustamento de conduta no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil e como incrementar sua aplicação.** Monografia (Especialização) – Escola Superior de Guerra (ESG), Rio de Janeiro, 2023.

ACUÑA, Benjamín Marcheco. Los desafíos de la ciencia del derecho administrativo ante la globalización. **Revista General de Derecho Administrativo**, v. 49, p. 59-70, 2018.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de. Eficiência, proporcionalidade e escolha do procedimento disciplinar. **Revista da CGU**, v. 5, n. 8, p. 41-49, 2010.

ALFONSO, Luciano Parejo. Los actos administrativos consensuales en el Derecho Español. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 11-43, 2003.

ALSCHULER, Albert W. The prosecutor's role in plea bargaining. **The University of Chicago Law Review**, v. 36, n. 1, p. 50-112, 1968.

ALVES, Elizete Lanzoni; CARDOSO, Geovane Eziel; DOS SANTOS, Júlia Maria Leal. A aplicabilidade da mediação como método de solução de conflitos no âmbito administrativo disciplinar no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Revista Jurídica da OAB/SC**, v. 4, n. 00, p. e041-e041, 2024.

ANSELL, Christopher; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.

APARECIDO, Anderson Luís. A possibilidade da Transação Administrativa Disciplinar na Polícia Militar do Paraná. **Revista Ibero-americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 11, n. 5, p. 2342–2353, 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no Direito Administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 167, p. 293-310, 2005.

ARAÚJO, Clarissa Domingos. O processo administrativo disciplinar na perspectiva dos princípios constitucionais. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 11, n. 2, p. 353-362, 2006.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; SIQUEIRA, Ana Letícia da Costa; MELLO, Frederico Silva de. Acordos no processo administrativo sancionador: solução negociada como uma opção eficiente. **Juris Poiesis**, v. 23, n. 32, p. 295-318, 2020.

ARRIOLA JUNIOR, Jesse Geraldo et al. O compliance e a expectativa do consensualismo na atuação sancionatória da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). **R. dig. Trib. Contas Est. Paraná**, n. 29, p. 34-49, 2020.

AVELAR, Daniel Martins. Consenso, Procedimento e Ponderação: Por uma Aplicação Racional do Regime Jurídico Disciplinar dos Servidores Públicos. **Revista do TCEMG**, v.

41, n. 1, p. 106-118, 2023.

_____. **Disciplina, sanção e consenso na Administração Pública**: por uma compreensão do poder disciplinar para além da imperatividade. Universidade Federal de Minas Gerais, 2024.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive regulation: transcending the deregulation debate**. Oxford University Press, 1992.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Conciliar ou punir? Dilemas do controle penal na época contemporânea. **Diálogos sobre a justiça dialogal: teses e antíteses sobre os processos de informalização e privatização da justiça penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 55-81, 2002.

BANDEIRA, Franklin Lima Cavalcante; SANTOS, Aline Sueli de Salles. Confissão no acordo de não persecução cível na lei de improbidade administrativa. **Revista Vox**, n. 20, p. 57-75, 2024.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA, Larissa Pereira; SUCUPIRA, Grazielle Isabele Cristina Silva. Os métodos consensuais de resolução de conflitos aplicados à nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 5, p. e34211528037-e34211528037, 2022.

BIBAS, Stephanos. Plea bargaining outside the shadow of trial. **Harvard Law Review**, v. 117, n. 8, p. 2463-2547, 2004.

BINGHAM, Lisa Blomgren. The next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance. **Wisconsin Law Review**, p. 297-356, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. **Revista do TCU**, n. 152, p. 16-26, 2023.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa n. 2, de 30 de maio de 2017**. Dispõe sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo

no âmbito do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 103, p. 43, 31 maio 2017.

_____. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 8, de 16 de maio de 2019**. Altera dispositivos da Instrução Normativa nº 02, de 30 de maio de 2017. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 96, p. 73, 21 de maio de 2019.

_____. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019**. Disciplina no âmbito do Poder Executivo Federal a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 249, p. 146, 26 de dezembro de 2019.

_____. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2020**. Altera dispositivo da Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, nº 16, p. 85, 23 de janeiro de 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020**. Regulamenta a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 38, p. 155, 26 de fevereiro de 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022**. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 196, p. 143, 14 outubro de 2022.

_____. Controladoria-Geral da União. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 123, de 22 de abril de 2024**. Altera a Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 78, p. 82, 23 abril de 2024..

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 49-95, 1998.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the New Public Management. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 445–456, 2014.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; STONE, Melissa M. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging. **Public Administration Review**, v. 75, n. 5, p. 647–663, 2015.

CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação: tendências no Direito Ambiental? **Revista de Direito Ambiental**, v. 63, p. 69-99, 2011.

CARELLI, Daniel; PETERS, B. Guy. Autonomy by Decree: How Administrative Law Shapes Bureaucratic Autonomy in Four Administrative Traditions. **Administration & Society**, v. 56, n. 5, p. 683-703, 2024.

CARVALHO, Salo de. Considerações sobre as incongruências da justiça penal consensual: retórica garantista, prática abolicionista. **Diálogos sobre a justiça dialogal: teses e antíteses sobre os processos de informalização e privatização da justiça penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 129-160, 2002.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CHAMI, Samira; ROSTAMI NAJAF ABADI, Hamed; SHIRANI, Masoud. Chronology of Conflict between Consent Principle and Formalism in Legal Jurisprudential Literature. **Comparative Studies on the Schools of Jurisprudence and its Principles**, v. 6, n. 2, p. 67-46, 2023.

CHRISTIE, Nils. **Conflicts as Property**. *British Journal of Criminology*, v. 17, n. 1, p. 1-15, 1977.

_____. **Limits to Pain**. Oxford: Martin Robertson, 1981.

CIBILS, Patrícia Maldaner. A resolução consensual de conflitos no Direito Administrativo sancionador diante da possibilidade de celebrar acordo de não persecução cível. **Revista do Ministério Público do RS**, n. 88, p. 209-226, 2020.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. **Economica (New Series)**, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

COHEN, Stanley. **Visions of social control: crime, punishment and classification**. Cambridge: Polity Press, 1985.

COGLIANESE, Cary. Is consensus an appropriate basis for regulatory policy? SSRN 270488, 2001.

CORRÊA, Luiz Antônio Santiago. Tribunais de Contas e termo de ajustamento de gestão: o consensualismo no Direito Administrativo sancionador de contas. **Caderno Virtual**, v. 2, n. 51, 2021.

CORRÊA, Paula Araújo et al. Acordos de leniência no Brasil: análise da atuação da Controladoria-Geral da União. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 18, n. 54, p. 439-463, 2024.

COSTA, Márcio Dutra da; SPENGLER, Fabiana Marion. O tratamento de conflitos disciplinares no âmbito do Ministério Público do Trabalho: apontamentos sobre o Termo de Adequação de Conduta Funcional. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, n. 51, p. 70-83, 2023.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 22, n. 127, p. 261-280,

2020.

DE CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre; FIGUEROA, Rodrigo Ochoa. Breve ensaio sobre o consensualismo na Administração Pública e o contraponto entre o modelo burocrático e responsável (“gerencial”). **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 51, p. 187-203, 2013.

DEL COL, Alessandro. Direito Administrativo Sancionador Aduaneiro: a pena de perdimento de mercadorias em importação e a consensualidade. **Revista da AGU**, v. 21, n. 4, p. 45-78, 2022.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, p. 15-41, 2006.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

DE SÁ, Kennedy Ricardo. Direito administrativo disciplinar: ato, infração, sanção disciplinar e princípios específicos aplicáveis. **Brazilian Journal of Development**, v. 11, n. 2, p. e77885-e77885, 2025.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; ROGÉRIO, Taiz. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. **Fórum Administrativo: Direito Público**, v. 12, n. 134, 2012.

DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 17, n. 67, p. 105-120, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. São Paulo: Forense, 2024.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1–29, 2012.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 2, p. 69-90, 2017.

FARIA, Luzardo. Acordo de leniência e negociação da sanção administrativa: reflexões a partir da indisponibilidade do interesse público. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI)**, v. 4, n. 13, p. 197-219, 2020.

_____. O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual. **Revista de Direito Administrativo**, v. 281, n. 3, p. 273-302, 2022.

FARIAS, Ricardo Arantes de. Um olhar sobre a consensualidade no processo administrativo sancionador da Agência Nacional de Aviação Civil. **Caderno Virtual**, v. 3, n. 48, 2020.

FEELEY, Malcolm. **The process is the punishment: handling cases in a lower criminal court**. New York: Russell Sage Foundation, 1979.

FEELEY, Malcolm; SIMON, Jonathan. The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. **Criminology**, v. 30, n. 4, p. 449-474, 1992.

FERRAZ, Luciano. Controle consensual da Administração Pública e suspensão do Processo Administrativo Disciplinar (Suspad) – A experiência do município de Belo Horizonte. **Revista Interesse Público**, v. 9, n. 44, p. 15-25, 2007.

FIGUEIREDO MENDES, Viviane Alfradique Martins de. Mecanismos de consenso no Direito Administrativo e sua contribuição para a desjudicialização da política pública. **Publicações da Escola Superior da AGU**, v. 10, n. 3, 2018.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1975.

FONTANELLA, Bruno J. B. et al. Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 27, n. 2, p. 388-394, 2011.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Liber Livro, 2008.

FRATINI, Inácio de Loiola Mantovani. O “devido processo legal no direito disciplinar” e a necessidade de implementação de um programa sancionatório adequado. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 95, p. 10-47, 2022.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 276, p. 25-46, 2017.

FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. **A impostergável reconstrução principiológica constitucional do processo administrativo disciplinar no Brasil**. PUC Minas, 2022.

FREITAS, Vladimir de Passos; SAIKALI, Lucas Bossoni. Administração pública e meio ambiente: entre consensualidade e direito indisponível. **Revista Brasileira de Direito**, v. 17, n. 1, p. 3620, 2021.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. s1, p. 66–75, 2006.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 66, p. 29-61, 2017.

GARCIA, Francisco Acioli; PASSOS, Luísa Nóbrega; MOREIRA, Vitor Gomes. Equacionamento de passivos regulatórios pela via consensual em contratos de concessão de serviço público. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 96, p. 103-129, 2022.

GAROFANO, Rafael Roque. **A consensualidade nos contratos administrativos**: do regime estatutário para a parceria contratual. USP, 2014.

GANZENMÜLLER, Cristine Köhler; BALSANELLI, Kleber Alexandre. O Direito Administrativo disciplinar como instrumento de combate à corrupção. **Revista da CGU**, v. 2, n. 2, p. 26-39, 2007.

GERMANO, Luiz Paulo Rosek. Os desafios do consensualismo na Administração Pública. **Revista Jurídica**, v. 1, n. 2, p. 206-220, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Francisco Toscano. Análisis de las transformaciones actuales del derecho administrativo en España. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, v. 22, p. 337, 2019.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. Negócio processual e transação em ação de improbidade: limites e possibilidades após alterações da Lei 13.964/2019. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 11, e369119504, 2020.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. O princípio da consensualidade no Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 232, p. 105-114, 2003.

GUERRA, Sérgio; DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, p. 135-169, 2018.

GUIMARÃES, Kaliany Varjão de Santana Oliveira; DIAS, Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti; MACHADO, Luciana de Aboim. Métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito do Direito Administrativo disciplinar e sua fundamentação teleológica na fraternidade. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 16, n. 10, p. 21389–21404, 2023.

GUIMARÃES, Kaliany Varjão de Santana Oliveira. **A consensualidade no processo administrativo disciplinar**: entre princípios e práticas. Universidade Federal de Sergipe, 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HUXHAM, Chris; VANGEN, Siv. **Managing to collaborate: the theory and practice of collaborative advantage**. London: Routledge, 2013.

JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. Direito Administrativo e participação democrática: fundamentos e técnicas da Administração Pública consensual. **Revista da AGU**, v. 15, n. 1, p. 169-198, 2016.

LANE, Renata. Microsistema de tutela da moralidade administrativa e o novo Direito Administrativo sancionatório: possibilidade de acordo em improbidade. **R. Proc. Geral Est. São Paulo**, n. 87, p. 167-182, 2018.

LANGBEIN, John H. Torture and plea bargaining. **The University of Chicago Law Review**, v. 46, n. 1, p. 3-22, 1978.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LIMA, César Henrique. Desafios à consensualização no Direito Administrativo sancionador disciplinar: reflexões à luz da literatura jurídica, da legislação e da prática administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 11, n. 1, p. 23-43, 2024.

LOPES JR., Aury. Justiça negociada: utilitarismo processual e eficiência antigarantista. **Diálogos sobre a justiça dialogal: teses e antíteses sobre os processos de informalização e privatização da justiça penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 99-127, 2002.

MACEDO, Alexandre Cordeiro; SANT'ANA, Raquel Mazzuco. **Balcão único para negociação de acordos de leniência no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3424277>

MARASCHIN, George Miguel Restle; BALINSKI, Ricardo. Potencial de incidência da consensualidade no processo disciplinar. **Cadernos Técnicos da CGU**, v. 3, p. 186-202, 2022.

MARQUES, Paloma Pena Aguiar. O permissivo genérico à elaboração de acordos substitutivos no PAD em detrimento da pena de demissão. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 57, p. 1-26, 2023.

MARQUES, Sylvia Bitencourt Valle. **O termo de ajustamento de conduta (TAC) como instrumento para a boa governança pública**. UTFPR, 2022.

MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015.

_____. Regulação consensual: o papel dos compromissos de cessação de prática no ajustamento de condutas dos regulados. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 1, p. 274-293, 2017.

_____. Compromissos como técnica de Administração Consensual: breves comentários ao art. 26 da LINDB. **Revista de Direito Administrativo**, v. 283, n. 1, p. 131-157, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 45. ed. Juspodivm, 2025.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. Inflexões do princípio da eficiência no PAD federal: tutela de urgência e controle consensual. **Fórum Administrativo: Direito Público**, v. 11, n. 126, p. 23-33, 2011.

MENEGAZ, Mariana Lima. **A aplicação da mediação como forma de tratamento de conflito e os processos administrativos disciplinares**: proposta de câmara de mediação na UFU. UNESP, 2019.

MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo. Administração pública consensual e a arbitragem. **Revista de Arbitragem e Mediação**, v. 35, 2012, p. 107, 2012.

MOORE, Mark H. **Creating public value: strategic management in government**. Harvard University Press, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 231, p. 129-156, 2003.

NOBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos; TABAK, Benjamin Miranda. Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal. **Revista do Mestrado em Direito da UCB**, v. 11, n. 2, p. 212–234, 2017.

NOGUEIRA-MARTINS, Maria C. F.; BÓGUS, C. M. Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 3, p. 44-57, 2004.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A Administração Consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI: fundamentos, formas e instrumentos. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, v. 104, n. 1, p. 303-322, 2009.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Consensualidade no Direito Administrativo Sancionador: breve análise do ajustamento disciplinar. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (org.). **Direito Administrativo Sancionador Disciplinar**. Rio de Janeiro: CEEJ, p. 273–350, 2021.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

_____. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? (In) **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge, 2010.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073–1087, 1996.

_____. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

_____. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641–672, 2010.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Processo regulatório sancionador e consensualidade: o acordo substitutivo na Anatel. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações**, ano 5, n. 8, 2010.

- PAULA, Uéverton Fraga et al. Termo de ajustamento de conduta conforme LC 68/RO. **Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento**, v. 17, p. e237111737842, 2022.
- POPPER, Andrew F. An administrative law perspective on consensual decisionmaking. **Administrative Law Review**, p. 255-312, 1983.
- POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- PRESCHLAK, Vanessa Aparecida. **A consensualidade na gestão de conflitos na Administração Pública: uma análise em uma universidade federal**. Dissertação (Mestrado) – UTFPR, Curitiba, 2025.
- RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; FRANCE, Guilherme de Jesus; VIANNA, Mariana Tavares de Carvalho. Regulação consensual: experiência das agências de infraestrutura com TACs. **Revista Estudos Institucionais**, v. 3, n. 1, p. 90-119, 2017.
- RENDERS, David; PERCY, Aurore. La contractualisation en droit administratif belge: entre gris clair et gris foncé. **Pratique du droit administratif**, p. 45-66, 2021.
- RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Acordo de Resultados e o PAD: institutos consensuais e o regime disciplinar de membros do MP. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**, v. 7, p. 269-280, 2019.
- ROSS, Stephen. The economic theory of agency: the principal's problem. **American Economic Review**, v. 63, n. 2, p. 134-139, 1973.
- RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 52, n. 206, p. 165-184, 2015.
- SANTIN, Janaína Rigo; FRIZON, Leone. Administração consensual, accountability e transparência na Administração Pública brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 2, p. 1435-1458, 2020.
- SANTOS, Daniela Dourado. **A mediação como mecanismo de gestão de conflitos e apoio ao sistema processual disciplinar na Universidade Federal de Rondônia**. UNIR, 2019.
- SANTOS, Gustavo Silva Gusmão. O Comitê de Resolução de Disputas como método adequado de resolução de controvérsias na Administração Pública contemporânea: reflexos da consensualidade na Lei 14.133/2021. **Revista do TCE-RJ**, v. 4, n. 2, p. 66-75, 2023.
- SANTOS, Murillo Giordan dos. Administração pública consensual e a responsabilidade subsidiária da Súmula nº 331 do TST. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 3, p. 163-184, 2019.

SILVA, Lucas Lopes de Freitas da. Mecanismos de consensualidade na atividade sancionadora do Banco Central: desempenho do Termo de Compromisso e do Acordo Administrativo em Processo de Supervisão. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 12, n. 1, p. 61-87, 2025.

SILVA NETO, Carlos Eugênio da; MORAIS, Kassia Kalianny Gomes da Silva. Justiça negocial aplicada à nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: (im)possibilidade de expansão dos espaços de consenso nas soluções de controvérsias. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 11, n. 1, p. 266–289, 2024.

SOUZA JÚNIOR, Reonauto da Silva; PEIXOTO, Priscila Vaz. Proposta de instituição da colaboração premiada disciplinar no ordenamento jurídico brasileiro. **Cadernos Técnicos da CGU**, v. 3, p. 25-37, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 9, n. 34, p. 133-152, 2011.

TESOLIN, Juliana Daher Delfino. **Consensualidade no Direito Administrativo sancionador**: o PAD e o uso de fórmulas consensuais. UNICEUB, 2021.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **PMKT – Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, n. 3, p. 20-27, 2009.

TOAZZA, Vinícius Francisco; SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da participação, consensualismo e audiências públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 54, p. 207-231, 2013.

TOURINHO, Rita. Os acordos de não persecução cível na improbidade administrativa: impactos da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, n. 25, ano 7, p. 157-193, 2023.

TYLER, Tom R. **Why people obey the law**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

VALLE, Vivian Cristina Lima Lopez. Um novo regime jurídico para os contratos administrativos: aplicação subsidiária da condição de autoridade, inexistência de um regime geral de prerrogativas e contrato administrativo como instrumento de desenvolvimento. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 18, n. 72, p. 175-208, 2018.

VENÂNCIO, Lucas S.; NASSIF, Maria Ester de. O comportamento de busca de informação sob o enfoque da cognição situada: um estudo empírico qualitativo. **Ciência da Informação**, v. 37, n. 1, p. 95-106, 2008.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. O impacto dos acordos na prescrição das advertências e na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 9, p. 1-29, 2022.

VORONOFF, Alice Bernardo; LIMA, César Henrique Ferreira. Por uma visão instrumental da sanção administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 283, n. 1, p. 159-179, 2024.

WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

_____. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

YOSHINAGA, Ricardo Kendy. A suspensão condicional da sindicância (SUSCONSIND) prevista na LC 1.381/2021 e seus reflexos no sistema disciplinar do Estado de São Paulo. **Revista da PGE-SP**, n. 95, p. 100-129, 2022.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

ZELINSKI, Juliana. O Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento consensual no controle externo dos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Público**, v. 26, n. 1, p. 357-380, 2019.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: Punição, acordo e modelos de Administração Pública: percepções institucionais sobre o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito disciplinar da Polícia Rodoviária Federal.

Pesquisador Responsável: Júlio César Matos de Oliveira – Doutorando em Direito pela UnB

Orientador: Cristina Maria Zackseski – Faculdade de Direito/UnB

Contato: julio.jcmo80@gmail.com

1. Informações sobre a pesquisa

Você está sendo convidado(a) a participar, de forma voluntária, da pesquisa de doutorado mencionada acima. O estudo tem como objetivo analisar as percepções dos atores institucionais sobre a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) disciplinar como instrumento de consensualidade pela Polícia Rodoviária Federal, a partir da visão tanto dos gestores do sistema correcional quanto dos policiais que celebraram o ajuste.

Sua participação consistirá em uma entrevista semiestruturada, com duração aproximada de 30 minutos, em local e horário previamente acordados.

2. Riscos e benefícios

A pesquisa não envolve riscos físicos, porém pode trazer algum desconforto emocional ao tratar de experiências profissionais relacionadas à apuração disciplinar. Em caso de desconforto, você poderá interromper sua participação a qualquer momento.

Não há benefícios diretos ou imediatos ao participante. Contudo, espera-se que os resultados da pesquisa contribuam para a reflexão e o aprimoramento do sistema correcional da PRF e para o avanço do conhecimento científico sobre o tema.

3. Sigilo e anonimato

Todas as informações coletadas serão tratadas com sigilo e confidencialidade. Nenhum dado que permita a sua identificação (nome, matrícula, CPF ou outros) será divulgado. Os resultados serão apresentados de forma agregada, preservando integralmente o anonimato dos participantes.

4. Voluntariedade

Sua participação é totalmente voluntária. Você poderá recusar-se a participar ou desistir a qualquer momento, sem qualquer prejuízo pessoal ou profissional.

5. Consentimento

Declaro que fui informado(a) de forma clara sobre os objetivos, procedimentos, riscos e benefícios desta pesquisa. Fui informado(a) de que posso desistir a qualquer momento, sem necessidade de justificativa e sem qualquer consequência negativa.

Autorizo a utilização das informações fornecidas por mim para fins exclusivamente acadêmicos e científicos.

Local e data: _____

Nome do participante: _____

Assinatura do participante: _____

Assinatura do pesquisador responsável: _____

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Título da pesquisa: Punição, acordo e modelos de Administração Pública: percepções institucionais sobre o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito disciplinar da Polícia Rodoviária Federal.

Objetivo geral: Analisar as percepções dos atores institucionais sobre a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta disciplinar como instrumento de consensualidade pela Polícia Rodoviária Federal.

Bloco de Identificação

- Cargo/função atual
- Tempo de atuação na Polícia Rodoviária Federal
- Experiência com procedimentos disciplinares (PAD/TAC)

Bloco A – Gestores do sistema correccional da PRF

Aquecimento / Contextualização

1. Como você descreveria a sua experiência na Corregedoria com a utilização do TAC (positiva ou negativa)? Por que?
2. Quais são, em sua visão, os objetivos principais do TAC na gestão disciplinar da PRF?

Operacionalização do TAC

3. Pela sua experiência, quais critérios são levados em conta na proposição da medida substitutiva em um TAC (reparação, curso, etc)?
4. Qual a sua percepção sobre a fiscalização do cumprimento do TAC pelas chefias e a comunicação com a unidade correccional?
5. Na sua opinião, a corregedoria está devidamente preparada para utilizar o TAC, desde a análise da pertinência da aplicação do instrumento, passando pela definição da medida a ser proposta ao servidor, até a gestão do instrumento após a sua celebração?

Avaliação de resultados e percepções

6. Em sua opinião, o TAC trouxe benefícios para a administração disciplinar? Quais?
7. Você observa dificuldades, limitações ou possui críticas em relação à utilização do TAC?

Perspectivas e impactos culturais

8. Você acha que o TAC contribui para a criação de uma cultura não punitivista na PRF? De que forma?
9. Na sua opinião, o TAC reforça ou enfraquece a legitimidade do sistema correcional? Por que?

Encerramento / Sugestões

10. Você teria alguma sugestão para aprimorar a utilização do TAC pela corregedoria da PRF?

Bloco B – Policiais que celebraram TAC

Linha do tempo da experiência

1. Como você tomou conhecimento da possibilidade de TAC no seu caso? Quem apresentou a proposta e em que momento?
2. Quais informações você recebeu sobre vantagens e consequências de aceitar ou recusar?
3. Como avaliaria a clareza das informações sobre direitos e alternativas?
4. Quais fatores influenciaram sua decisão entre aceitar o TAC ou responder ao PAD?

Percepções pessoais de justiça e direitos

5. Você sentiu algum tipo de pressão direta ou indireta para aceitar o TAC? De que tipo?
6. O TAC foi percebido como medida justa por você? Por quê?
7. Em retrospecto, você faria a mesma escolha?

Impactos na vida profissional

8. Quais obrigações foram fixadas no seu TAC?
9. O TAC impactou de alguma forma sua carreira e trajetória na PRF?
10. A celebração do TAC trouxe mais segurança ou mais insegurança em relação ao seu futuro profissional?

Impactos institucionais e coletivos

11. Você acha que o TAC fortalece ou enfraquece a confiança entre policiais e a Corregedoria? Por que?

12. Na sua opinião, a Corregedoria está devidamente preparada para celebrar o TAC?

13. Na sua visão, o TAC é compreendido como oportunidade de acordo ou como punição disfarçada?

Encerramento / sugestões

14. Você teria alguma sugestão para aprimorar a utilização do TAC pela Corregedoria da PRF?

APÊNDICE C - ENTREVISTAS COM OS GESTORES

1. GESTORES - ENTREVISTADO 01

2. **Entrevistador:** Beleza, Inspetor. Eu queria só te pedir, antes do início da entrevista, que você dissesse o seu nome completo e que você aceita participar do estudo.
3. **Entrevistado 01:** OK.[ANONIMIZADO]. Eu aceito participar aí do estudo do PRF Júlio César Matos de Oliveira.
4. **Entrevistador:** Perfeito, Inspetor. Como eu tinha comentado contigo, o tema do meu doutorado é o TAC na PRF e algumas perguntas que eu vou te fazer vão versar sempre sobre esse tema, do TAC, e sobre as suas percepções sobre o instrumento. Então, queria que você ficasse tranquilo, à vontade para dar suas opiniões sobre o instrumento na PRF. Inicialmente, eu gostaria de saber como você descreveria a sua experiência com a utilização do TAC na Corregedoria da PRF: positiva ou negativa?
5. **Entrevistado 01:** Positiva. Bastante positiva.
6. **Entrevistador:** Por que, Inspetor, você entende que ela é positiva?
7. **Entrevistado 01:** Eu acredito que a gente acaba se livrando de muito processamento correcional desnecessário. E aí você acaba tendo tempo, jogando a força de trabalho das Corregedorias para fatos mais relevantes, mais importantes.
8. **Entrevistador:** Perfeito. Na sua visão, da forma que você entende o TAC, quais são os principais objetivos dele na perspectiva da gestão disciplinar?
9. **Entrevistado 01:** Na perspectiva da gestão disciplinar hoje dentro da PRF, eu acho que é realmente reduzir o processamento correcional. Apesar de esse não ser o fim em si do Termo de Ajustamento de Conduta — que seria você pegar as situações pequenas, as infrações de menor potencial, e adequar sem ter o gasto com o processamento — na gestão hoje, realmente, é reduzir o processamento, tendo em vista a dificuldade de pessoal.
10. **Entrevistador:** Você acha que esse é o maior problema? O pessoal, na sua visão, e a formação da equipe são a sua maior dificuldade como gestor na Corregedoria?
11. **Entrevistado 01:** Sim, a formação e, na verdade, a permanência da equipe. No modelo atual de Corregedoria dentro da PRF, a manutenção da equipe é algo muito complexo, porque a autoridade correcional não é o Corregedor, é o Superintendente. Então, muda o Superintendente, ele não tem muitas vezes contato ou conhecimento da área e acaba mudando a equipe. E as equipes correcionais... o trabalho da Corregedoria é muito técnico, ele precisa de estudo, desde a investigação, desde o conhecimento do fato, até o processamento e a conclusão do procedimento.
12. **Entrevistador:** Perfeito, Inspetor. Dentro da sua experiência na área correcional, você como gestor, quais os critérios que você leva em conta na proposição da medida substitutiva em um TAC? Seja, por exemplo, a reparação do dano ou a realização de um curso. Como você avalia essa medida substitutiva do TAC?
13. **Entrevistado 01:** A reparação do dano é obrigatória, né? Sempre que existe, necessariamente você tem que propor. E aí, a questão de curso, a gente vai tentando adequar o tipo de curso para o tipo de infração. Mas, por exemplo, aqui na minha

Regional a gente já utilizou também como um mecanismo de entregas. O Ministério Público Federal, no controle externo, estabeleceu que você tem que ter uma porcentagem do efetivo com curso de Libras. Então, aqui a gente propôs Libras, por exemplo, como uma forma de qualificar o efetivo para o melhor atendimento ao cidadão, ao usuário.

14. **Entrevistador:** Seria uma forma até de aperfeiçoamento profissional do servidor, né?
15. **Entrevistado 01:** Isso. Exato, aumenta a competência profissional do servidor.
16. **Entrevistador:** E nesse caso específico não necessariamente era vinculado a algum tipo de infração, né? Então, a experiência que você tem na sua Regional de uma medida substitutiva diferente da reparação do dano e do curso é essa, ou você tem outras?
17. **Entrevistado 01:** Não, não me recordo de outras.
18. **Entrevistador:** A mais comum na sua experiência é qual, Inspetor? A medida substitutiva que você acaba vendo sendo mais aplicada?
19. **Entrevistado 01:** O curso. O curso é a mais comum. Realmente teve um outro caso aqui... porque eu não estou me recordando de aplicar algum outro tipo de ação. Se no meio da entrevista aqui eu recordar, a gente retorna.
20. **Entrevistador:** Perfeito. Tranquilo. Eu queria saber um pouco, Inspetor, da sua percepção sobre a fiscalização do cumprimento do TAC pelas chefias e a comunicação entre chefias e a unidade correcional no curso do cumprimento do TAC.
21. **Entrevistado 01:** É precário. Praticamente não existe. Na verdade, os gestores meio que se afastam da área correcional e não cobram. Eles só cobram quando a gente cobra ao gestor; aí é que ele vai cobrar ao servidor. Então não é tão simples, não.
22. **Entrevistador:** E você atribui isso a alguma coisa? Você tem alguma visão sobre por que é assim? Por que eles agem assim?
23. **Entrevistado 01:** Na verdade, a gestão, os gestores não querem cobrar o efetivo. Então é um problema generalizado dentro da PRF como um todo, e muito menos quando é do aspecto correcional, que gera aquele temor de "como se eu tivesse punindo o servidor ao cobrar". Então eles realmente deixam para a área, para a Corregedoria, essa cobrança.
24. **Entrevistador:** Aí eles acabam sendo — se eu tiver entendido errado, você me diz — reativos? Só quando a Corregedoria insta é que eles tomam alguma medida?
25. **Entrevistado 01:** Sempre reativos, nunca proativos. Isso aqui na minha Regional, é sempre reativo. E aí, só voltando, Matos: uma das medidas que a gente aplicou aqui, eu lembrei, era radar. Faltavam candidatos para fazer radar. E aí, uma das medidas que a gente adotou — dependendo da delegacia — a gente sempre ligava para o chefe da delegacia: "Ó, está precisando fazer alguma atividade na sua delegacia? A gente está com esse e esse caso para fazer um ajustamento de conduta". E aí eu me recordei aqui que uma vez a gente aplicou o servidor se disponibilizando a fazer o comando de radar.
26. **Entrevistador:** Entendi. Show de bola. Na sua opinião, como você vê o preparo da Corregedoria para a utilização do TAC? Aí eu estou dizendo, nesse momento, como um todo: desde a análise da pertinência e cabimento do instrumento, a proposição da medida substitutiva e depois a fiscalização e acompanhamento do cumprimento.

Como que você percebe a capacidade da Corregedoria para atuar na gestão desse instrumento?

- 27. Entrevistado 01:** Eu acredito que, como já é um instrumento um pouco antigo e as normativas da CGU foram melhorando e ficando mais objetivas, hoje a gente tem uma maturidade razoável sobre todo o processamento do TAC. Então, tudo bem, acho que hoje a gente não tem mais aquela discrepância na aplicação da pena substitutiva. Logo no início do TAC tinha alguns absurdos que algumas Corregedorias faziam. Hoje não, acho que hoje é bem tranquilo, está mais homogêneo esse entendimento. Possivelmente a normativa da CGU ficou mais objetiva. Então hoje você não tem mais discussão de "até 30 dias de suspensão cabe ou não cabe?". Cabe. Tem que propor e acabou. Porque teve uma época em que ficava essa discussão se era subjetivo ou não. E quando você colocava subjetivismo, a coisa se perdia um pouco.
- 28. Entrevistador:** Entendi. Você tinha falado que tinha uma experiência positiva, mas eu só queria puxar um pouquinho mais essa linha para saber de você: na sua opinião, quais os benefícios que o TAC trouxe para a Corregedoria e para a gestão correcional?
- 29. Entrevistado 01:** Para a gestão correcional e para a Corregedoria, por consequência, eu acho que é a limpeza da área, de você não estar processando bobagem. Para mim é a principal função: você não estar abrindo processo acusatório para coisa simples. Obviamente que, pela normativa ser objetiva e a Corregedoria precisar às vezes fazer uma análise do servidor — principalmente na reiteração de infrações administrativas — fica um pouco preso. E talvez aí uma outra crítica seja o tempo de até 30 dias de suspensão, que é alto. Então, possivelmente, na minha visão, até 10 ou 15 dias de suspensão seria mais razoável para o TAC. A partir disso, eu acho que o processamento correcional já seria mais adequado. De toda forma, o melhor efeito do TAC é a resolução da situação sem o processamento acusatório.
- 30. Entrevistador:** Você diria que seria a redução do passivo processual?
- 31. Entrevistado 01:** A redução do passivo processual. Exato. Perfeito. Até porque, se muitos colegas dizem "Ah, vai ser bom para o servidor", na verdade o servidor, quando é chamado para fazer o TAC, ele já está se sentindo punido. Então, esse sentimento do servidor de que a gente está fazendo algo em desfavor dele... tanto faz ser processo como ser TAC, o sentimento do servidor que desconhece o mecanismo e não tem tanto aprofundamento é o mesmo, na minha visão. Ele se sente punido de toda forma.
- 32. Entrevistador:** Entendi. Não é a proposta, né? Não é o espírito da norma que implementa o instrumento. Você tinha comentado sobre algumas críticas já agora há pouco sobre o TAC e eu queria só reforçar esse ponto das dificuldades, limitações ou críticas que você observa na utilização do TAC na PRF. Você tinha comentado que, na sua opinião, talvez 30 dias seria um lapso muito grande. Você teria outras dificuldades ou limitações que observa?
- 33. Entrevistado 01:** Eu acho que uma outra crítica que eu faria — falando na Corregedoria como um todo — é que a gente não tem a maturidade muitas vezes de... descumprimento de norma simples. Muitas vezes eu vejo que os colegas acabam indo para um TAC e aí, quando aparece realmente um descumprimento de norma que seria o caso de TAC, o servidor já está com um TAC ali e não tem como fazer, vai para o

processamento correcional. O que eu estou querendo dizer é o quê? O descumprimento de norma simples — "ah, deixou de usar a cobertura, o boné, alguma coisa" — para mim, isso não é nem correcional. Há muitos colegas de Corregedoria com muita dificuldade nesse entendimento do que é gestão e do que é Corregedoria, e aí acabam aplicando o TAC de forma indevida.

34. **Entrevistador:** Então isso é algo que, na sua percepção, nem sequer alcançaria um TAC, seria menos que um TAC.
35. **Entrevistado 01:** Menos que o TAC. Exatamente. Então essa aplicação indevida do TAC por uma análise dos agentes de Corregedoria, para mim, ainda é um problema. Ainda vejo muito, vamos dizer assim, absurdo. Não seria a palavra "absurdo" porque é formal, aplica-se, mas não seria a melhor forma de lidar com a situação.
36. **Entrevistador:** Exato. Entendi. Inspetor, na sua visão pessoal, você acha que a utilização do TAC contribuiu de alguma forma para a criação de uma cultura não punitivista na PRF? Você comentou que percebe que o servidor se sente punido. E aí a pergunta vem no sentido da sua percepção. Você acha que ele cumpre esse papel de trazer o resultado desse conflito para um resultado não punitivo?
37. **Entrevistado 01:** Eu acredito que sim. O TAC disciplinar, o TAC bem gerido, resolve 90% da situação de forma muito adequada. O colega acaba tomando conhecimento de uma falha, se adequa e aí é vida que segue. Mas a percepção dos servidores de uma forma geral é que o TAC é uma punição.
38. **Entrevistador:** Entendo. Na sua opinião, o TAC reforça ou enfraquece a legitimidade do sistema correcional?
39. **Entrevistado 01:** Reforça.
40. **Entrevistador:** Por que você tem esse entendimento? Por que você acha que ele reforça a legitimidade da Corregedoria no cumprimento da sua missão institucional?
41. **Entrevistado 01:** Porque a função correcional não é só punir, é colocar em ordem o serviço. E o TAC cumpre muito bem essa situação. Você chama o servidor, dá a ele conhecimento da infração, diz que está errado, propõe ali uma saída que, na maioria das vezes, é acatada. Então, ele dá muita legitimidade, na verdade, para a função correcional.
42. **Entrevistador:** Inspetor, minha última pergunta é a seguinte: queria saber se você teria, dentro das suas reflexões sobre esse tema, alguma sugestão para aprimorar a utilização do TAC pela Corregedoria da PRF. Algo que você vislumbra que poderia contribuir para o aperfeiçoamento da utilização desse instrumento.
43. **Entrevistado 01:** É, eu não sou nenhum pensador, não sou mestre, mas creio que a gente poderia começar a pensar na possibilidade de dois TACs em algumas infrações. Dois, três, quatro... Porque já que é uma solução, você não deve ficar preso de forma objetiva ao servidor ter um TAC e você não poder fazer outro. E aí, muitas vezes, ele está com um TAC por uma bobagem, como eu já disse, e vai para um processo correcional por outra bobagem. Então, talvez estabelecer algumas infrações que possibilitem o ajuste da conduta do servidor por mais de uma vez, desde que, obviamente, não seja um servidor desidioso ou reiterado. Então, tem que fazer essa análise.

44. **Entrevistador:** Sim. Mas a pertinência de se suplantar essa limitação de apenas um TAC no decurso de 2 anos.
45. **Entrevistado 01:** Exato. Em alguns casos. Nem sei, mas em alguns casos.
46. **Entrevistador:** Perfeito. Inspetor, essas seriam as minhas perguntas. Eu vou pausar aqui a gravação. Beleza? Só um instante.

1. GESTORES - ENTREVISTADO 02

2. **Entrevistador:** Perfeito, Inspetor. A gente começou a gravar. Eu queria só, para cumprir a formalidade da universidade, eu vou pedir que você me diga seu nome completo.
3. **Entrevistado 02:** [ANONIMIZADO]
4. **Entrevistador:** Eu queria confirmar que você autoriza a utilização dessa entrevista para a tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira.
5. **Entrevistado 02:** Autorizo.
6. **Entrevistador:** Perfeito, vou fazer contigo 10 perguntas, tá? E fique à vontade para responder a partir das suas percepções e das suas impressões pessoais, tá bom?
7. **Entrevistado 02:** OK.
8. **Entrevistador:** Em primeiro lugar, eu queria te perguntar como que você descreveria sua experiência na Corregedoria com a utilização do TAC: se positiva ou negativa, tá?
9. **Entrevistado 02:** A minha experiência com o TAC, desde que ele entrou no ordenamento jurídico para reger os procedimentos administrativos, ela tem duas perspectivas. Naturalmente que a perspectiva maior dela foi muito positiva, no sentido de que foi possível a Corregedoria dar vazão a muitos processos que teriam trâmite, vamos falar assim, mais difícil. Porque, como o TAC pressupõe, nas penalidades de advertência e suspensão até 30 dias, a possibilidade dessa consensualidade entre a administração e o servidor, isso inibiu naturalmente que vários procedimentos administrativos disciplinares fossem instaurados. E a instauração de um procedimento disciplinar, querendo ou não, aumenta em muito o prazo para a resolução daquele conflito, daquela dificuldade que surgiu. Então, como o TAC resolveu, vamos dizer assim, na experiência direta que eu tive, basicamente mais de 90% das questões internas da Corregedoria, isso diminuiu o impacto naturalmente da energia que se gastava na instrução de procedimentos disciplinares. Então, assim, objetivamente falando, a resposta é positiva. Realmente ele ajudou muito no saneamento das Corregedorias e no tratamento das representações de denúncias que a Corregedoria recebe cotidianamente.
10. **Entrevistador:** Inspetor, na sua visão, quais são os principais objetivos do TAC na Corregedoria da PRF? Quando você analisa e propõe um TAC, qual, na sua percepção, o objetivo buscado?
11. **Entrevistado 02:** O objetivo buscado, naturalmente, o primeiro — que foi até o grande motivador da medida do TAC — é você tratar pequenas demandas, pequenas

infrações correcionais de uma forma mais objetiva, mais rápida, com mais celeridade. Com isso, naturalmente, economizar não só recursos financeiros com os gastos advindos de um processo disciplinar, como recursos também humanos; aplicar aquela energia numa outra atividade, preferencialmente preventiva.

12. **Entrevistador:** Perfeito. Eu gostaria de saber, Inspetor, quais são os critérios que você leva em conta quando da proposição da medida substitutiva em um TAC? Por exemplo, um curso, a reparação do dano ou alguma outra medida que a Corregedoria propõe ao servidor como medida substitutiva à instauração do processo?
13. **Entrevistado 02:** Me repete só o comecinho da pergunta.
14. **Entrevistador:** Os critérios que você leva em conta para propor o que o servidor vai ter que cumprir no TAC.
15. **Entrevistado 02:** Ah, o critério... assim... na minha visão ele está afeto à natureza do ilícito administrativo ali existente. Então, conforme o ilícito administrativo, a gente propõe uma medida ou outra.
16. **Entrevistador:** E você, na sua experiência, observa que alguma medida se sobrepõe? Assim, é mais recorrente que as outras? O que seria mais comum como medida de cumprimento do TAC na sua experiência?
17. **Entrevistado 02:** A medida mais comum que a gente tem adotado realmente seria o reestudo da parte ética do servidor, dos compromissos que ele tem com a administração. Relembrar aquele pacto que ele faz ali quando ele entra no cargo e, com o passar do tempo, isso acaba ficando, vamos falar assim, apagado no decurso do tempo. Então, essa lembrança dos deveres, das proibições, e também o compromisso do exercício de algumas atividades que o servidor, no decorrer ali do exercício da sua função, acaba deixando para segundo plano.
18. **Entrevistador:** Entendi. Eu queria mudar um pouquinho o assunto dentro desse tema para saber de você a sua percepção sobre a fiscalização do cumprimento do TAC pelas chefias e essa relação entre chefia do servidor e a Corregedoria. Qual é a sua percepção sobre esse relacionamento?
19. **Entrevistado 02:** A minha percepção até agora é que esse acompanhamento do TAC é um tanto falho, sabe? Me parece assim, pelo menos o que ocorre onde eu trabalho, que o chefe basicamente entende como acompanhamento do cumprimento a fiscalização ali ou a inserção somente do certificado de um eventual curso que o servidor tem que fazer. Mas aquele acompanhamento efetivo, ao meu sentir, está sendo ainda meio *pro forma*.
20. **Entrevistador:** E você identifica alguma razão para isso acontecer?
21. **Entrevistado 02:** Identifico. Identifico. Existe uma disposição muito natural de algumas chefias de não quererem impactar junto ao servidor em determinadas cobranças. É que assim, vamos traduzir isso, né? Numa conversa mais assertiva, ele não quer de alguma forma cobrar do servidor ou achar que está cobrando um pouquinho mais, sabe?
22. **Entrevistador:** Entendi. E na sua percepção a Corregedoria — aí falando como o sistema correcional — ela é bem preparada ou ela está preparada para utilizar o TAC? Partindo da análise da pertinência da possibilidade da utilização do instrumento,

passando pela definição da medida proposta ao servidor e seguindo para a questão que a gente conversou agora da gestão do instrumento após a celebração.

- 23. Entrevistado 02:** A sua pergunta parece simples, mas ela é bem complexa. Assim, ao que eu vejo, o TAC é um instrumento novo. No mundo jurídico ele é, vamos falar assim, o nascituro. E o que eu observo é que há uma necessidade de um amadurecimento maior, uma compreensão maior ainda do instituto do TAC. É uma absorção mais adequada ali da sua natureza, da sua utilização efetiva no dia do seu acompanhamento. Então, assim, eu vejo que a Corregedoria da PRF amadureceu muito com esse instrumento, mas vejo que é um caminho ainda a ser percorrido, sabe?
- 24. Entrevistador:** Entendo. E na sua perspectiva, o TAC trouxe benefícios para a administração? Para o sistema correcional no seu dever institucional, para as Corregedorias cumprirem sua missão. O TAC beneficiou, na sua visão, o trabalho das Corregedorias?
- 25. Entrevistado 02:** Sim, a resposta é positiva. Ele beneficiou no sentido de que reduziu de alguma forma uma carga de trabalho muito grande que seria realizada ali após o término das nossas investigações preliminares. Anteriormente, nos casos em que é possível propor, a gente teria a abertura de um processo administrativo disciplinar ou de uma sindicância disciplinar. E hoje, na maioria dos casos, nós não temos; pelo menos a Regional onde eu trabalho reduziu aí 95%, 96% de abertura de processos disciplinares. Então, com certeza trouxe um benefício que é essa redução. E aí nos dois aspectos, tanto financeiro quanto de recursos humanos. Se você não gasta mais três servidores (no caso que é uma comissão) para compor uma comissão e dar seguimento a um processo, e naturalmente não tem os gastos financeiros advindos disso, há uma economia aí nesses dois setores, sem sombra de dúvida.
- 26. Entrevistador:** Entendi.
- 27. Entrevistado 02:** Agora, devo confessar a você, assim, um dos efeitos que tenho sentido — apesar que ele se divide, como é natural, a gente está tratando com o ser humano e as suas idiossincrasias — é que uma parte das pessoas que são afetadas pelo TAC, naturalmente, durante aquele decurso de tempo de cumprimento do TAC, acabam se amoldando a um novo comportamento, não incidindo em novas infrações e às vezes tomam uma nova atitude, um novo comportamento perante a administração. Agora, outra parte tenho observado que, tão logo se acaba o prazo de cumprimento do TAC, ela se arvora novamente, vamos falar assim, a cometer os mesmos ilícitos disciplinares, as mesmas situações.
- 28. Entrevistador:** Entendi. Você já pincelou em linhas gerais, mas trago a pergunta para que a gente possa explorar de forma mais assertiva. Gostaria de saber se você observa dificuldades, limitações ou possui alguma crítica em relação ao instrumento, ao TAC?
- 29. Entrevistado 02:** Tá. Dificuldades, limitações, não. Não vejo limitações. Houve uma transição, naturalmente, de entendimento acerca do TAC, no sentido de se a sua aplicação constitui ou não direito subjetivo do servidor. Houve uma transição de entendimento a respeito disso e, naturalmente, como toda a situação que abranda penalidades, tudo caminhou no sentido de que hoje, vamos falar assim, é um direito subjetivo do servidor. Então, essa fase que seria a fase que trouxe um certo tumulto,

acredito eu que já foi superada. Então, assim, não vejo dificuldades ou limitações nesse sentido, na aplicação do TAC, não.

30. **Entrevistador:** OK. Você acha que o TAC contribui para a criação de uma cultura não punitivista na PRF?
31. **Entrevistado 02:** Olha, eu fazendo parte do sistema correcional há muito tempo, eu não tenho dúvida dessa afirmativa de que ele realmente é um instrumento mais brando, é um instrumento consensual. Ele minimiza, né? Ele minimiza determinadas consequências, principalmente para aquele servidor ali que, vamos falar assim, num momento de vacilo, de incerteza, acaba cometendo um ilícito administrativo não grave. Então, ele dá aquele toque para o servidor retomar ali o caminho dele, a linha de trabalho dele, sem maiores consequências práticas. Então, naturalmente, eu vejo que sim.
32. **Entrevistador:** Em decorrência dessa sua resposta, você percebe que o servidor também tem essa mesma percepção? Você acha que quando você celebra um TAC com o servidor, ele recebe isso como uma resolução não punitiva?
33. **Entrevistado 02:** Ao que tenho observado, não, ele não tem esse viés. Porque, na verdade, é natural do servidor: na verdade ele não quer nada. Ele infelizmente às vezes comete uma falta funcional, mas gostaria que a administração relevasse o fato. Mas também percebo que, diante da perspectiva de instauração de um procedimento disciplinar e da aplicação de uma penalidade, seja de suspensão ou acoplada à demissão, ele prefere naturalmente o TAC. Mas assim, a visão que eu percebo dos servidores que aceitam o TAC é que eles não recebem como se não fosse um instrumento punitivo. Eles têm entendimento ainda que é um instrumento punitivo.
34. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, na sua opinião, o TAC reforça ou enfraquece a legitimidade do sistema correcional na PRF?
35. **Entrevistado 02:** Essa pergunta é uma pergunta difícil, mas eu vou trazer o que eu tenho observado. O que tem ocorrido nesse pouco tempo que ele está em vigência... pedagogicamente falando, o que eu vi até agora é que ele, de alguma forma, não reforça, sabe? Então, assim, como instrumento pedagógico, eu não sei se falta trabalhar um pouquinho mais, falar sobre ele — apesar que a gente fala muito em toda inspeção correcional, a gente comenta com servidores, a gente trabalha com servidores esses aspectos — mas eu não sei se eles interiorizaram isso corretamente, da forma correta. Mas a resposta prática é que até agora, assim, como instrumento que tem esse sentido, eu não vejo que ele trouxe aquele aspecto pedagógico da penalidade disciplinar.
36. **Entrevistador:** Você acha que o sistema formal de apuração, com o eventual arquivamento ou aplicação de penalidade, surte mais efeito para que não haja reiteração de condutas desviantes pelo servidor do que o TAC?
37. **Entrevistado 02:** De acordo com a experiência que eu estou tendo, sim. Inspetor, estou te dizendo isso até porque numa resposta anterior eu mencionei para ti o seguinte: o servidor acaba aceitando o TAC e naquele momento, naquele período de prova, vamos falar assim, ele se mantém quieto, ele deixa [de cometer infrações]. Você vê que realmente ele toma uma outra postura. E a maioria do que aconteceu aqui, quando termina o período de prova, ele volta àquela postura contundente da mesma

forma, porque a partir de agora ele poderia firmar o novo TAC e não ser penalizado. Então, assim, por esse tipo de postura, na maioria dos casos que ocorreu por aqui, é que me ficou retida essa visão, sabe?

38. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, minha última pergunta, ela é uma pergunta mais aberta e eu gostaria de saber se você teria, a partir das suas reflexões sobre esse assunto e a sua experiência, alguma sugestão para aprimorar a utilização do TAC pela Corregedoria da PRF?
39. **Entrevistado 02:** Uma sugestão... Eu acredito que a sugestão hoje que eu teria é que, nas cláusulas obrigacionais, a Corregedoria-Geral deixou muito aberto, muito amplo para qualquer Regional aplicar aquilo que entender pertinente como obrigação. Então eu acredito que falte critérios para o estabelecimento de obrigações, limites, para que ajude efetivamente a atingir o objetivo, que é de sensibilizar o servidor quanto à infração que eventualmente ele tenha cometido, bem como pela necessidade dele buscar o exercício do cargo sem a reiteração em novas infrações disciplinares.
40. **Entrevistador:** Perfeito, Inspetor. Eu agradeço sua participação. Vou só concluir a gravação aqui. Só um instante.

1. GESTORES - ENTREVISTADO 03

2. **Entrevistador:** Perfeito, Inspetor. Inspetor, só para cumprir a exigência da universidade, qual seu nome completo?
3. **Entrevistado 03:** Meu nome é [ANONIMIZADO]
4. **Entrevistador:** Inspetor, você autoriza a utilização da entrevista na tese de doutorado de Júlio César Matos Oliveira?
5. **Entrevistado 03:** Autorizo.
6. **Entrevistador:** Perfeito. São poucas perguntas, Inspetor, mais ou menos entre 10 e 12. Tudo bem? Vai ser no máximo, pelas outras, de 20 a 25 minutos.
7. **Entrevistado 03:** Sem problemas. Tranquilo.
8. **Entrevistador:** As perguntas serão sobre as suas percepções em relação à utilização do TAC na PRF. Então, a pesquisa não está em busca de respostas corretas, está em busca de conhecer a sua opinião, a sua percepção como gestor, sobre a utilização desse instrumento de consensualidade na Corregedoria da PRF. Beleza?
9. **Entrevistado 03:** Correto.
10. **Entrevistador:** Primeiramente eu queria saber como que você descreveria sua experiência na Corregedoria com a utilização do TAC: se positiva ou negativa?
11. **Entrevistado 03:** Eu creio que positiva, pelo lado da administração, por ter baixado consideravelmente o número de procedimentos administrativos disciplinares instaurados.
12. **Entrevistador:** A participação do TAC no resultado das IPs na sua regional, ela é significativa? Você teria como mensurar mais ou menos, sei lá, 50%, 20, 30% do número total?

13. **Entrevistado 03:** Assim, muitas são ineptas ou outras são arquivadas, mas a grande maioria em que, em tese, houve mesmo a prática de uma infração disciplinar, foi proposto o TAC. Estava dentro do lapso aceitável para a propositura do TAC.
14. **Entrevistador:** Na sua experiência, a sua regional propõe então mais TAC do que instaura PADs?
15. **Entrevistado 03:** Sim, sim. É bem superior o número de TACs propostos e o servidor aceita também. Até então, nós não tivemos nenhum caso em que o colega não aceitasse a propositura.
16. **Entrevistador:** Entendi. E na sua visão, Inspetor, quais são os principais objetivos do TAC na Corregedoria?
17. **Entrevistado 03:** Olha, eu vejo que é uma ferramenta utilizada pela administração para baixar o número de processos administrativos abertos, que é um procedimento caro, custoso para a administração. E acho que o principal motivo da existência do TAC é a economicidade para a administração. E, em segundo plano, a readequação do servidor.
18. **Entrevistador:** Perfeito. Na sua experiência, quais são os critérios que a regional em que você atua leva em conta na proposição da medida substitutiva de um TAC? É o curso, a reparação do dano ou uma outra medida substitutiva à aplicação da penalidade? Como que vocês analisam essa medida, a medida mais pertinente para o caso?
19. **Entrevistado 03:** Geralmente, nós observamos a gravidade, o fato em si. E, na grande maioria, nós temos proposto a realização de alguns cursos na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) ou em outras instituições públicas que oferecem cursos com uma temática parecida com o fato que aconteceu. É para o servidor ter uma visão, como posso falar, uma visão legal e social do erro daquele fato em si, para que ele não venha mais a ser incidente, não venha mais a praticar essa infração.
20. **Entrevistador:** Perfeito. E qual é a sua percepção, Inspetor, sobre a fiscalização do cumprimento do TAC pelas chefias e essa comunicação entre a chefia do servidor que está cumprindo o TAC e a Corregedoria?
21. **Entrevistado 03:** Sinceramente, alguns gestores levam a sério a fiscalização do cumprimento do TAC. Agora, tem outros — acho que pelo número de demanda de serviço, às vezes afoga o colega — que não dão tanta importância. Mas a gente acompanha. Dentro da Corregedoria, a gente tem um controle, fica perguntando para o colega: "Como é que está o cumprimento do TAC do fulano?".
22. **Entrevistador:** Você diria que a posição da chefia seria mais proativa ou mais reativa em relação à fiscalização do cumprimento?
23. **Entrevistado 03:** Mais reativa. Reativa.
24. **Entrevistador:** Aguardam a Corregedoria instar para tomar alguma medida?
25. **Entrevistado 03:** Eles aguardam uma provocação para tomar as medidas de fiscalização do andamento.
26. **Entrevistador:** Entendi. Na sua opinião, a Corregedoria é bem preparada para utilizar o TAC como um todo? E eu estou falando da Corregedoria agora, não da sua regional, mas do sistema correcional da PRF, desde a análise da pertinência do instrumento na apuração até a definição da medida proposta e seguindo a gestão do instrumento, o

acompanhamento do cumprimento do instrumento após a celebração. Qual é a sua opinião sobre o preparo da Corregedoria para atuar, desde a análise da pertinência até a celebração, até a fiscalização e acompanhamento do cumprimento?

27. **Entrevistado 03:** Eu vejo que a PRF tem amadurecido bastante, desde a instituição da legislação que criou o TAC. E nós, a Corregedoria, o sistema correcional da PRF, vem criando mecanismos para melhorar cada vez mais esse mecanismo. A única coisa — uma crítica, né — é que deveria ser mais estudada a questão das medidas, as condições da proposta. Eles deveriam ter mais possibilidades para a gente, porque a gente fica meio preso. Às vezes chega aqui e a gente fala: "Pô, que curso que a gente oferece para esse cara? Qual é a medida que a gente vai fazer para esse colega?". Eu acho que, nesse ponto, faltou atenção maior da administração.
28. **Entrevistador:** Perfeito. E na sua opinião, nessa análise global, você entende que o TAC trouxe benefícios para a Corregedoria, para a administração, para a gestão correcional?
29. **Entrevistado 03:** Sim, eu vejo como positiva. Trouxe a questão de você ser mais célere na finalização. Porque quando você tem que abrir um PAD, tem mais rigores, mais formalidades, envolve uma série de outros fatores. Agora, na IP, você consegue analisar o fato e você faz uma composição com o servidor. Você faz uma composição com o servidor, fala assim: "Olha, a administração está te propondo esses termos para não dar prosseguimento a um PAD, a um procedimento administrativo disciplinar". Evita o escândalo processual de ele estar ali respondendo PAD e tal. Eu acho que, nesse caminho, é bem positivo.
30. **Entrevistador:** Na sua experiência, você observa que o servidor entende o TAC como uma resolução desse conflito, uma resolução não punitiva, ou você observa que o servidor entende que o TAC é uma forma de punição?
31. **Entrevistado 03:** Olha, nós tentamos ao máximo conversar com o servidor, explicar o que é o TAC. Às vezes o servidor lá da ponta, ele não tem a consciência do que é essa ferramenta. Nós explicamos o que é, para que ela serve, qual é o objetivo final dela, que é a composição. Que é como se fosse uma transação. Fazendo analogia com o direito penal, uma transação: a administração está abrindo mão de punir para fazer esse resgate do servidor. E assim, na maioria das vezes, no final, eles entendem que é positivo para eles também, para evitar esse desgaste.
32. **Entrevistador:** Então, na sua experiência, os servidores que celebraram TAC na sua regional, você acha que a maior parte deles percebe o instrumento como uma resolução não punitiva?
33. **Entrevistado 03:** Não punitivo. Não punitivo.
34. **Entrevistador:** E você tinha comentado sobre uma limitação, fez uma crítica sobre a utilização do TAC falando das possibilidades de condições a serem cumpridas pelo servidor. Você observa outros tipos de dificuldades ou limitações ou tem outros tipos de crítica?
35. **Entrevistado 03:** É porque a gente fica como gestor da Corregedoria e proponente — o proponente é o Superintendente, mas a gente que fomenta a decisão dele, que subsidia a decisão dele. Nós ficamos meio presos a certos limites: quais, materialmente, são as ações que você poderia dar como condição, porque você tem

que ter todo um cuidado para não caracterizar assédio ou um constrangimento ao servidor. E aí, o curso é o mais fácil para a administração, para você propor. Outras questões eu já acho mais difíceis, mais complicadas para o gestor aplicar. Não sei se eu me expressei bem.

36. **Entrevistador:** Sim, claro. Sim, sim. Na sua opinião, você já manifestou que você vê o TAC de forma positiva, mas você acha que ele contribui para a criação de uma cultura não punitivista dentro do sistema correcional da PRF?
37. **Entrevistado 03:** Olha, não, porque o rol de situações que podem ser abrangidas pelo TAC são de reduzido teor ofensivo. São quebras da legalidade mais simples, menores. Mas, nos fatos mais incisivos, mais graves, nós continuamos agindo de forma mais incisiva, abrindo PAD e tal. Eu acho que não contribui para essa percepção de que a Corregedoria está sendo omissa ou inoperante.
38. **Entrevistador:** Você então observa que o TAC não... a relevância dele não chega ao ponto de trazer uma mudança de cultura ou uma percepção dentro da instituição de que o objetivo não é buscar a penalidade. Você acha que ele não consegue alcançar esse nível de resultado?
39. **Entrevistado 03:** É, assim, a percepção do servidor sobre a Corregedoria, ela é um pouco deturpada. Ele acha que o sistema correcional existe para prejudicá-lo, para puni-lo. E realmente tem esse lado do TAC de você querer resgatar o servidor, você fazer uma composição, mostrar aquela inadequação que ele praticou. Mas eu fico na dúvida se, no geral, ele transmite ao efetivo que a administração está tendo uma conduta educacional, preventiva, e não somente punitivista, de depois que aconteceu o fato, você ir lá e punir o cidadão. Eu acho que outras ações da Corregedoria que a gente faz preventivamente, somado ao TAC, realmente podem [mudar a cultura], mas não sei. O TAC sozinho acho que não transmite isso.
40. **Entrevistador:** Entendo. E, na sua opinião, o TAC reforça ou enfraquece a legitimidade do sistema correcional?
41. **Entrevistado 03:** Não, legítima. Legítima.
42. **Entrevistador:** Você entende que reforça?
43. **Entrevistado 03:** Reforça.
44. **Entrevistador:** Por que você tem essa percepção, Inspetor?
45. **Entrevistado 03:** Porque você dá uma retribuição para o servidor. Você retribui. Ele praticou um fato que é, sei lá, visto que é uma infração administrativa, você consegue dar uma retribuição para ele. Ele vê o sistema correcional vendo aquela situação, agindo e retribuindo. Às vezes, antigamente, nos primórdios, você abria o PAD, abria uma sindicância e, pelos rigores formais, você acabava arquivando aquilo, seja por, sei lá, falta de provas ou alguma inadequação. Isso sim, eu acho que gera uma sensação de que a Corregedoria não está agindo legitimamente, que aquele órgão não está cumprindo a finalidade dele. Agora, quanto ao TAC, por ser célere, ele dá essa sensação positiva. Dá para falar assim: "O sistema correcional está atuante, é forte".
46. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, minha última pergunta é saber se você, nas suas reflexões sobre esse tema, você teria alguma sugestão para aprimoramento do TAC na Corregedoria?

47. **Entrevistado 03:** Olha, o que eu vejo é o seguinte: o TAC é uma ferramenta excelente, mas você dá o mesmo tratamento para um colega que praticou uma infração de reduzidíssima ofensividade e você dá praticamente o mesmo tratamento a um colega que praticou uma infração de média ofensividade. Eu acho que não sei se os dois anos de prova seria adequado para os dois casos. A minha crítica é mais ou menos essa. Eu acho que o colega que praticou uma coisa bem pequenininha, por exemplo, uma infração punível com advertência, ele fica no período de prova do mesmo jeito que o colega que praticou uma infração que em tese seria punível com 28 dias de suspensão, por exemplo. Esse é meu ponto, porque eu acho que é injusto com um colega que praticou a primeira infração, a reduzida. Nós teríamos que bolar um sistema de uma espécie de dosimetria para esse período de prova, para o colega não ficar pendurado igual ao outro por uma infração mais grave.
48. **Entrevistador:** Você se refere aos dois anos em que o colega fica proibido de celebrar outro TAC?
49. **Entrevistado 03:** Isso. Isso. Tipo um período de prova.
50. **Entrevistador:** Você acha que existe uma amplitude considerável entre as condutas passíveis de TAC e acaba não sendo tão justo que os extremos cumpram o impedimento de dois anos?
51. **Entrevistado 03:** Exatamente. Exatamente. Assim, no começo eu até pensei: "Pô, às vezes é melhor o servidor que praticou a infração em tese de nível de advertência responder o PAD e levar a advertência do que ele celebrar o TAC, ficar dois anos pendurado e, se por acaso praticar alguma coisa mais grave, ele não poder celebrar o TAC e responder o processo por esse fato mais grave". É uma reflexão que a gente que está no sistema tem que fazer. Eu acho que é bem válido.
52. **Entrevistador:** Perfeito, Inspetor. Essas seriam minhas perguntas. Eu agradeço a sua colaboração. Vou só concluir a gravação.

1. GESTORES - ENTREVISTADO 04

2. **Entrevistador:** Boa tarde, inspetor. Só para a gente cumprir a formalidade que a universidade pede, eh, me diga seu nome completo, por favor.
3. **Entrevistado 04:** Eh, [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Eh, você concorda que as informações dessa entrevista constem da tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?
5. **Entrevistado 04:** Concordo.
6. **Entrevistador:** Perfeito. Obrigado, inspetor. Eh, como a gente tinha falado, vou fazer algumas perguntas sobre a sua percepção sobre o TAC e não existe a resposta certa, tá, inspetor? A ideia é mesmo eh, captar como que você entende a sua experiência com a aplicação do instrumento na função de gestor da corregedoria. Beleza?
7. **Entrevistado 04:** Perfeito.

8. **Entrevistador:** Eh, como você descreveria sua experiência com a utilização do TAC? Positiva ou negativa?
9. **Entrevistado 04:** Positiva. Positiva. Você quer que eu explique ou...?
10. **Entrevistador:** Sim.
11. **Entrevistado 04:** Ah, tá certo. Eu acho que a experiência ela é muito positiva na medida em que eu acho que ela resolve alguns problemas da administração pública, né, de uma forma mais eficiente assim, né? De uma forma em que você eh, valoriza o servidor, né? Você às vezes não perde o servidor e de uma forma em que você gera economia para a administração também. Então eu acho que as grandes vantagens são essas, assim: você tem uma vantagem na questão de gestão de pessoas e você tem uma vantagem na questão da economicidade também. Eu acho que eh, prioritariamente é isso que está me vindo na cabeça, assim.
12. **Entrevistador:** Eh, na sua visão, quais são os principais objetivos do TAC, né, na seara correcional?
13. **Entrevistado 04:** Eu acho que os, na minha visão, os principais objetivos são pacificar algumas questões disciplinares, assim, né? Então, eh, você tem com a possibilidade de ter um instrumento consensual, você tem a possibilidade de evitar um procedimento mais longo de apuração e de uma questão ali que é para ser uma questão menor, ela acaba sendo resolvida de forma mais célere e mais eficiente para a administração.
14. **Entrevistador:** Pela sua experiência, eh, quais os critérios que você leva em conta na proposição da obrigação a ser cumprida pelo servidor no TAC?
15. **Entrevistado 04:** É, os critérios são o tema, né? A gente tenta fazer uma adequação entre o tema da possível infração disciplinar, né, para que aquele instrumento consensual atinja o objetivo que é a mudança de comportamento, né? E aquele comportamento não ganhe uma reincidência. Essa que é a ideia fundamental e também atender muitas vezes o interesse da administração. Por exemplo, a gente tem colocado em todos os nossos TACs, independente do tema, a obrigação de que eh, o servidor faça um curso de Libras, né? Porque é o interesse da instituição eh, que a gente tenha a maior quantidade possível de policiais que tenham pelo menos alguma noção de Libras para que você consiga promover alguma inclusão. Então assim, nesse ponto você não tem nenhuma relação temática com o comportamento daquele servidor, mas você tem o interesse da administração sendo atendido também de forma secundária no TAC.
16. **Entrevistador:** Eh, você observa que tem alguma obrigação que é mais recorrente, eh, que é mais utilizada no TAC?
17. **Entrevistado 04:** Tem. A obrigação mais recorrente, com certeza, é cursos, né? Na verdade, o grande dificultador do TAC, na verdade, são os instrumentos, assim, que a gente basicamente... o principal instrumento acaba sendo um curso ou então uma restituição quando tem um dano, principalmente quando é leve ao erário; eh, aquela obrigação de restituir ou de fazer um curso. Então, e sempre as que estão lá na Portaria 27 da CGU, que são aquelas obrigações que são padrões, né, de do servidor não voltar a cometer ou seguir as normas. Então, basicamente são essas que se repetem assim.

Mas esse é um grande dificultador do TAC, assim: a gente eh, na prática, a gente não tem tantos instrumentos assim.

18. **Entrevistador:** Eh, na sua percepção, eh, como ocorre a relação entre a chefia imediata do servidor e a corregedoria na fiscalização do cumprimento do TAC?
19. **Entrevistado 04:** Ela é formal assim. Então abre-se um processo, né, e depois o chefe tem que atestar o cumprimento do TAC, né? Então, existe isso, flui bem.
20. **Entrevistador:** Você observa que essa relação chefia-corregedoria nesse fluxo procedimental, ela é adequada ou você tem alguma observação?
21. **Entrevistado 04:** Eh, boa questão, viu, Matos? Nunca parei para pensar muito sobre isso. Sim, a gente não enfrenta tantos problemas assim em relação a isso, porque a gente tem os mecanismos de controle, né, de "ah, deu lá o prazo do TAC, quando não vem a comunicação, a gente provoca". Então ela meio que funciona assim. Não vejo isso como um problema não.
22. **Entrevistador:** Se a chefia não age proativamente, existem meios para que a corregedoria detecte e inste a chefia?
23. **Entrevistado 04:** Hoje tem. Quando a gente entrou na corregedoria não tinha, mas hoje já tem esse mecanismo de controle.
24. **Entrevistador:** Entendi. Eh, na sua opinião, a corregedoria é bem preparada para a utilização do TAC? Aí eu estou falando de corregedoria como sistema, né, o sistema correcional. E eu estou falando da utilização do TAC como um todo, desde a análise da pertinência da utilização do instrumento no caso concreto, a proposição da medida substituta e depois a gestão do cumprimento. Você vê a corregedoria eh, bem preparada para fazer esse fluxo desde o início até o final?
25. **Entrevistado 04:** Eu vejo em evolução ainda assim. Eu acho que já foi pior, mas eu acho que o instituto ele vem ganhando maturidade dentro da instituição. Tanto lá na hora do juízo de admissibilidade, né, que eu acho que o juízo de admissibilidade já melhorou bastante, tanto é que a gente tem indicador para isso, né, de ver a efetividade das decisões. Então, a gente... quando a gestão atual entrou, tinha uma efetividade bem baixa em relação ao índice de efetividade, que é um indicador que a própria CGU usa, e esse indicador melhorou. Assim, eu acho que teve uma melhora significativa nesse ponto assim, que a gente observa de fato olhando o indicador, né?
26. Um fator que a gente teve dificuldade assim, que tem até hoje, é de fato o conteúdo do TAC. Às vezes, de propor... em alguns casos, como às vezes são casos repetitivos, a gente já tem até uns cursos que funcionam bacanas. Eu já fui atrás de tentar viabilizar, por exemplo, trabalho voluntário em alguma instituição, alguma coisa nesse sentido, e tive bastante dificuldade assim. Porque eh, o trabalho voluntário de fato é uma coisa que eu acho que funciona melhor quando a pessoa de fato é voluntária e quer prestar um serviço a longo prazo, né? E as instituições que recebem trabalho voluntário às vezes não têm muito interesse de que o cara faça ali uma prestação muito curta, que é como se você fosse ganhar uma força de trabalho por um tempo muito curto e aí a ajuda que ela vai dar não compensa o trabalho que a própria instituição vai ter de treinar aquele trabalhador voluntário naquele momento. Então acaba que não... a gente teve essa dificuldade, tentou implementar isso.

27. Eh, muitas vezes gera alguma dúvida a respeito de, por exemplo... a gente tem algum receio de colocar alguma prestação que envolvesse alguma pecúnia, por exemplo: "ah, doar uma cesta básica para uma instituição". Aí tem uma dificuldade também de você falar: "ah, eu vou... sempre quando envolve pecúnia, tem uma dificuldade com serviço público que você pode estar privilegiando alguém, pode envolver dinheiro". Então existe uma dificuldade de prestações dessa natureza também. Então a grande dificuldade que eu acho do TAC é de você ter uma variedade maior de prestações para adequar melhor às vezes a certos comportamentos. Certos comportamentos têm de fato uma dificuldade até de eu achar algum curso assim. Mas, de uma maneira geral, eu acho que o instituto já está razoavelmente maduro assim na instituição. Claro que eu acho que ainda tem coisa para melhorar, tem coisa para evoluir, né? Eh, principalmente, eu acho que ainda tem muito a evoluir de forma legislativa, assim; o TAC, eu acho que até a ideia da CGU é que isso evolua, mas de uma forma geral, eu acho que está razoavelmente maduro na instituição.
28. **Entrevistador:** Eh, pela sua experiência, você tem acompanhado que as apurações eh, preliminares elas têm concluído pela participação do TAC nas IPSs? Você tem achado que é significativa? Você tem achado na sua experiência que ela já ocorre tanto quanto ou mais que os PADs?
29. **Entrevistado 04:** Eh, eu não tenho o dado da aplicação, quantidade de TACs e quantidade de PADs abertos, né? Seria basicamente isso, assim... eh, se eu fosse falar aqui, eu ia falar meio de achismo, mas eu acho que deve estar mais ou menos um equilíbrio assim. Mas poderia até investigar o dado.
30. **Entrevistador:** Na sua opinião, o TAC trouxe eh, benefícios para a gestão disciplinar?
31. **Entrevistado 04:** Muitos. Acho que muitos, muitos benefícios. Inclusive de que a corregedoria possa voltar a apuração para as coisas mais graves e mais importantes, assim, e a gente possa ter uma gestão melhor do pessoal de corregedoria, de conseguir para os processos realmente importantes ter servidores com melhor capacidade para apuração. Então eu acho que ajudou muito nesse sentido. Antes tudo virava PAD, hoje você consegue de fato priorizar e o TAC vira um instrumento para isso, assim, muito importante.
32. **Entrevistador:** Eh, você tinha comentado sobre as dificuldades para propor a obrigação substitutiva no TAC. Algumas condutas é fácil ajustar um curso, outras não. Eh, além dessa pontuação, você observa outras dificuldades, limitações ou tem alguma crítica em relação ao TAC?
33. **Entrevistado 04:** Tem, eu tenho. Eu acho que o TAC precisa de uma melhora normativa, principalmente no TAC durante o PAD. Durante o PAD, eu acho que falta uma harmonia no sistema, assim, porque muitas vezes eh, o TAC proposto durante o PI, principalmente nos casos em que há discordância da autoridade em relação à posição da comissão, existe um problema que às vezes ele é irressolúvel na questão da reinstauração. Assim, se eu restauro para a mesma comissão ou tem que ser para comissão diferente, eu sempre gero um problema que não é passível de uma solução que eu vou dizer que seja livre de contestação, sabe? Então, de uma forma ou de outra, eu acho que o TAC durante o PAD ele gera um problema.

34. Ele tem um problema também da limitação que a Portaria 27 ter colocado ele... a proposição ser antes do relatório final. Essa foi uma limitação que eu acho que foi infeliz, né? Porque o mais tranquilo seria que a comissão propusesse no relatório final já, né, dando a possibilidade de julgamento e de não ter que fazer uma reinstauração. Então, eh, esse aí eu acho o grande problema de estrutura do TAC, até porque ele foi feito como um puxadinho, né? Ele não tinha na lei, fizeram por portaria e aí tem essa dificuldade legislativa. Eu sei que a CGU entende o problema, que eles têm um projeto para uma mudança legislativa, então a gente tem uma dificuldade que é política também.
35. **Entrevistador:** Entendo. Você acha que o TAC contribui para a criação de uma cultura eh, não punitivista eh, na PRF? No sentido de que se encontrem resoluções eh, para além da aplicação de penalidades.
36. **Entrevistado 04:** Eu acho que com certeza. Com certeza ele se presta muito. Eu acho que ele é eficiente para mudança de comportamento, assim. Ele tem essa importância de ajustar comportamento de forma mais célere e mais eficiente. Eu acredito, inclusive, que o TAC às vezes é mais eficiente para mudar comportamento do que uma punição de uma suspensão, né? Eu acho que ele tem esse poder.
37. Inclusive, uma experiência que eu percebi lá na CG é o seguinte: geralmente o servidor ele aceita o TAC. As poucas vezes que ele não aceitou o TAC foi às vezes porque ele não foi devidamente ouvido na IPS. Então, muitas vezes, eh, o que pode ser uma barreira para o TAC é não dar uma oportunidade do servidor se manifestar. Às vezes ele aceita se ele entende que ele teve voz, que ele foi ouvido, que a opinião dele ali foi considerada na hora de propor o TAC; isso facilita o aceitar. Às vezes ele não aceita e fala assim: "Pô, nem me ouviram, eu quero ser ouvido, né?". Então aí eu acho que isso foi um fator da experiência nossa lá.
38. Tipo assim: vai propor o TAC do servidor, eh, escuta o servidor e escuta de verdade. Não é mandar um e-mail para o servidor e "se manifeste aí", não é isso não. É faz uma audiência mesmo, deixa o servidor dar a versão dele ali sobre os fatos. Eu acho que isso é um fator que tem que se conscientizar na IPS, assim. O pessoal da IPS muitas vezes, como é desconfortável se ouvir um servidor nessa condição, às vezes o pessoal tem uma certa dificuldade e evita, mas eu acho que é muito importante. E é tão importante que às vezes você ouvindo ele você vai arquivar o processo, você não vai nem propor o TAC, né? Porque ele pode te trazer alguma coisa. Então esse eu tenho visto que é um dificultador na apuração das IPSs. Eu sei que já foi conversado isso muito com o corregedor; o corregedor tem devolvido muito processo quando acha que é um TAC e fala assim: "Não, mas vamos escutar o colega lá primeiro para ver a versão dele".
39. **Entrevistador:** Na sua percepção, na sua experiência, você tem sentido que o servidor ele entende o TAC como uma resolução do conflito não punitiva ou ele percebe o TAC como um tipo de aplicação de penalidade, uma punição?
40. **Entrevistado 04:** Essa é uma boa questão, viu? Eu realmente não sei, tenho dúvidas sobre a percepção do servidor sobre isso, assim. Eh, algumas vezes, assim... porque lá geralmente não sou eu que entro em contato com o servidor, mas as vezes que eu entrei em contato eu faço questão de explicar o instituto para ele, sabe? Para que ele

tenha de fato essa noção do que que significa. Mas eu sei que muitos têm... mas acho que vai variar muito da formação do servidor.

41. Até porque eu percebo que tem assim, porque quando a gente entrou lá na [anonimizado], se usava ainda um modelo antigo de TAC, que era um modelo da CGU mesmo, só que ele estava desatualizado. E no modelo antigo havia uma assunção de culpa pelo servidor, né? Logo quando eu entrei a gente propôs um TAC com esse modelo antigo e o próprio servidor contestou, falou assim: "Pô, mas eu estou assumindo culpa aqui, isso não é uma consensualidade". Aí que eu fui me atentar que a gente estava utilizando o modelo errado e a gente corrigiu isso. Hoje já não... acertadamente já alteraram esse modelo.
42. **Entrevistador:** Você tem a percepção de que eh, o nível de informação, a quantidade e a qualidade da informação que o servidor recebe sobre o instrumento — o que ele significa e esclarecer as dúvidas sobre as consequências e o que implica na celebração do TAC — ela é relevante para a aceitação e para a percepção do servidor?
43. **Entrevistado 04:** Com certeza é. Até porque o TAC você não pode celebrar TACs sucessivos infinitamente, né? Tem um prazo. Então a gente que domina o instituto sabe que às vezes tem o problema: pô, às vezes o servidor ele tem que pesar, né? "Pô, mas isso aqui... eu tenho certeza que eu não fiz nada, eu tenho certeza que isso aqui é para arquivamento". Às vezes para ele não tem o porquê de ele aceitar um TAC, né? Então ele tem que pesar isso. Agora, medir a consciência do servidor sobre isso aí é realmente... eu não tenho esse dado de se, de uma forma geral, eles têm essa consciência ou se muitas vezes fala assim: "Ah, eu vou assinar logo para ficar livre disso aqui e não quero discutir". Mas eu não tenho como te dizer essa sensação do servidor, né? O que eu tenho como fato é que a maioria aceita o TAC. É raro alguém negar o TAC, não é comum não.
44. **Entrevistador:** Na sua opinião, o TAC reforça ou enfraquece a legitimidade da corregedoria?
45. **Entrevistado 04:** Ah, reforça, com certeza. Reforça porque eu acho que traz uma ideia de que a corregedoria faz um trabalho mais razoável e mais proporcional do que simplesmente sair aplicando a penalidade, né? Eu acho que ele muda um pouquinho da referência: você tira da referência da punição e traz a referência da mudança de comportamento, que eu acho que isso é um fator muito relevante.
46. **Entrevistador:** Entendi. A minha última pergunta, inspetor, é saber se você teria alguma sugestão, a partir das suas reflexões sobre o tema, para o aprimoramento da utilização do TAC.
47. **Entrevistado 04:** Ó, eu não tenho sugestões minhas assim, mas eu endosso muito as sugestões que são a proposta normativa da CGU, assim. Eles têm uma proposta de ampliação do TAC, né, em que eu teria outros instrumentos de consensualismo. Em tese, eu teria até 30 dias o TAC e até 90 dias eu poderia fazer ainda um consensualismo, em que eu descontaria... seria basicamente isso, teria mais um instrumento de consensualismo.
48. Eh, talvez melhoraria se a gente considerasse eh, a reincidência específica em vez de uma reincidência geral no TAC; talvez fosse uma boa solução. Eh, talvez se... vamos supor: o cara faz o TAC, deu dosimetria de dois dias de suspensão. Aí ele não pode

mais celebrar outro TAC por dois anos. Mas talvez se ele pudesse celebrar um TAC se eu descontasse esses dois dias na próxima dosimetria? Imagina se eu tivesse 28 dias e eu ainda pudesse fazer um TAC sucessivo, que não fosse uma reincidência específica, alguma coisa nesse sentido. Eu acho que poderiam ser boas ideias nesse contexto, porque às vezes o servidor fala assim: "Pô, eu tive uma advertência aqui, eu vou gastar meu TAC por conta de uma advertência?". Fica um preço muito alto, assim. Eu acho que às vezes tem essa questão da proporcionalidade que eu acho que poderia melhorar, sabe?

49. **Entrevistador:** Você está se referindo à possibilidade da celebração de somente um TAC a cada dois anos? É isso?
50. **Entrevistado 04:** É isso. Gastei um TAC de um dia de suspensão e ainda teria mais aquele... se viesse mais uma dosimetria de 29 dias, aí eu não poderia. Mas se viesse uma dosimetria de 10 dias, eu poderia celebrar um segundo TAC e não ser uma reincidência específica, talvez. Mas por uma reincidência específica realmente acho que não, porque o cara não mudou o comportamento. Mas às vezes é um assunto totalmente diverso: tipo assim, ah, é um extravio de um celular e o outro é uma coisa besta também, e aí o cara não pode celebrar dois TACs em dois assuntos que não têm nada a ver um com o outro? Eu acho que é uma limitação que a gente tinha que melhorar isso na norma, que ela não precisava existir, sabe?
51. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eu vou só parar a gravação. Essas eram as minhas perguntas.

1. GESTORES - ENTREVISTADO 05

2. **Entrevistador:** Pronto, inspetor, para eu cumprir a formalidade da universidade, eu queria te pedir que você me dissesse seu nome completo.
3. **Entrevistado 05:** Eh, [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Eh, você autoriza a utilização dessa entrevista para tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?
5. **Entrevistado 05:** Sim, autorizo.
6. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Obrigado. Eh, é um grupo pequeno de perguntas que eu vou fazer para você, inspetor, e não existe resposta correta, tá? O objetivo é captar a sua percepção pessoal sobre a utilização do TAC na PRF quanto gestor na corregedoria. Beleza?
7. **Entrevistado 05:** Beleza.
8. **Entrevistador:** Eh, em primeiro lugar, eu queria saber como você descreveria a sua experiência com a utilização do TAC, se positiva ou negativa e por quê?
9. **Entrevistado 05:** Eh, a minha experiência, ela é... eu vejo ela como positiva, bastante positiva, inclusive, porque um dos principais eh, benefícios que o TAC trouxe para quem atua na atividade correcional é justamente você diminuir o fluxo de instalação de processo administrativo disciplinar eh, através de um critério técnico e objetivo

onde você eh, deixa de processar situações de natureza leve, digamos assim, para se preocupar exatamente em instaurar processos eh, disciplinares acusatórios em situações mais graves.

10. Então, dentro dos critérios que o TAC trouxe para a seara disciplinar, esse foi um ganho muito positivo, porque a grande maioria dos procedimentos disciplinares iniciais — já que nada começa com PAD, geralmente é uma investigação preliminar que inicia — elas estão finalizando aquelas que porventura iriam se transformar num processo administrativo disciplinar num TAC. Sem falar na celeridade, na diminuição do estoque dos processos disciplinares, diminui o custo para a administração também, porque tudo tem um custo de se designar três servidores para atuar naquele processo acusatório. Tem um desgaste emocional de quem está respondendo o processo, tem toda uma máquina pública movida para que o dever de apuração por parte da administração seja devidamente exercido.
11. Com o advento do TAC, a administração faz o filtro e passa a processar exatamente aquelas situações que ela considera mais graves. Então eu vejo como um ganho exponencial para as corregedorias, para a administração e para o próprio servidor envolvido em situações que não são de natureza grave. Então assim, eu vejo como um ganho geral para todos os lados.
12. **Entrevistador:** Entendo. Na sua visão, eh, quais seriam os objetivos eh, principais ou que se destacariam do TAC na gestão disciplinar?
13. **Entrevistado 05:** Eu vejo que o objetivo principal do TAC é exatamente você oportunizar o servidor envolvido em situações que não demandam, não ensejariam enquadramentos de natureza grave, ter oportunidade de celebrar um acordo consensual em que não vai ter repercussão em ficha disciplinar dele, em estatística disciplinar, e a administração tem um ganho em realmente resolver situações mais leves sem o devido processamento. O objetivo principal do TAC, como eu vejo, é desburocratizar a gestão correcional e dar maior celeridade a procedimentos que têm pequena repercussão ou de natureza leve e realmente priorizar aquelas de natureza grave, olhando sempre o lado também não só da administração como do servidor. Porque o servidor vai ter a oportunidade de não ter uma punição na ficha, de não ser prejudicado nos assentamentos funcionais com registro de punições e resolver uma questão que poderia desencadear o processo de forma mais célere. Eu vejo mais como dar celeridade a todo o sistema correcional, onde envolve a administração, os envolvidos na gestão da corregedoria e os próprios servidores envolvidos em situações que demandam a apuração.
14. **Entrevistador:** Certo. Inspetor, na sua experiência, eh, quando você teve que fazer proposições de TAC, né, na sua regional, eh, quais critérios você levou em conta para proposição da medida substitutiva, né, do compromisso do que o servidor ia ter que fazer como condição de cumprimento do TAC? Eh, a gente sabe que existem possibilidades de reparação do dano, de curso e outras também. Aí eu gostaria de saber na sua experiência o que que você leva em conta para essa proposta.
15. **Entrevistado 05:** Eh, a primeira coisa que nós aqui levamos em consideração é que a medida que o servidor vai ter que adotar no TAC, ela tem que ter eh, similaridade com o fato que está sendo apurado. Ela tem que ter conexão com o fato que está sendo

apurado. Se um servidor eventualmente vai ser ofertado um TAC em razão de falta de urbanidade com algum colega ou com o servidor ou com o usuário, a indicação vai ser a realização de algum curso eh, relacionado a relações humanas, a tratamento entre pessoas. Se o servidor deu causa a extravio ou danificação de algum bem, obviamente está muito claro isso aí, vai ser a reposição do bem referente ao valor do bem já devidamente calculado pelo patrimônio eh, para que seja de forma justa.

16. Se o servidor agiu eh, com algum descumprimento de norma, o TAC vai ser relacionado provavelmente a algum curso em que vai dar ética no serviço público, necessidade de cumprir hierarquia e disciplina. Então, sempre a sugestão do que o servidor vai fazer no TAC é relacionado com aquele fato que está sendo apurado, porque é exatamente aquela conduta que a administração visa cessar, né? Seja o descuido com o dano público, seja uma medida de descuido, descumprimento de norma ou desobediência. Então, se é aquilo que está sendo verificado que foi desvirtuado por parte do servidor, a ideia é que aquele servidor faça alguma ação naquela área exatamente que ele está eventualmente descumprindo para que aquela prática não volte a ocorrer. É nesse sentido.
17. **Entrevistador:** Na sua experiência, qual a obrigação ou a proposta que é mais comum eh, no TAC?
18. **Entrevistado 05:** Olha, tudo vai depender daquele número de fatos que são apurados. Isso vai mudar de regional para regional. Tem regional que vai ter muito acidente com viatura, por exemplo, então provavelmente os TACs vão estar envolvidos em reparação de dano ao erário. Outras gestões vão ter descumprimento de norma e aí vai. Mas, de um modo geral, na Polícia Rodoviária Federal, a parte que fala de extravio e dano ao patrimônio, eu vejo como algo assim muito objetivo. Não tem como o gestor fugir dessa parte do servidor repor o bem.
19. Nas outras regionais — na regional que eu trabalho, por exemplo — eh, envolve muito a questão de relações humanas, seja de tratamento com usuário, seja de descumprimento de norma, seja de inter-relacionamento pessoal. Então, a minha regional vai mais para aquela área de cursos, no sentido do servidor se capacitar naquela área referente àquela infração que eventualmente ele tenha cumprido.
20. Além também em relação à questão de retratação pública, se envolveu uma falta de urbanidade; a questão de retratação pública é importante para que o servidor tenha consciência de que realmente ele destratou outro colega ou usuário, e ele fazendo a retratação daquilo que ele causou também está, de certa forma, resolvendo aquele problema verificado. É nesse sentido, mas muda de regional para regional. Na minha, na região onde eu trabalho, são mais a realização de cursos devido às infrações mais recorrentes.
21. **Entrevistador:** Entendi. Eh, eu queria também saber sua percepção sobre a fiscalização do cumprimento do TAC pelas chefias e essa relação, essa comunicação entre as chefias e a corregedoria eh, na fiscalização do cumprimento, no acompanhamento, melhor dizendo, do cumprimento do TAC. Como que você avalia esse fluxo?
22. **Entrevistado 05:** Eh, a fiscalização do cumprimento, ela é fundamental, indispensável, porque ela é a continuidade daquilo que se iniciou na primeira

apuração. Eh, creio eu que cada regional deve realizar a fiscalização de modo que entenda mais eficiente para o serviço. Falando da minha regional, nós fazemos a comunicação formal à chefia imediata do servidor. Além dessa comunicação formal, nós temos o cuidado de conversar pessoalmente com o gestor do servidor para fazer uma explicação mais didática do que ele deve fazer, até porque muitos gestores não têm esse conhecimento, não vão saber o que fazer, vão ficar com dúvidas.

23. Então, além da gente repassar a parte burocrática — que é repassar via SEI, via processo, via formal — a gente tem o cuidado de conversar com o gestor e explicar para ele de forma detalhada o que precisa ser feito no final do cumprimento. Eh, e geralmente tem um prazo ali de 6 meses, é uma média; nós não ficamos ali no pé do gestor cobrando. Ao final do cumprimento, nós conversamos pessoalmente com o gestor e formalizamos na sequência. Mas essa eventual cobrança que pode ser feita, ela é realizada geralmente de maneira informal para o gestor ter sempre essa lembrança de que ele tem que fazer o cumprimento. "E aí colega, como é que está o cumprimento? O colega está agindo, está fazendo? Não está? Está tudo certo?". A gente sempre faz essa lembrança pessoal ao gestor. Não tivemos nenhum problema com essa forma de gestão, até porque fica tudo muito claro, não restam dúvidas do que o gestor tem que fazer.
24. **Entrevistador:** Entendi. Doutor, eh, na sua opinião, pensando no instrumento TAC como um todo, né, desde a análise da pertinência do instrumento no caso concreto — já que existem as limitações para que ele possa ser aplicável ou não —, passando pela definição da medida a ser proposta ao servidor e seguindo até a gestão do instrumento até o fim depois da celebração, eh, eu gostaria de saber se você entende que a corregedoria é preparada para utilizar o TAC dentro dessa horta, desde a sua análise da pertinência até o acompanhamento do cumprimento.
25. **Entrevistado 05:** Olha, eu vou falar inicialmente por mim. Essa é uma pergunta que ela é muito ampla. Mas assim, eu vejo hoje que o principal gestor do TAC em relação às regionais é a Corregedoria-Geral. Uma das formas para o TAC ter a devida eficiência e ser realizado com a devida justiça é a parte da análise feita pelas corregedorias de um modo geral, principalmente na questão de enquadramento e dosimetria, que não é algo simples de se fazer como está lá na norma; exige uma maturidade, exige uma análise, exige critérios. Esse é o ponto de partida.
26. As outras análises em relação ao servidor já ter celebrado TAC, de ter punição em ficha, isso aí é muito objetivo, então é muito fácil de você fazer essa seleção. Eu acho que quanto a isso não tem problema nenhum. O principal foco que eu vejo aí é a questão da análise do fato com o devido enquadramento e, após o enquadramento, uma dosimetria. O que eu vejo é a Corregedoria-Geral preocupada com isso. Falo isso porque os últimos cursos de corregedoria, tanto em relação a processos administrativos disciplinares como o curso de investigação preliminar sumária — que é o principal, onde é feita essa dosimetria, essa análise —, eu já vi uma preocupação muito grande da Corregedoria-Geral com a parte de dosimetria. Então foi repassado para quem fez o último curso um zelo maior no trabalho de dosimetria, em que os operadores das investigações preliminares tenham a capacidade devida de fazer essa

análise do fato, fazer o enquadramento e uma respectiva dosimetria. Foi repassado isso.

27. Eu acho indispensável ter essa continuidade. Na regional que eu trabalho, como eu já tenho uma determinada experiência na atividade correcional, eu não tenho essa dificuldade com dosimetria, mas o serviço de corregedoria tem sempre colegas entrando, colegas saindo, colegas com uma maturidade maior, outros não. E eu vejo a importância dessa capacitação continuada. Talvez uma continuidade desse tema dosimetria em um eventual workshop, uma eventual reunião de trabalho ali online mesmo para alinhar dúvida das regionais, para organizar um pouco melhor essa questão. Mas eu já vejo a Corregedoria-Geral preocupada com isso. A capacitação do curso de IPS já teve uma parte voltada só para dosimetria e enquadramento, já pensando justamente no TAC.
28. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, eh, na sua experiência, na sua regional, as IPSs têm como conclusão mais instaurar... fora os arquivamentos, né, desconsiderando os arquivamentos? Eh, as conclusões são mais para a instauração de PAD ou para celebração de TAC?
29. **Entrevistado 05:** Ah, eu trabalho numa regional... ela é bem tranquila em relação aos aspectos correccionais. Regional pequena, com efetivo menor. Então torna-se mais fácil esse gerenciamento correcional e as ocorrências correccionais também são menores. Obviamente que a grande maioria das IPS na regional aqui são para arquivamento, porque realmente não se verifica a ocorrência de infração disciplinar.
30. Nós temos um trabalho muito forte aqui junto ao efetivo de prevenção, principalmente em relação a tratamento com usuário e entre colegas. Então nós temos palestras, nós temos reuniões, nas AGS nós batemos muito na tecla do tratamento com usuário. Então nós temos uma demanda relativamente pequena correcional aqui por conta muito desse reforço de prevenção que eu acho fundamental, fundamental mesmo. Mas a grande maioria aqui maciça, quando não são arquivadas, são situações que demandam TAC.
31. Eh, nós já tivemos a instauração de processo, mas de servidores que se recusaram a fazer o TAC; se negaram a fazer o TAC e teve a respectiva instauração. As últimas instaurações aqui nenhuma foi em relação a situações de grave conduta que excedessem as diretrizes do TAC, mas foram em razão de o servidor ter punição já ativa na ficha dele que impossibilitava o TAC, ou servidores que se negaram a fazer o TAC e aí foi feita a devida instauração. Mas eu não me recordo assim, estatisticamente, a última instauração que nós tivemos de algum fato que transcendeu a esfera de atuação do TAC.
32. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, eh, você observa pela sua experiência alguma dificuldade, limitação ou você possui alguma crítica em relação ao termo de conduta?
33. **Entrevistado 05:** Olha, eu vejo os critérios do TAC bem justos e objetivos. O fato do servidor ter punição ativa na ficha, eu concordo. O fato do servidor já ter celebrado o TAC no período de 2 anos, eu também concordo; é um período razoável. Talvez esse critério de 24 meses pudesse cair um pouco assim, 18 meses talvez, mas eu concordo que tem que ter um período de maturação do servidor que fez o TAC para ele não ficar ali naquela: "ah, para celebrar o TAC eu posso errar aqui que é só fazer o TAC".

34. Eu concordo plenamente com o critério em relação à gravidade, que é eventual punição de suspensão até 30 dias; eu também vejo como razoável. Porque qualquer condição que vai exceder esses 30 dias, em tese, seria uma infração disciplinar já com uma gravidade maior que caberia a instauração de processo administrativo disciplinar. Mas daí a importância vital das equipes de investigação trabalharem e saberem trabalhar questões de dosimetria, porque um cálculo ali que não for analisado de forma muito técnica, uma situação eventualmente tida como simples pode desencadear ir para alguma coisa grave quando, no final das contas, nem era. Então eu acho assim: eu concordo com o TAC, acho que ele veio para dar maior celeridade e realmente se fazer justiça em relação às infrações de natureza leve.
35. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, eh, na sua análise, o TAC contribui para a criação de uma cultura eh, não punitivista na PRF, não focada apenas na apuração de responsabilidade e aplicação de punição, de penalidade ou arquivamento do processo, né? Uma cultura para além desse formalismo.
36. **Entrevistado 05:** Eh, ele contribui positivamente justamente para que as corregedorias não tenham esse viés exclusivamente de punição, de ser o carrasco do servidor. Eu acho que é uma ferramenta bem justa de equalizar. Ele não vai só melhorar essa questão de desmistificar a corregedoria como órgão meramente punitivo, mas ele olha a questão da economicidade do serviço público, olha o lado do servidor, que muitas vezes um fato que poderia ser corrigido de uma forma consensual — o servidor se comprometendo com algo e a partir desse compromisso ele não voltar a realizar aquele tipo de infração disciplinar.
37. Eu vejo o TAC realmente como algo positivo no sentido de tirar essa cultura punitivista das corregedorias, até porque os casos que nós tivemos de TAC aqui, nós não vislumbramos reincidência dos servidores em nova infração disciplinar. Então assim, isso demonstra que o TAC é eficiente. Muitas vezes a questão da punição em situações leves, em que a administração não tinha o TAC como opção e o gestor não tem outra opção a não ser aplicar uma punição naquele fato... muitas vezes você perde o servidor por algo assim simples, uma mera advertência por um erro ali na execução do serviço. Aquele servidor que era produtivo — já vi isso acontecer — ele acaba indo para um lado que não é aquele servidor mais engajado, ele começa a mudar, sendo aquele servidor que apenas age sob demanda.
38. O TAC não. O TAC veio para a administração colocar uma régua mais justa, dizer que as pequenas condutas podem ser ajustadas desde que ele se comprometa. A administração passa a se preocupar com algo que realmente pode causar sérios prejuízos à imagem institucional e ao serviço público, que são as condutas mais graves. Ele veio para equalizar essa questão de justiça.
39. **Entrevistador:** Na sua opinião, você acha que o servidor que celebra o TAC, ele tem essa visão? Você acha que ele entende o TAC como uma possibilidade de resolução não punitiva, né, de realização de um ajuste? Ou você acha que ele tem uma visão de que o TAC é uma espécie de penalização, mesmo que disfarçada?
40. **Entrevistado 05:** Eh, o que eu vejo... aconteceu de servidor recusar o TAC. É o servidor que ele não conseguiu ainda entender que ali houve indícios fortes de uma infração disciplinar, ele está ali se negando a reconhecer uma falha. As apurações são

muito técnicas. Os procedimentos em que os colegas se recusaram estavam com provas materiais indiscutíveis ali, que indiscutivelmente gerariam uma punição porque ficou materializada a ocorrência de infração disciplinar.

41. Um servidor não quis, por exemplo, se desculpar com outro servidor. Ele não quis ir lá de maneira formal se desculpar, que era uma das medidas do TAC. Então assim, eu vejo muito uma análise do servidor pessoalmente ali se negando. Os servidores que fizeram o TAC reconheceram a infração disciplinar, viram o conjunto probatório que realmente tinha a incidência de um erro, celebraram os respectivos TACs e concordaram que realmente era uma medida mais eficiente do que se abrir o processo disciplinar, até mesmo pelo fato de que não ia ter repercussão em ficha disciplinar, não ia prejudicar em escolha para função, em remoção ou em progressão na carreira funcional.
42. E muitos servidores, às vezes que se envolvem em questões patrimoniais mínimas, já estão de pronto procurando a administração para resolver a parte patrimonial para que nem vire TAC. Eles já colocaram que: "eu não vou usar um TAC com uma situação tão simples que eu posso resolver aqui agora". Vão lá no patrimônio, gera GRU, já quando chega a notícia aqui para a corregedoria já está tudo sanado. Eu já estou vendo muito essa mudança de cultura do próprio servidor se preocupando nas pequenas coisas e resolver o problema logo para que não evolua para ele nem fazer o TAC.
43. **Entrevistador:** Na sua opinião, o TAC reforça ou enfraquece a legitimidade da corregedoria no cumprimento da sua missão institucional?
44. **Entrevistado 05:** Eu acho que ele reforça. É uma ferramenta que a corregedoria usa inclusive na parte preventiva. Nós não só orientamos, mas nós falamos da questão do TAC, como é que o TAC funciona. Então é uma ferramenta a mais de gestão para desmistificar esse viés punitivo. Em nenhum momento aqui o TAC... eh, teve uma última decisão da CGU que falou que o TAC obrigatoriamente tem que ser ofertado e não tem que ter critério nenhum, mas na prática isso já vinha acontecendo por parte das corregedorias. Se o fato se amolda à aplicação do TAC, ele já é ofertado ao servidor.
45. Eu só vejo ganho com o TAC, uma evolução muito grande na nossa atividade. Eu não vi ainda no meu dia a dia uma crítica realmente ao TAC. Eu vejo sempre um viés positivo, tanto pelos servidores que já fizeram, como pelos operadores da área de corregedoria, como pela própria gestão.
46. **Entrevistador:** Minha última pergunta, inspetor: eh, se você teria alguma sugestão, né, a partir das suas reflexões, a sua experiência, que na sua visão aprimoraria a utilização do TAC pela corregedoria.
47. **Entrevistado 05:** Olha, falando friamente, eu vejo o TAC já bem objetivo, ele já não é tão burocratizado. As pessoas que eu vi que rejeitaram foi mais questão de ordem pessoal mesmo. Eu acho que a única coisa que eu vejo é talvez a Corregedoria-Geral fazer um questionamento junto ao efetivo das corregedorias para eles colocarem eventuais dificuldades que estejam encontrando no TAC. Se têm dificuldade de dosimetria, se têm dificuldade de enquadramento, sugestões... e, a partir daí, desenvolver uma reunião técnica ou workshop para dirimir essas dúvidas, apenas no sentido de melhorar a aplicação.

48. Hoje eu não vislumbro uma necessidade de correção. Eu acho que os critérios são bem objetivos. Talvez os dois anos ali tenham uma diminuição mínima. O servidor estar com a punição ativa na ficha também acho bem objetivo, eu concordo. Eu acho importante ter um diagnóstico de como é que ele está, se está rodando bem em todas as regionais, o que que se tem de dúvida e passar uma régua nas dúvidas para que se uniformize cada vez mais a aplicabilidade do TAC em todo o país. Mas, como sugestão nesse primeiro momento, eu não vislumbro nada agora no curto prazo.
49. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eu vou só interromper a gravação, concluir as perguntas um instante.

1. GESTORES - ENTREVISTADO 06

2. **Entrevistador:** Bem, inspetor, por favor, me diga seu nome completo.
3. **Entrevistado 06:** [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Inspetor, você autoriza a utilização dessa entrevista na tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?
5. **Entrevistado 06:** Autorizo.
6. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eh, não tem resposta certa, tá? Não é uma busca para saber seus conhecimentos sobre o TAC, são suas percepções pessoais. Então, fica à vontade para expressar a sua análise pessoal, a sua percepção pessoal sobre a sua experiência, que é justamente isso que a pesquisa está buscando, tá joia? Tá bom? Eh, a minha primeira pergunta seria saber como você descreveria sua experiência eh, na corregedoria com a utilização do TAC, se positiva ou negativa e por quê.
7. **Entrevistado 06:** O TAC, eu vejo ele como uma ferramenta positiva, né, de ser utilizada, porque ele acaba eh, desafogando o processamento correccional, né? Eh, ou seja, você consegue ter uma medida na qual você consegue processar aquilo que realmente é mais grave e aquilo que é menos grave, vamos dizer assim, você consegue fazer um ajustamento de conduta, né? Então, nesse ponto é positivo. Um dos pontos positivos seria esse desafogamento do processamento, porque a gente acaba que as corregedorias não conseguem processar tudo aquilo dentro do tempo razoável, né? Então, ele permitiu dar mais celeridade aos processos.
8. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eh, na sua perspectiva, eh, quais são os principais objetivos do TAC?
9. **Entrevistado 06:** Principais objetivos do TAC. Acho que um deles é esse diminuir o processamento de PADs, né? Trazer aquilo que é menos grave para um processamento mais rápido, né? Eh, é um ponto também de, como que eu posso dizer, de correção do servidor, do servidor poder olhar a conduta dele, né? Eh, e se corrigir também, de entender que houve alguma coisa errada e aquilo não merece um processamento. Então assim, tem uma parcela educativa também nesse contexto, né? Um ponto positivo, objetivo dele, eu acho que é esse: o servidor rever a conduta dele, né? E

passar de maneira diferente, né? Celeridade. Então, eh, esse ponto da correção do servidor rever a conduta dele. Ô Marcos, agora não lembro mais. Ah...

10. **Entrevistador:** Então tá bom, inspetor. Você que manda. Se é isso, é isso. Eh, eu queria saber também, inspetor, na sua experiência na corregedoria, quais os critérios que você leva em conta para a proposição da obrigação a ser cumprida pelo servidor no TAC?
11. **Entrevistado 06:** Você diz da obrigação daquilo que é acordado com ele? Deixar de fazer isso ou fazer isso?
12. **Entrevistador:** Exato. Exato. Pode ser, né, as possibilidades de reparação do dano, um curso ou uma retratação, entendeu? Das possibilidades de obrigação que ele vai ter que cumprir no ajustamento.
13. **Entrevistado 06:** Uhum. É, e esse é um contexto que eu acho que ainda não tem uma firmeza eh, de realização, assim, sempre é uma dúvida, né? "Ah, o que eu vou propor para o servidor fazer?". A gente sempre busca algo que esteja relacionado ao fato que ele cometeu, né? No sentido: ah, ele agiu de uma forma menos ética, você acha um curso de ética para ele fazer, né? Então, esses cursos, a gente vê uma frequência, geralmente busca se orientar e colocar ali algum curso para a pessoa fazer que tenha relação com o fato que ela cometeu, como eu disse: ética, eh, urbanidade, né, algo nesse sentido, né?
14. Há algumas discussões do que mais poderia ser abrangido por isso, mas eu acho que ainda as corregedorias eh, ainda não conseguem ter uma uniformidade nisso assim. Eh, a gente sempre conversa e as pessoas sempre perguntam essa pergunta que você fez: "Ah, ideias, o que que a pessoa pode fazer, né? Eu posso fazer uma obrigação para ele fazer tal coisa?". Há discussão, algumas pessoas dizem que sim, outras acham que não, que você está criando uma obrigação a mais, né? No sentido de, por exemplo, ah, prestar um serviço à comunidade, alguma coisa assim, né? Ou eh... acho que muito nesse sentido.
15. Mas a pergunta sua foi o que você busca, né? Quando vai... eu acho que é isso, é uma correlação com o fato que ele cometeu para poder desenvolver, mas ainda tenho essa limitação para te dizer das medidas em si que são impostas. Hoje o que a gente mais vê realmente são cursos e que a pessoa não cometa aquilo que ela já cometeu. "Ah, se ele faltou com urbanidade, que se comprometa a não tratar mal, tratar bem as pessoas, não faltar mais com a urbanidade". Mas isso já é uma decorrência lógica da própria conduta que ele cometeu, né? Então assim, é uma decorrência lógica. Alguma obrigação, algum fato em si, eu acho que está muito vinculado a curso, Matos. Caminho. Eh, não recordo agora aqui outra situação que a gente colocou a não ser curso e esse fato de: ah, não fazer mais a conduta que você cometeu. Mas é isso, acho que é buscar uma correlação com aquilo que a pessoa cometeu lá.
16. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eh, eu queria também saber qual é a sua percepção sobre a fiscalização do cumprimento do TAC pelas chefias e essa relação da chefia, do servidor e a corregedoria, como que você observa esse fluxo, né, após a celebração do TAC, a fiscalização do cumprimento pela chefia e essa relação chefia-corregedoria?
17. **Entrevistado 06:** Então, eu acho que esse ponto ainda é um ponto que precisa ser desenvolvido assim, porque eu acho que, no geral, é assim: a pessoa assina o TAC,

você monta o processo de fiscalização e encaminha ao chefe e informa o chefe. "Olha, aconteceu isso. O fato é tal. Então as obrigações da pessoa são essas e o período dela é de 2 anos". E nesses 2 anos assim, eh, é meio que o chefe esquece aquilo ali, né? Ele não está, eu vejo que ele não está muito preocupado em fazer essa fiscalização em si, né?

18. Aí no final dos dois anos que acontece... ou ele tem um controle, mas a maioria das vezes é a corregedoria que cobra ele dizendo: "Olha, encerrou o prazo lá, você tem notícia de algum descumprimento? Faz lá o relatório". E aí, se tem que fazer algum curso ali, ele vai atrás, se o servidor já não juntou ali e tal. Mas eu acho que se limita muito a isso: ao final dos dois anos o chefe fazer esse relatório. Mas esse acompanhamento eu vejo que é carente ainda. Existem casos, sim, a gente já teve casos aqui, por exemplo, de descumprimento eh, oriundo da ação do chefe. O chefe nos comunicar: "Olha, aconteceu esse fato, talvez descumpra, analisa aí", né?
19. Mas a maioria que eu vejo, ele está muito nisso assim: o chefe recebe o processo, lê e beleza, fica ali. Ele não é ativo, vamos dizer assim, ele é passivo. Se chegar alguma coisa ali, putz, ele vai encaminhar. Mas ele realmente ser ativo ali e verificar, por exemplo: o servidor está mesmo cumprindo? Se, exemplo, é um fato de: ah, chegou atrasado ao serviço e a gente fez um TAC para ele não chegar atrasado. Essa fiscalização, que deveria ser feita com uma rotina maior em cima do servidor em si, talvez não seja feita. Então, minha percepção é essa, Matos. Acho que há uma carência de fiscalização, sim, dos chefes, assim — e aí vai de cada chefe, claro —, mas é um trabalho que talvez a própria corregedoria tenha que desenvolver para poder... é mais um trabalho que se deu ao chefe, né? E que vem de trabalho de corregedoria, o chefe sempre dá um passo atrás, né? Então ele é mais passivo do que ativo. Acho que é isso.
20. **Entrevistador:** Entendi, inspetor. Eh, na sua percepção, a corregedoria ela é bem preparada para utilizar o TAC, desde a análise da pertinência do instrumento, passando pela definição da obrigação proposta ao servidor, eh, e culminando até a gestão do instrumento após a celebração? Qual é a sua percepção sobre o preparo da corregedoria para lidar com o instrumento como um todo, desde o início até o fim? O processo como um todo, né?
21. **Entrevistado 06:** Eu acho que sim. Acho que tem uma preparação boa, é um desenvolvimento ainda, como eu disse já na outra questão, mas essa parte inicial de IPS, de instrução da IPS, de informação para concluir se há um TAC ou não, acho que isso há uma sedimentação muito forte, né? A calculadora da CGU ali de dosimetria, ela vem ajudando nisso realmente, né? Eh, tem também aí o banco de decisões que ainda está incipiente, mas é um caminho também para você poder ver fatos correlatos que geraram um TAC ou não para você ter uma uniformidade nas decisões. Então esse é o par que acho que está em maior desenvolvimento.
22. Até a sugestão do TAC, acho que sim. Os superintendentes que a gente acompanha também têm um entendimento, são autoridades julgadoras, também têm um entendimento bom sobre o tema, né? A carência, eu acho que seria esse desenvolvimento das obrigações para a pessoa, como eu disse já na outra questão, das obrigações. Poderíamos evoluir um pouco mais o estudo sobre isso, né? O que mais o

servidor pode fazer além de curso e deixar de fazer aquilo que ele fez. Eh, e esse acompanhamento pela chefia, como eu disse na questão anterior também, talvez a corregedoria possa trabalhar um pouco em cima disso. Mas esses pequenos pontos que merecem um desenvolvimento melhor, acho que não prejudica o todo assim. Acho que traz a eficiência e dá para se dizer que tem sim, eu entendo que tem uma preparação muito boa para a realização do instrumento, a corregedoria, né?

23. **Entrevistador:** Entendi. Você acha que o TAC contribui para a criação de uma cultura não punitivista na PRF?
24. **Entrevistado 06:** Eu acho que sim, né? Aí vem muito dessa percepção do efetivo, vamos dizer assim, né? É que é, como a gente conversou, talvez não tenha muito, a gente não tenha esse feedback. Mas eh, porque o servidor lá, ele acha que a própria IPS já é uma punição, né? Só por ele estar respondendo é uma punição. Então assim, a gente dentro da estrutura da PRF tem muito esse sentimento de: "corregedoria chegou, já é uma punição". Então o TAC eles têm sim, eu imagino, uma visão de punição. Mas isso sendo trabalhado, explicado e um desenvolvimento assim, eu acho que sim, ele tem essa vertente de não punição, né? De, vamos dizer assim, uma, como eu disse antes, uma oportunidade de rever os atos que foram praticados, né?
25. **Entrevistador:** Você acha então que o servidor entende o TAC como uma punição?
26. **Entrevistado 06:** Eu acho que assim, não todos, né? Mas assim, diria para você, uma grande parte eu acho que entende sim como uma punição, por essa percepção que eu tenho. Mas veja, é empírica essa minha percepção, né? Claro, é empírica, realmente, por a gente acompanhar esse histórico da corregedoria em si, de o servidor não querer nem responder uma IPS. Então, quando chega no TAC, né... a gente, no começo, quando foi instituído o TAC, muitos foram esses questionamentos, né? Tanto é que a norma também veio mudando um pouco no decorrer do tempo, né? Eh, mas eu acho que sim, muitos têm essa visão de punição, Marcos. Muitos têm.
27. **Entrevistador:** Na sua opinião, o TAC reforça ou enfraquece a legitimidade da corregedoria no cumprimento da sua missão?
28. **Entrevistado 06:** Eu acho que reforça a legitimidade da corregedoria, porque eh, é um instrumento que permite você não trazer o peso de um PAD para situações mais simples, né? Que poderiam ser corrigidas de outra forma, que é o TAC. É uma forma de correção da conduta, né, e que não leva esse peso do PAD, não leva os custos que o PAD tem também, né, e permite que os fatos mais graves sejam apurados de maneira mais eficiente, né? Eu acho que ele vem nesse contexto sim de legitimar a ação da corregedoria.
29. **Entrevistador:** Inspetor, a minha última pergunta seria sobre eh, se você, pela sua experiência, você teria alguma sugestão para o aprimoramento da utilização do TAC pela corregedoria.
30. **Entrevistado 06:** Posso pensar um minuto?
31. **Entrevistador:** Claro, sem dúvida.
32. **Entrevistado 06:** Essa daí é boa, né? Que é a oportunidade da gente dizer o que a gente acha que pode ser melhorado, né? Mas é, Matos, eu não vou conseguir te trazer uma melhora... acho que a melhora é a comunicação e não no instrumento do TAC em si, né? Essa, como eu disse na pergunta anterior: "Ah, você acha que é uma punição?"

Putz, eu acho que os PRFs acham que sim. E como mudar isso? Como dizer que não é uma punição, que é um outro instrumento? Eu acho que isso é a comunicação, é a conversa, é a divulgação da informação, né? Isso é uma carência que eu acho que tem, mas não é da ferramenta em si, é um desenvolvimento do todo, né? E esses outros pontos que eu disse, né? Mas acho que a estrutura em si do TAC, eu acho que hoje está bem sedimentada assim, né, dentro do que ele é proposto.

33. Não teria uma opinião muito concreta para mudar algo assim. A única coisa... eu vou falar, você vê o que vale depois ou não, né? É que nós assim, né, a PRF dentro da estrutura do TAC, né, é que hoje tudo, toda a irregularidade, ela seria processada via TAC, né? Ó, tem uma coisa que podia mudar, o Matos, eu acho que é o que trata do patrimônio. Voltar mais ou menos o que era o TCA antigamente, né? Porque hoje o servidor quebra um celular, né, ele vai para o TAC. Não tem... mesmo ele pagando o bem, mesmo que não tenha tido dolo, né, foi uma culpa, ele ainda é submetido ao TAC. Isso a gente entende que... eu entendo que prejudica o andamento. Ou seja, assim, queima um TAC por uma coisa tão banal. Ou seja, um outro fato que poderia ser 30 dias de suspensão, que seria um fato mais grave, eu estou equiparando ele a uma simples falha de patrimônio aqui que o ressarcimento já deveria servir como resolução do caso e não impactaria os dois anos do servidor, né? Ou seja, voltar ao que era o TCA antes. Acho que esse é um ponto.
34. **Entrevistador:** Você diz o ressarcimento voluntário? Ele já chega com a GRU paga, né? Antes de ser proposto qualquer coisa, ele já...
35. **Entrevistado 06:** Isso. Ou seja, desde que não tenha dolo, né? Desde que não tenha dolo, uma culpa ali pelo dano, o servidor paga o dano, né, com a GRU ali ou restitui o bem de alguma forma. Eu acho que isso não deveria ser processado via TAC. Eu acho que precursor ao TAC essa questão do patrimônio em si, né?
36. E na PRF a gente tenta, né? A gente tem uma ferramenta que ela também é anterior ao TAC, né, que é o AGS ali, né? Então assim, a gente tem ali aqueles fatos que se configuram dentro do que foi proposto ali pela norma do AGS, mesmo sendo, por exemplo, um descumprimento de norma, né? Descumprimento de norma, ele não gera o TAC, ele gera o incidente, que é uma anotação ali do AGS em si. É uma outra ferramenta que foi trabalhada à época com a CGU, essa possibilidade, e eles falaram: "Lá e faz", né? Porque a PRF ela tem muitos pequenos incidentes, né? Que a corregedoria ela entende que não é uma infração disciplinar passível de processamento, né? Ela é passível de correção. Essa correção é anterior ao TAC. Aí então eu acho que eu deixaria essa questão patrimonial aí que para nós tem um impacto grande, eu digo, na PRF em si.
37. **Entrevistador:** Qual que é a sua visão, inspetor, sobre o período de 2 anos que o servidor fica, a partir da celebração do TAC, impedido de fazer um novo TAC? Você acha que esse período é o período adequado? Qual é a sua opinião sobre esse período que o servidor fica?
38. **Entrevistado 06:** Entendi. Eu acho que é razoável. Eu só não traria essa razoabilidade ainda batendo nessa questão patrimonial, sabe? Eu acho que na patrimonial poderia ser... já seria um ganho se você mudasse dentro dessa questão patrimonial esses 2 anos, né, para 1 ano, 6 meses, sei lá, algum período menor do que os dois anos nessa

questão patrimonial em si, por essas dificuldades que eu explanei. Mas em um contexto geral assim, de outras infrações aí passíveis de suspensão, eu acho que é um período razoável assim. Eu acho que é aceitável esses dois anos. Mais talvez excessivo, menos talvez muito pouco. Eu acho que é razoável. Eu entendo como razoável, com exceção dessa parte patrimonial.

39. **Entrevistador:** Perfeito, eu vou concluir a gravação. Terminei as perguntas.

1. GESTORES - ENTREVISTADO 07

2. **Entrevistador:** Inspetor, eh, eu queria só pedir para que você me falasse seu nome completo, por gentileza.
3. **Entrevistado 07:** Uhum. [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Eh, inspetor, você autoriza a utilização dessa entrevista para tese de doutorado de Júlio César Matos Oliveira?
5. **Entrevistado 07:** Sim, claro, autorizo.
6. **Entrevistador:** Obrigado, inspetor. Essa é só uma formalidade da universidade que eu preciso cumprir. Tá bom. Uhum. Tudo bem. Eh, como eu havia comentado contigo, a pesquisa é sobre a percepção do TAC, né, e não a resposta correta, inspetor. O objetivo é saber e captar eh, a sua percepção pessoal pela sua experiência. Uhum. Sobre o instrumento. Então, não estou buscando resposta correta, nada disso. Eh, o nosso foco é a sua percepção pessoal eh, a partir da sua individualidade. Então, fique à vontade para responder o que você acha que deve ser respondido, porque é justamente isso que eu estou buscando. Tá bom, tudo certo? Eh, a minha primeira pergunta, inspetor, eh, como que você descreveria sua experiência com a utilização do TAC, se positiva ou negativa e por quê?
7. **Entrevistado 07:** Olha, eu acho que inicialmente quando o TAC foi criado, eu estava na corregedoria como cartorial, né? E o que a gente notou foi essa uma mudança, porque a gente fazia aqueles cadastramentos no sistema, né? Uma mudança de redução dos cadastros de PAD, né, porque os processos pararam de virar PAD em qualquer situação e a situação do TAC começou a ser aplicada, né? O primeiro ano ali, 2019, 2020, se eu não me engano, eh, ainda como era um instrumento novo, eu acho que a própria... o próprio órgão, a própria polícia não tinha muito conhecimento de como utilizá-lo e quais os compromissos também inserir no TAC, né? Mas após um tempo, após até a mudança da normativa — acho que era uma IN-CGU, passou a ser uma portaria conjunta, né? — a PRF também normatizando isso, ficou um pouco mais o assunto, né? Ficou mais divulgado. Mas eu acho ainda que muito para as corregedorias, para os servidores da corregedoria.
8. Eu acho que o efetivo mesmo ele não sabe muito o que que é uma IPS. O PAD ele tem um pouquinho mais de noção, mas uma IPS, um TAC, ele ainda não está familiarizado, né? De qualquer maneira, para mim como gestor, e eu acho que pensando também como servidor lá na atividade fim, né, eh, foi um instrumento muito

bom, porque você evita muita coisa, né? Eu acho que como ele é utilizado só em casos mais simples, né, de uma gravidade bem mais baixa também, você evita responder um PAD que só por responder, eu acho que o servidor já tem um desgaste ali, né, mental. E para a administração, ela se concentra, né, em situações maiores, mais complexas, mais graves e ainda economiza eh, recurso, porque o PAD é muito mais custoso do que uma IPS, né? Então agora o que que eu vi com relação a isso? Como você oferecer um TAC, você tem que ter um fundamento maior. Agora para os encarregados de IPS, o trabalho de informação ficou mais complexo. A informação antes, tanto feita por um analista na corregedoria, mas hoje o próprio encarregado da IPS quase que faz tudo, né? Ele teve que fazer uma informação mais completa, né? Então, foi um trabalho maior tanto de aperfeiçoamento, atualização. Então, eh, a própria informação hoje de uma IPS, ela está bem completa, ela está quase como uma informação de um PAD, né, vamos dizer assim. Mas para mim foi um instrumento muito positivo, muito bom mesmo.

9. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eh, na sua visão, quais os principais objetivos do TAC?
10. **Entrevistado 07:** Olha, pensando como administração primeiro, né? Eu acho que é uma celeridade processual, porque você acaba evitando uma fase que seria a fase mais prolongada, fase mais complexa, que seria um PAD, né? Então você consegue finalizar nessa fase instrutória, né, de investigação de elementos informativos. Eu acho que para o próprio servidor é evitar esse desgaste de responder um PAD que talvez lá na frente podia dar uma advertência ou no máximo uma suspensão, mas ele até evita de ser suspenso porque de repente ele pode evitar uns 5 dias de suspensão.
11. E eu acho até eh, para fins também de eh, investigação e de instrução na IPS, você acaba... para você verificar se os elementos ali do TAC estão preenchidos, você acaba fazendo até uma análise mais profunda que de vez em quando pode até verificar que aquele caso não é nem de TAC, é de arquivamento. Então eu acho que muitas vezes lá atrás se abria um PAD na dúvida ou até para dar mais chances do servidor se defender, né, num contraditório de uma ampla defesa que o PAD às vezes virava até num arquivamento. Você consegue fazer isso na IPS porque analisando para ver se os requisitos foram preenchidos, você verifica: "Não, não é caso nem de TAC, é caso de arquivamento". Então eu acho que eh, o filtro para se abrir PAD, ele foi cada vez mais afunilando e, se for ver, você não utiliza mais o PAD, como até o Marcos Sales gosta de falar, a corregedoria com o TAC ela passou a deixar aquelas... não é uma corregedoria de pequenas causas. As pequenas causas, elas estão acabando no TAC. Sim.
12. **Entrevistador:** Eh, na sua experiência, qual quais os critérios você leva em conta para proposição do compromisso do TAC, tá? Aquela medida que o servidor tem que cumprir no TAC com relação ao que é oferecido no TAC, né? Os compromissos ali, né? Os critérios.
13. **Entrevistado 07:** Isso. Então, e isso hoje eh, a gente ainda tem um pouquinho de dificuldade de ofertar compromissos que talvez... vamos dizer, eh, um caso que você verifique que tem uma situação de saúde ali também está relacionada àquele fato, né? E talvez você considerar isso e constar lá nos compromissos: "olha, que o servidor eh,

se comprometa a participar do projeto Vida ou ter um acompanhamento médico". A gente ainda tem um pouquinho de dificuldade de fundamentar isso, se a gente poderia utilizar o instrumento para isso, para ele de repente... ó, ele tem que ficar com relação, vamos dizer, um TAC por algum tipo de situação de cartão programa que ele deixou de cumprir. Será que a gente pode colocar que ele nesse período do TAC ele tem que fazer uma meta X e não pode baixar disso? Então, ainda tem uma... eu tenho algumas dificuldades para esse tipo de compromisso.

14. Agora os compromissos mais tranquilos de não repetir aquela conduta e de fazer cursos, principalmente os cursos que a polícia, né, naquele PDP, né, que ela tem anual. Então isso aí é mais tranquilo, né? Essa parte de "servidor, você tem que fazer um x número de cursos, apresentar o certificado e você nesse período do TAC não pode repetir, pelo menos ali eh, com relação àquela conduta específica, eh, aquela sua atitude, né?". Mas eu acho que a gente poderia ir um pouquinho a mais. Eu só não vejo ainda eh, a gente como corregedoria trabalhar nessas hipóteses mais de compromisso, né?
15. **Entrevistador:** O compromisso que você observa, que é o mais comum nos TACs da sua regional, é qual?
16. **Entrevistado 07:** Cursos, né? O servidor fazer dois, três cursos. Hoje em dia a PRF faz muito e ela consta nos seus compromissos o curso de Libras, né? Então, esse aí é quase que uma base deles aí. Cursos de ética no serviço público, eh, que o servidor cumpra, né, o código de ética e as normativas da PRF, em casos parecidos, que ele antes eh, consulte a gestão para saber qual o procedimento a ser tomado e se ele está tomando o procedimento adequado ou não. Eh, já teve alguns que situações de fiscal até de contrato, né, que eram fiscais de contrato e aí firmaram o TAC de não contratar com a administração pública durante um ano. A gente já fez compromissos assim também, mas a maioria é eh, certificados, né? Fazer os cursos e apresentar os certificados.
17. **Entrevistador:** Perfeito. Eh, qual a sua percepção sobre a fiscalização do cumprimento do TAC pelas chefias e essa relação entre as chefias e a corregedoria nessa fase de fiscalização do cumprimento do TAC?
18. **Entrevistado 07:** Então, acho que aí a gente volta lá atrás na situação que eu falei do TAC. Eu acho que o TAC hoje ele está bem eh, implementado e divulgado pelas corregedorias, mas ele não chegou com essa mesma informação, esse mesmo esclarecimento nas chefias e no servidor. Então eh, chefias que a gente passa, né, o processo de acompanhamento para que eles verifiquem se naquele período de TAC foram cumpridos os compromissos, eu acho que eles não têm ainda uma... além de apresentar o certificado, que o servidor o que que ele faz? Ele apresenta o certificado, junta no processo e para os chefes eles meio que entendem que o TAC está cumprido, né?
19. Só que não é só isso, porque o certificado é uma parte, né? A outra parte é durante um ano do TAC ou 2 anos de TAC, que ele não cometa nenhuma infração, principalmente aquela ali, não se repita aquela, né? E que aí o chefe ele teria que verificar isso durante esse período. Eu vejo que alguns chefes têm essa noção, principalmente quando tem relação com seu trabalho operacional. Então, o servidor, principalmente nas atividades

dele, né, eh, a serem cumpridas ali em cartão programa, não cumpriu, não atendeu o acidente. Isso, nesses pontos o chefe consegue até acompanhar, mas quando são outras atitudes, outras situações que não são do dia a dia operacional, né, vamos dizer assim — não são descumprimento de cartão programa ou deixar de atender um acidente —, aí ele já tem um pouquinho mais de dificuldade porque sai um pouquinho da vivência dele ali de delegacia, né? Então eu acho que alguns chefes têm um pouquinho mais de conhecimento sobre essa situação, mas a maioria ele atende mais ali. Se o servidor juntou o certificado, ele acha que o TAC já está cumprido.

20. **Entrevistador:** Entendi. Eh, na sua opinião, eh, você entende, você acha que a corregedoria está bem preparada para a utilização do TAC? Aí eu estou falando do processo como um todo, a utilização do TAC desde a apuração da pertinência, né, do instrumento numa IPS, por assim dizer, eh, o estabelecimento, né, do acordo e depois a fiscalização do cumprimento. Na sua percepção, a corregedoria já está bem preparada para atuar com esse instrumento de forma completa do começo ao fim?
21. **Entrevistado 07:** Eu acho que sim. Eu acho que o primeiro momento ali 2019, 2020, quando foram eh, firmados os primeiros TACs e considerando os 2 anos de TAC, que é o prazo máximo, então 2019, 2020 seria 21, 22 o primeiro interstício de finalização de TACs, né? Dali para frente, então, após esse primeiro momento, eu acho que se aprendeu mais a utilizar, a até mudar os próprios compromissos, considerar o prazo ali também. Porque eh, a gente verificava muitas situações de, por exemplo, um TAC de 2 anos e você colocava que os certificados também, né, os cursos teriam que ser feitos nesses dois anos e aí tinha se passado quase que um ano e meio e o servidor não tinha nem feito o curso. Então às vezes tinha esquecido, tinha pulado, ou então ele ia fazer faltando uma semana, um dia, e aí se ele esqueceu e fez nesse período, e aí era descumprimento de TAC ou não? Se ele apresentou o certificado depois dos dois anos. Então a gente também aprendeu a trabalhar nisso de: "não, o TAC o prazo são 2 anos, sim, mas a gente coloca seis meses para ele fazer o curso". Então já no começo do TAC você já faz esse... essa situação, ele já cumpre essa parte ali, então você já ficava, né? Hoje eu acho que a corregedoria já, depois desses passados aí quase 5 anos, né, de aplicação de TAC, ela já está mais eh, com expertise sobre esse assunto. Sim, do início ao fim.
22. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, eh, você observa dificuldades, limitações ou possui críticas em relação à utilização do TAC?
23. **Entrevistado 07:** Eu acho que ainda tem uma dificuldade do efetivo entender que não é uma assunção de culpa a ele firmar o TAC, né? Porque eh, para o efetivo ele ainda acha que o TAC é uma penalização. Então tem servidores que acham que "ah, respondeu TAC, pô, mas isso aí não vai me ajudar lá no inquérito policial", porque na IPS aqui eu estou respondendo TAC, então em tese ele estaria sendo responsabilizado. Então ainda tem, eu acho que esse trabalho tem que ser feito de que não é essa eh, esse reconhecimento de culpa, né? E não é uma assunção de culpa para o servidor.
24. E eu acho que a questão dos compromissos, né, do que constar nos compromissos, que deveria, de repente, ser feito algum tipo de estudo ou trabalho para apresentar um rol exemplificativo maior do que que a gente pode considerar ali, do que que a gente pode aplicar, né? Se eu posso obrigar um servidor a fazer esse tratamento de saúde, como

eu falei; eh, se eu posso eh, considerando, vamos dizer, as metas médias da PRF, constar ali que ele, olha, ele tem que ficar pelo menos na média da atividade fim do PRF, não pode baixar disso. Então eu acho que teria que ter um estudo sobre o que que a gente pode criar de compromissos além dos cursos, né? Eu acho que seria importante.

25. **Entrevistador:** Eh, na sua visão, você eh, percebe que o servidor ele entende o TAC como uma penalidade?
26. **Entrevistado 07:** Alguns sim, alguns sim. Eles entendem como, vamos dizer, antes da advertência, suspensão, advertência, TAC, como se o TAC fosse a primeira mais leve, né? Eh, como já vi servidores: "Pô, recebi o primeiro cartão amarelo". Então tem servidores que entendem, apesar de a gente tentar explicar, né, que não seria isso. Já teve caso de servidor: "Não, não quero TAC, prefiro então que se instaure o PAD". Já ocorreu.
27. **Entrevistador:** Você acha que a maioria dos servidores entende o TAC como um ajuste ou como uma penalidade disfarçada?
28. **Entrevistado 07:** Eh, eu acho que, vamos dizer, na nossa situação aqui, a gente até já aplicou bastante eh, já firmou, né? Já firmamos aqui bastante TACs. Eu acho que a maioria, depois de conversado, explicado... a gente deixa bem aberto aqui o canal para informação. Nos próprios informativos a gente manda de despacho, e-mail, a gente gosta de frisar lá que não é um reconhecimento de culpa, né? E sim, na verdade, eh, é um evitar um excesso tanto para o servidor de desgaste de responder um PAD, quanto custo para a administração desse gasto que eh, pelo que foi falado ali em tese, é uma média de R\$ 18.000 por PAD, né? Então você economiza isso, né? Eu acho que a maioria entende como uma situação consensual. Poucos, poucos entendem que seria uma penalização mais leve.
29. **Entrevistador:** Entendi. Eh, você acha que o TAC contribui para a criação de uma cultura não punitivista na PRF?
30. **Entrevistado 07:** Eu acho que sim. Eu acho que sim, porque eh, se nós formos pensar que ele é aplicado para advertência e suspensão até 30 dias e que se na maioria dos casos o servidor aceite o TAC, nós estamos evitando essas penalidades de advertência e suspensão, né? Então reduziriam essa aplicação. Eu acho que sim.
31. **Entrevistador:** Na sua opinião, o TAC reforça ou enfraquece a legitimidade da corregedoria no cumprimento da sua missão institucional?
32. **Entrevistado 07:** Eu acho que reforça, porque a corregedoria não... a gente não pode pensar nela só como reativa, né? Eu acho que na questão da prevenção, eh, talvez o TAC ele venha, vamos dizer, uma situação um pouquinho acima da AGS, né, que seria a inspeção correcional. Talvez o TAC ele apareça nessa escadinha de AGS, TAC, para depois abrir um processo administrativo disciplinar. Eu acho que ele é um trabalho preventivo e até de orientar, porque é um momento que a corregedoria pode: "Olha, o servidor tem elementos informativos que podem caracterizar alguma infração leve aqui de advertência ou eh, suspensão até 30 dias, mas tem esse mecanismo que existe de TAC, que tanto para a administração ele encerraria o processo, quanto para o servidor. Você quer encerrar por aqui? Atendendo esses compromissos?". Eu acho que ele legitima sim o trabalho da corregedoria.

33. **Entrevistador:** Muito bom, inspetor. Eh, a minha última pergunta é saber se você, nas suas reflexões sobre o tema, você teria alguma sugestão para aprimoramento da utilização do TAC pela corregedoria?
34. **Entrevistado 07:** Eu acho que eh, é complicado a gente divulgar material para o nosso efetivo, porque são muitas coisas de várias temáticas, de vários assuntos que são quase que toda semana divulgadas, né? E acaba que o servidor não se debruça muito ou não se atenta muito para aquilo ali, mas eu acho que um informativo sobre o TAC, sobre IPS, sobre os compromissos, eu acho que seriam interessantes para deixar, e também fragmentados, né? Talvez o informativo para o gestor, chefe de delegacia, fosse mais direcionado ao acompanhamento do TAC; para o servidor, para o TAC em questão, né? "Ó, uma IPS pode gerar isso, mas tem a situação do TAC". Então talvez divulgar um pouquinho mais essa ferramenta e o trabalho da corregedoria como um todo, né? Porque não só na questão do TAC, mas eu vejo que o trabalho da corregedoria poderia ser mais divulgado, não só quando a gente recebe aquele informativo de que ocorreu uma operação X e prendeu o servidor Y. Eu acho que não. Trabalho de: "Olha, corregedoria no ano tal recebeu tantas denúncias, tantas foram arquivadas, tantas viraram TAC, eh, tantas foram resultados de uma AGS ou de inspeção correcional". Eu acho que é importante essa divulgação maior.
35. **Entrevistador:** Inspetor, só uma coisa que me ocorreu, uma questão que eu queria saber sua opinião é sobre o prazo de 2 anos de limitação entre a celebração de um novo TAC. Eh, qual que é a sua visão sobre esse prazo? Você acha que ele é pertinente, adequado ou tem uma opinião diferente?
36. **Entrevistado 07:** Eu acho... eu acho que a gente ainda está muito cedo para mudar esse prazo, né? Mas eu acho que ele... porque pela criação do instrumento, pelo começo da utilização desse instrumento, nós não temos nem perto de 10 anos para a gente entender, né, esse... mas eh, é um prazo para... se a gente pensar na questão do acompanhamento, eu acho que é um prazo extenso. E por que extenso também na PRF? Porque aqui a gente também normalmente gira muito, ocorrem muitas mudanças de chefia, ocorre mudanças de chefia na corregedoria, na delegacia. Então o gestor que começou a acompanhar já não é mais o mesmo, mudou.
37. Então eh, o servidor também nós temos muita mudança de lotação. Então, diferente de outros órgãos que às vezes o servidor fica anos no mesmo local, o nosso aqui vai girando. Então essa mudança de lotação, o processo de acompanhamento também vai mudar e às vezes ele já está com um ano, foi para outro chefe, foi para outra lotação. Então acho que nisso ele é extenso e talvez também extenso porque — eu não sei os outros órgãos, mas eu acho que como o nosso trabalho como policial é na atividade que está sempre fiscalizando, está sempre com algum tipo de conflito com o usuário — ele é mais eh, como é que eu vou dizer? Ele é mais... fugiu a palavra, mas a gente tem mais chance de receber denúncias de usuário, de reclamações, do que de repente um outro servidor público, né? E aí se você está naquele período de 2 anos de TAC e trabalhando na pista e talvez tenha recebido algum tipo de denúncia que seria leve também, você já vai ter que responder um PAD porque está ainda no prazo dos 2 anos do TAC. Então, talvez para a polícia, por essa questão de acompanhamento e por essa

questão do nosso trabalho, ele poder gerar mais conflitos e o servidor receber mais reclamações ou denúncias, seja um prazo extenso. Sim.

38. Entrevistador: Perfeito, inspetor. Essas eram minhas perguntas. Eu vou interromper aqui a gravação.

39. Entrevistado 07: Uhum.

1. GESTORES - ENTREVISTADO 08

2. Entrevistador: Inspetor, eu queria pedir que você me dissesse seu nome completo, por favor.

3. Entrevistado 08: Antônio Marinho, na verdade é Antonil Marinho e Zé Lima. Não tem acento no Antônio.

4. Entrevistador: Inspetor, você autoriza a utilização dessa entrevista na tese de doutorado de Júlio César Matos Oliveira?

5. Entrevistado 08: Positivo.

6. Entrevistador: Perfeito, inspetor. Então, vou fazer algumas perguntas, poucas perguntas, tá, inspetor? E você pode responder livremente a partir das suas percepções, a sua opinião, né, a sua experiência. Eh, a minha primeira pergunta é saber como que você descreveria a sua experiência com a utilização do TAC, se positiva ou negativa e por quê.

7. Entrevistado 08: Vamos lá. No contexto de passivo correccional, a lavratura do TAC é a própria inauguração dele na esfera correccional como sendo um instrumento, diga assim, de menor potencial ofensivo, né, para a própria correccional. Nós podemos definir que ele veio... assim, eu não sei exatamente o que você quer saber, mas eu vou dizer o que eu acho sobre essa a percepção quanto à chegada do TAC. Ele enquanto passivo correccional, ele solucionou muita coisa. E eu entendo até que o TAC ele, assim, como filosofia de resolução de conflitos mais simples, ele chegou bem tarde porque a 9.099, que é no direito penal, já existe desde 95, né? Antes disso. Então assim, eh, veio para o administrativo, uma vez que nosso ordenamento jurídico nacional não tem eh, justiça administrativa, né, como tem em outros países — mas eu não digo mais evoluído, eu digo diferente —, trata o direito administrativo de forma diferente, que tem tribunais administrativos. Nós não temos. Um desses exemplos é que o nosso Código de Processo Civil ele é subsidiário, né, para o direito administrativo. Então, trazendo isso, eh, efeito positivo, eh, a diminuição das demandas da utilização do efetivo correccional com demandas de menor potencial, digamos assim, vamos colocar menor potencial ofensivo, que traduz mais ou menos o espírito que é o escopo do TAC, né? Que é justamente evitar que o estado gaste um valor com servidores, com até com outros insumos, que não é só o servidor: é servidor, diária, passagem, tudo para resolver coisas que você pode... não são, não ferem fundamentalmente a própria estrutura do serviço público, no caso, né? Seria mais ou menos isso.

8. Porque a gente, quando fala em Polícia Rodoviária, a gente fala de polícia. A 8.112 ela não é para a polícia especificamente, na verdade ela deixa a desejar nessa área e que a gente tem que trabalhar. E muitas vezes, eh, você como operador de corregedoria sabe muito bem que muitas vezes você tem que se socorrer, embora não legalmente, do processo penal, às vezes em algumas circunstâncias, porque eles buscam a mesma verdade, a verdade real. Eh, então são idênticos nesse sentido. Eh, embora a legislação legalmente instituída para que o direito administrativo se socorra é o processo civil, né? Mas assim, respondendo sua pergunta de uma forma bem pragmática, eh, o TAC ele resolveu essa parte da... essa questão de... na verdade é o que ele se propõe: uma economia com processos que não são, digamos assim, graves. Basicamente esse é o resultado do TAC e que eu reputo como positivo.
9. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Na sua visão, então, quais seriam os principais objetivos do TAC na gestão disciplinar?
10. **Entrevistado 08:** Para a administração, sob a ótica da administração, é diminuição de custo. Ponto.
11. **Entrevistador:** Perfeito.
12. **Entrevistado 08:** O efeito assim... a gente vai partindo para um outro ponto de vista que seria o efeito educativo do TAC. Ele não tem um efeito assim educativo, ele tem um... ele pode servir como um alerta. Hoje foi um TAC, amanhã pode não ser, né? Eh, nesse aspecto ele é como toda outra penalidade mais simples como advertência, a própria suspensão, mas assim, imediatamente, seria uma contenção de despesa que eu também entendo como desnecessária, tá?
13. **Entrevistador:** Por que, inspetor?
14. **Entrevistado 08:** Porque eh, e como eu falei no começo, nós... talvez a mentalidade de quem criou o TAC... o TAC seja fazer aquilo que a gente faz com o bem mais precioso, que é a liberdade. Quando você trabalhou a 9.099 com o caso do TCO, eh, a gente mitiga essa possibilidade em um bem mais amplo, eh, acho que de um valor maior do que o emprego, do que a relação de trabalho, que no afinal de contas é o que é o serviço público: relação de trabalho. Eh, então eu entendo que também, como lá no direito penal, aqui no direito administrativo é o mesmo princípio: economicidade.
15. **Entrevistador:** Entendi. Eh, pela sua experiência aí na regional, qual os critérios que vocês costumam levar em conta para a proposição do compromisso do servidor no TAC, da obrigação que ele tem que cumprir?
16. **Entrevistado 08:** Está diretamente ligada a eventual infração. Se é algo que você percebe que é falta de informação sobre uma determinada conduta e ele não tem aquela informação, você propõe que ele faça uma atualização naquela área para que realmente o TAC não fique só nesse... ele tem sim esse caráter reparador, digamos. Eh, se você percebe que ele errou por desconhecer determinado manual nosso, a gente espera que ele faça uma atualização naquele e proporciona a ele essa possibilidade. Já indica para ele o material que ele precisa se atualizar nesse TAC. E o gerente, o responsável pelo acompanhamento do cumprimento do TAC, ele é o responsável de dizer se ele realmente se atualizou ou não, né? Essa é a função.

17. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Minha próxima pergunta seria justamente isso. Qual é a sua percepção sobre a fiscalização do cumprimento do TAC pelas chefias imediatas e essa relação entre chefia e corregedoria, como que o senhor avalia ela?
18. **Entrevistado 08:** Não é como deveria ser. Deveria haver uma sintonia fina da corregedoria, saber como está acontecendo o cumprimento do TAC lá. Mas via de regra, isso é uma... eu não sei se acontece assim em tudo, mas aqui a gente tem essa situação. Eh, da gente terminar, pelas demandas que tem, você terminar aquelas que estão em cumprimento, deixar por conta de quem está administrando o cumprimento do TAC. Não se preocupa se realmente está atento. Só ao final é que ele vai informar que ele cumpriu o TAC. E aí você pede alguns subsídios, dizer o que ele fez para o cumprimento do TAC, entendeu? Eh, e aí basicamente é isso, porque a corregedoria ela não acompanha o cumprimento, né? Você entrega para a chefia e a chefia faz esse acompanhamento.
19. **Entrevistador:** Entendi. Eh, na sua opinião, a corregedoria ela é bem... ela está devidamente preparada para utilizar o TAC desde o momento de avaliar a pertinência, né, a adequação, numa IPS, se o enquadramento daquela conduta é passível ou não? Essa análise, a análise da proposição da obrigação do servidor e depois o que a gente conversou agora, a fiscalização do cumprimento. Na sua avaliação, a corregedoria ela está bem preparada para desenvolver esse fluxo, desde o início da análise da pertinência do instrumento até o acompanhamento do cumprimento?
20. **Entrevistado 08:** Positivo. E bom, vamos começar pelo enquadramento. Eh, tem uma calculadora estabelecida e o que a gente precisa só é que essa calculadora seja o menos subjetiva possível. Basicamente isso. Então, a gente sempre tem as discussões na corregedoria quanto a estar... em cada caso não ser só uma pessoa que defina, né? Esse é sempre definido em conjunto. Tem a equipe do Nicaí que faz a investigação e produz uma minuta da informação. E aí a gente vai verificar se realmente a adequação está correta. Se a gente chegar a um entendimento... quando chega ao entendimento, aí pronto, termine a informação. Porque tudo tem que ser discutido offline, no caso, antes de que se produza uma peça efetivamente de base para que a autoridade celebre o TAC.
21. Então, antes disso, a corregedoria tem que estar coesa e definitivamente com um entendimento já pronto, né? Não é local onde o Nicaí e o corregedor podem ter dois entendimentos. Eu acho que ali cabe você chegar a um acordo entre ambos e cada um explicar suas situações e chegar a um consenso. É impossível que o Nicaí mande uma informação para o corregedor e o corregedor mande outra informação para o superintendente. Esse desalinho... e aí não tem... a autoridade que vai assinar o TAC é responsável por esse compromisso, né? Então ela tem que estar bastante segura de si. E quando a própria corregedoria não está coesa nesse sentido, como é que vai pedir que ela faça uma decisão? Ela vai ter que fazer todo o serviço.
22. Bom, então isso é importante, parte disso. E essa informação, que é o cérebro, é o centro de tudo que condensa toda a investigação, ela tem que ser o mais transparente possível, o mais clara possível. Tem que trazer para a autoridade uma clareza que não haja dúvida nenhuma sobre os aspectos. E não custa nada haver aquela entrevista entre o corregedor e a autoridade que vai julgar, né, para que ela tenha... em algum ponto

que ela não entenda, você explica, né, eh, de uma forma presencial. Mas o ideal é que não haja necessidade alguma dessa explicação, só se houver a necessidade. Mas sim, o ideal é que a informação seja exatamente a peça que vai deflagrar o processo. Eh, nós estamos falando de TAC, né, ou instalações de processo ou de arquivamento.

23. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, eh, você observa dificuldades, limitações, ou possui alguma crítica em relação à utilização do TAC? Essa é a última pergunta.
24. **Entrevistado 08:** Não, eu gostaria de fechar a entrevista com a minha crítica na sequência.
25. **Entrevistador:** A última eu vou dar oportunidade, ela é mais aberta para você dizer de uma forma mais aberta. Aqui eu estou buscando especificamente: qual é a pergunta? É se você tem alguma crítica ou vê alguma limitação na utilização do instrumento.
26. **Entrevistado 08:** Não, assim, quanto à limitação, eu nunca tive problema nenhum com a utilização do instrumento. Não tenho mesmo. A crítica que eu tenho é porque ele não traz uma proporcionalidade. Você há de convir comigo que entre uma advertência e uma suspensão de 30 dias, não pode ser tratado do mesmo tamanho. Não há por que o camarada que não observou uma norma legal regulamentar e outro que praticou uma conduta incompatível com a moralidade administrativa... ou seja, infringiu várias para chegar a uma calculadora que diga que vai ser suspenso por 30 dias... não tenham que cumprir o mesmo prazo.
27. Assim, vamos falar de "gancho", que é mais ou menos o que a gente, na nossa linguagem um pouco mais policiaisca, diz. É o gancho que você vai pegar se você tem uma advertência ou você tem uma suspensão. Isso inibe as pessoas que têm algum processo de advertência de fazer TAC. Porque, se você analisar bem... se é um servidor, ele não vai fazer TAC por uma advertência, né? Se guardar a advertência, é possível que prescreva. Então uma advertência não é nada. Ela com 3 anos sai do assentamento, né? E as suspensões já são 5 anos. A prescrição é de 180 dias para advertência... maior do que as pessoas... que prescreve com 2 anos. Então você vê que o TAC ele dá 2 anos para todo mundo de gancho. Então para quem é um infrator, digamos assim, não é negócio ele fazer um TAC por advertência.
28. Então, a proposta que seria... e uma ideia sempre foi de que haja essa readequação do prazo de cumprimento, certo? Você tem que tomar por base alguma coisa: ou os 180 dias da prescrição da advertência, ou os 3 anos da saída dos assentamentos funcionais, que é quando prescreve a ação, né? Ação prescreverá em 180 dias para advertência, 2 anos para suspensão e 5 anos para demissão. Então assim, a sugestão é que para as penas que a calculadora disser que é advertência, ele pegue um gancho de 6 meses; e para os de suspensão até 30 dias, que é o nosso caso, ele pegue os dois anos. E ainda tem a questão da suspensão de 30 para cima, que já não tem mais TAC. Mas então nós temos que trabalhar pelo que é mais ou menos isso. Eu creio que deveria ser mais ou menos isso. Esse desencumbir daquela coisa com 6 meses. 6 meses é simples. A advertência é isso, é só para você dizer, está dizendo por escrito: "Olha, vai e não peque mais". Mais ou menos isso é diferente. Então eu acho que há uma falta de proporcionalidade no instrumento do TAC. Essa é a maior crítica que eu tenho quanto ao TAC. De uma forma geral, essa seria a minha única crítica.

29. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eh, você, no seu entendimento, acha que o TAC contribui para a criação de uma cultura não punitivista na PRF? Não punitivista, não baseada na apuração visando a aplicação de penalidade ou arquivamento, entendeu? Você acha que o TAC ele contribui para a criação de uma cultura diferente dessa percepção de que a corregedoria está ali eh, para fazer apuração que vai dar eh, ou uma punição ou nada?
30. **Entrevistado 08:** Eh, é uma boa pergunta, viu? É uma boa pergunta. Eh, e aí sobre que ponto de vista a gente vai analisar essa questão? Sobre o ponto de vista correcional?
31. **Entrevistador:** Sim, do ponto de vista correcional.
32. **Entrevistado 08:** Ela não deixa de contribuir, certo? Ela não deixa de contribuir para que essa sensação de corregedoria só atua em busca da punição, não é?
33. **Entrevistador:** Eh, você acha que o TAC contribui para a mudança desse tipo de pensamento?
34. **Entrevistado 08:** Olha, o TAC veio para coroar algo que a gente até tentou, inclusive aqui na regional, esse consensualismo lá pelo ano 2015, 2014 mais ou menos. Houve esse esforço aqui, inclusive pelo nosso corregedor Medeiros, que chegou a fazer um procedimento nesse sentido de policial e a vítima se encontrarem e se explicarem e conversarem sobre aquela situação, entendeu? Para que o policial entendesse o quanto foi... no sentido da vítima, entre aspas, né, se sentiu lesada ou atingida com aquela situação. E ali naquele momento sai o aperto de mão ou não, e aí o processo continua. Seria mais ou menos o que é comum em todos os juizados, que é a primeira audiência de conciliação. Seria mais ou menos isso, né? E aí qual era o objetivo? Era que possivelmente entendesse que o que ele fez não é normal, né? Que expusesse o constrangimento.
35. Mas assim, houve um tempo em que — e você conhece a história da PRF, eu conheço de bom tempo — em uma época em que só a dor conduzia o entendimento. Essa frase era até um jargão policial da corregedoria que eu costumo chamar de corregedoria raiz. Eh, foi um momento em que a nossa polícia ela tinha problemas demais com corrupção e que a corregedoria era necessário que fosse vigorosa, mais invasiva do que é hoje. Corregedoria já foi... eu sei, acho que você deve ter participado de operações de corregedoria, né, que prendemos policiais tudinho. Então você vai entender que houve uma modificação, um comportamento na evolução da própria Polícia Rodoviária Federal que hoje permite que a corregedoria faça a AGS, o acompanhamento gerencial de serviço junto com chefe de delegacia. Eles fazem a AGS, a gente faz inspeção correcional. Eh, mas no sentido de alertar aos servidores quanto às condutas que chegam na corregedoria, porque hoje tem tempo para a corregedoria fazer isso.
36. E esse tempo ele é também graças ao TAC. Esse efetivo não está empregado em apuração de processos de menor gravidade, né? Então você... esse efetivo ele pode ser utilizado para fazer uma corregedoria preventiva. Você chega lá e eu faço questão de ir fazer o AGS e conversar com todas as equipes. Todas as equipes daqui de Rondônia recebem dois AGS por ano. Então a gente vai e conversa com todos os policiais duas vezes por ano, sempre alertando para eles quais são as infrações, as condutas que eles

podem até entender que não sejam infração e são, né? E aí a gente trabalha também a questão da identidade visual, aquela nossa identidade policial rodoviária federal, no contexto de segurança e polícia cidadã, essas coisas todas. Então você veja bem que o TAC contribui para isso porque você levanta os elementos, tem uma certa convicção com os indícios, pelo menos. Aí você chega para o camarada e simplesmente: "Está aqui, a gente vai continuar o processo ou a gente para por aqui e faz uma composição, um TAC?". E eu também credito a ele essa possibilidade da corregedoria estar mais folgada para poder avançar na questão preventiva, entendeu? O que é o ideal: não acontecer o fato.

37. **Entrevistador:** Na sua opinião, inspetor, o efetivo servidor, ele tem... é a percepção pessoal que eu estou perguntando sua. Eh, você acha que ele entende o TAC como um acordo ou como um tipo de penalidade?
38. **Entrevistado 08:** Eles vão sempre entender como penalidade.
39. **Entrevistador:** Por que que você tem essa percepção?
40. **Entrevistado 08:** Porque você tente dizer a ele: "Ah, o gancho de 2 anos é penalidade".
41. **Entrevistador:** Entendi. Eh, você percebe que para o servidor o fato de ele ter o impedimento da celebração de outro TAC no período de 2 anos, isso para ele é uma penalidade?
42. **Entrevistado 08:** Isso. E vamos ser sinceros que de certa forma alija ele de uma coisa. O lado positivo é que ele vai estar mais preocupado, né, com as questões para que não tenha essa oportunidade de comprometer o TAC que ele já firmou. É isso.
43. **Entrevistador:** Entendi. Eh, para você, na sua experiência e na sua percepção pessoal, você acha que o TAC reforça ou enfraquece a legitimidade da corregedoria no cumprimento da sua missão institucional?
44. **Entrevistado 08:** Reforça.
45. **Entrevistador:** Por que que você tem essa visão?
46. **Entrevistado 08:** Porque ela dá à corregedoria a ideia real de que a corregedoria é uma composição de conflito que seria entre a norma e o indivíduo, né? Eh, e aí ela, nesse papel e com o TAC, é uma ferramenta importante para que ela estabeleça isso, né? Mediadora. A mediadora atrai os elementos e fornece para a autoridade para que ela possa fazer isso. Não era o que era antes que a gente, como eu já te falei, né, havia uma necessidade de uma corregedoria mais impositiva, mais atuante, porque a realidade era outra, né? Quem conviveu nesse período todo... eu sou de 96, né? Então, 98 entrei para a corregedoria e até um dia desses eu estava lá. Saí algumas vezes, passei algum tempo fora, tal, porque você não consegue passar 20 anos numa mesma função.
47. Então, durante todos esses 20 anos que eu passei de corregedoria, eu sempre estive fora algum tempo. Fui chefe de delegacia, estive na pista, fui supex em outros momentos, mas eu sempre comecei para a corregedoria. Eh, eu me identifiquei muito e gosto muito da corregedoria. Eh, justamente por isso, por certa possibilidade. Eu nunca fui para a corregedoria para punir ninguém. Muito pelo contrário, eu sempre entendi que a corregedoria ela precisava ser vista de outra forma. Eu sempre deixei bem claro para os servidores que ela estava à disposição de cada um que quisesse. Se

você está prestes a fazer alguma coisa e tem dúvida sobre algum reflexo correcional nessa atitude, você não hesite em ligar para esse número que está aí no nosso grupo. Ele está à disposição para isso, né? E a ideia mesmo é... você entende que é muito melhor você evitar um problema do que depois ter que trabalhar com ele, né?

48. **Entrevistador:** Entendo, inspetor. Eh, e aí agora sim, a minha última pergunta, que aí é o gancho com aquela sua crítica. Eh, queria saber qual seria a sua sugestão ou as suas sugestões para o aprimoramento do TAC. Você falou em relação à proporcionalidade do impedimento para celebração de um novo acordo, né?
49. **Entrevistado 08:** Isso vem bem ao encontro daquilo que a gente falou agorinha na última pergunta sobre a perspectiva punitiva do TAC no aspecto do sentimento do policial, né? Então assim, o fato de eu questionar a proporcionalidade é justamente por isso. Porque eu não entendo por que... eu tenho outras questões, mas não tem nada a ver com o TAC. Como você está específico para o TAC, a gente vai falar do TAC. Então é só aquilo que eu falei mesmo: a minha crítica quanto ao TAC é só quanto à questão da proporcionalidade mesmo, né? Eu não acho justo — e aí é um "não acho justo" meu mesmo, né? — de que uma pessoa que cometa uma infração de advertência tenha que pagar a mesma pena... aquilo que nós falamos que o policial vai entender como penalidade... pague a mesma pena de um camarada que cometeu alguma infração sujeito a 30 dias de punição. Até porque tem o cara que é monetário nessa história toda, que o suspenso fica sem receber dinheiro, né? Advertência não. E são muitas coisas. Você colocando tudo isso, você vai perceber... essa é a minha percepção de que falta proporcionalidade, tá certo? Poderia aperfeiçoar no sentido de... e aperfeiçoar também é sob minha ótica, né? Nem sei se eu estou correto no meu ponto de vista, mas esse é o meu ponto de vista, tá? De que há necessidade de haver uma proporcionalidade ou permitir que quem celebre possa ter essa margem de movimentação, margem de trabalho para poder adequar, eu acho.
50. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Inspetor, essas eram minhas perguntas. Eu queria encerrar a gravação rapidinho para fazer aqui o fechamento contigo.

1. GESTORES - ENTREVISTADO 09

2. **Entrevistador:** Inspetor, por gentileza, qual o seu nome completo?
3. **Entrevistado 09:** O [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Inspetor, você autoriza a utilização dessa entrevista para pesquisa de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?
5. **Entrevistado 09:** Autorizo.
6. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Vou fazer um grupo pequeno de perguntas. Eh, a primeira pergunta que eu teria para você seria como você descreveria a sua experiência com a utilização de TAC na corregedoria, se positiva ou negativa e por quê?

7. **Entrevistado 09:** Bem, eh, eu entendo que o TAC é um instrumento extremamente positivo, eh, para ambos os lados, porque ele eh um processo que demoraria anos e anos com instauração de PAD e tudo mais, ele é resolvido numa maneira mais rápida e célere. E também até mesmo para quem vai celebrar o TAC, ele é importante também porque ele não reconhece, não imputa a culpa, né, ao servidor diretamente e ele também é poupado de todo o desgaste, seja financeiro e psicológico, que é responder um processo administrativo disciplinar. Então assim, eh, ele é um instrumento eficaz para poder a gente, por fim, o que a gente sempre tenta buscar na corregedoria aí é aquela questão de ser uma corregedoria de pequenas causas. Então, assim, eu acho que ele é o instrumento ideal para a resolução eh, de forma consensual desses conflitos de pequenas causas.
8. **Entrevistador:** Perfeito. Inspetor, na sua visão, quais são os principais objetivos do TAC?
9. **Entrevistado 09:** Bem, eh, como eu já disse assim, eh, anteriormente, né, é a questão da presteza, do serviço público. Então, assim, ele resolve logo os conflitos, né, ele é muito célere, eh, ele evita um maior confronto entre administração e servidor, já que o processo também vai ser simplificado. Então, isso aí evita um desgaste. Ele economiza recurso tanto da administração como para o próprio servidor, porque a gente sabe que a resolução de conflito através de processo administrativo disciplinar, ele demanda eh, ele custa muito para a administração pública, né? Porque envolve servidor, tempo, e um PAD por vezes demora meses e meses para ser resolvido. E também até mesmo para o servidor também que vai ter que... não tem que contratar um advogado por vezes, né? Ele pode estar dispensado até de contratar o advogado e isso vai resolver esse conflito mais rápido. E também vai fazer com que o servidor e a administração pública se concentrem eh, naqueles... a administração pública se concentre naquela parte do problema de do direito administrativo disciplinar de maior gravidade. Então assim, eu acho que a gente resolvendo esses casos pequenos através do TAC, a administração pública ela consegue se concentrar nos casos de maior gravidade. Até porque a gente sabe que nossos recursos, tanto humanos como financeiros, são escassos. Então a gente tem que voltar nossos esforços para esses casos de maior gravidade. E para o servidor também é bom. O objetivo do TAC serve também porque ele põe uma pedra naquilo ali e segue a vida para frente. Então não fica se desgastando com aquele caso ali pequeno. Já resolveu e bola para frente e vida que segue.
10. **Entrevistador:** Perfeito. Inspetor, pela sua experiência, quais os critérios que você utiliza, leva em conta para a proposição da obrigação do servidor na celebração do TAC?
11. **Entrevistado 09:** Bem, primeiro a gente tem que ver se ele atende lá os critérios legais, né, que são fixados para o TAC, né? Então ele tem que atender aqueles requisitos legais. Eh, como é um instrumento consensual, ele tem que aceitar, né, a celebração do TAC. E basicamente é isso daí, né? Então, são os requisitos legais ali se ele tem e o consenso. Então, assim, se atender esses dois requisitos, como regra, a gente oferta o TAC para ele.

12. **Entrevistador:** Eh, em relação à obrigação que ele vai ter que cumprir — seja a reparação do dano, curso, uma retratação — o que que você levava em conta para definir essa obrigação do servidor?
13. **Entrevistado 09:** Bem, inspetor, isso aí, assim, esse ponto que tu tocou aí, para mim é o ponto mais falho da questão do TAC, assim, porque é muito difícil você estabelecer essas obrigações que o servidor tem que cumprir, porque tem por questões legais mesmo, né? Ou até por desconhecimento assim, que eu falo de buscar novas formas, porque hoje praticamente como regra é feito... fixado como obrigação para a celebração do TAC é o cara fazer curso. Assim, como regra hoje é manda ele fazer determinado curso dependendo do fato: numa área de relacionamento, numa área interpessoal. Mas basicamente o TAC hoje em dia, eh, pelo menos o que eu conheço, são celebrados, as obrigações são nesse intuito de curso e eu acho que a gente deveria avançar mais nesse ponto. Não só para curso, mas até mesmo, como o senhor disse aí, de repente para fixar a obrigação de uma retratação, fixar a obrigação de, sei lá, de algum tipo de serviço diferenciado, alguma coisa nesse sentido, que não fosse tão somente a obrigação de frequentar curso, de fazer curso. Então, assim, eu acho que a gente deveria avançar, deveria buscar novas obrigações a ser fixadas através do TAC. Mas hoje, basicamente, a maioria esmagadora dos casos são fixadas essas obrigações de fazer algum curso e aí esse curso vai variar de acordo com a temática do processo ali que levou à celebração do TAC.
14. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Outra pergunta que eu tinha para você seria a respeito da sua percepção sobre a fiscalização do cumprimento do TAC pelas chefias e essa comunicação entre chefia imediata do servidor que celebrou o TAC e a corregedoria. Qual é a sua percepção sobre essa relação chefia imediata e corregedoria na fiscalização do cumprimento?
15. **Entrevistado 09:** Bem, o que eu percebo é o seguinte: que eles não dão uma devida atenção. Os chefes imediatos, a maioria deles não dão a devida atenção e isso significa, né, na minha percepção, que não há um acompanhamento direto nessa obrigação por parte do servidor imediato. Porque quando a gente termina o prazo, na maioria das vezes é a corregedoria que tem que provocar o chefe e não o contrário. Então assim, eu acho que é bastante falho, inclusive a comunicação entre a corregedoria e o chefe imediato também é falha. E a gente tem buscado melhorar isso daí, avançar nesse quesito para poder meio que controlar realmente essa fiscalização por parte do chefe imediato, porque hoje do jeito que está ela é bastante falha, bastante falha mesmo. Então a gente que tem que, como eu disse, o senhor terminou, se a gente não provocar o chefe imediato, ele não nos demanda falando que já foi cumprido, tal, na maioria das vezes. Então, assim, eu considero bastante falha essa comunicação da fiscalização por parte do chefe imediato em relação às obrigações do TAC.
16. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, eu também gostaria de saber a sua opinião, se você entende ou como você percebe o preparo da corregedoria para a utilização do TAC. E aí, nesse sentido, eu tô falando do fluxo completo: desde a análise da pertinência da aplicação — se aquele caso concreto é passível ou não de TAC —, a celebração do instrumento com a definição das obrigações do servidor e depois a fiscalização e o

acompanhamento do cumprimento. Se na sua opinião a corregedoria está bem preparada para seguir todo esse fluxo em relação ao TAC.

17. **Entrevistado 09:** Bom, assim, eh, como eu disse anteriormente, eu entendo que parcialmente a corregedoria está preparada, porque eu considero que a gente tem que avançar, melhorar nessas duas partes que eu falei com o senhor: tanto da fixação das obrigações, né, de buscar que ela não seja tão somente fazer curso; a gente tem que avançar nesse quesito e também temos que avançar na questão da fiscalização, né, da cobrança da fiscalização direta do chefe imediato. Então assim, eu acho que a gente faz um bom trabalho na análise dos casos que têm que ser celebrado o TAC. A gente faz um bom acordo com o servidor, né? Porque o servidor acaba aceitando ele por vezes ali, mas a gente está falhando nesses dois aspectos que eu falei com o senhor, como na fixação da obrigação, tanto como na fiscalização também. Eu acho que a gente pode avançar e pode avançar muito mais nesses dois quesitos aí. Então assim, de maneira geral, eu acho que a gente faz um bom trabalho, mas com oportunidade de melhorias, principalmente nesses dois aspectos da fiscalização e de nova fórmula de obrigação.
18. **Entrevistador:** Inspetor, na sua visão, eu gostaria de saber se você acha que o efetivo tem uma visão punitivista da corregedoria — se a corregedoria trabalha para punir o servidor — e se o TAC ele atua de alguma forma, seja positiva ou negativa, para essa percepção do efetivo em relação à Corregedoria.
19. **Entrevistado 09:** Sim, é assim, eh, como regra, né, a visão que a corregedoria tem perante o efetivo é exatamente essa, né, de punitivista, né? Então que a gente pune demais, tal, o que não corresponde com a realidade. Isso tudo é porque, na minha percepção, logicamente pela questão do sigilo dos processos, a gente não faz divulgação dos nossos trabalhos. Então assim, o efetivo não tem noção de que em torno de 80% do que entra na corregedoria é arquivado de forma imediata praticamente, e os outros 15% vai ser resolvido através do TAC no âmbito da IPS e só 5% vai virar processo administrativo disciplinar. Mais ou menos isso daí. Mas ele não tem conhecimento em relação porque a gente não divulga isso, porque a gente não, por vezes, não pode divulgar. Então, a visão que eles têm da gente mesmo é de punitivista, né? Que pune a qualquer valor, que busca a punição, o que não corresponde com a realidade que todos nós sabemos. E o TAC, eu entendo também que por falta de conhecimento da maioria do nosso efetivo, que também não conhece o instrumento a fundo, o servidor encara o celebrar um TAC... por mais que você fale que ele não está tendo uma assunção de culpa, não está tendo nada, ele entende que ele está sendo punido de qualquer forma. Então isso aí acaba contribuindo também para aumentar essa percepção punitivista da corregedoria. Essa é a minha percepção. O TAC também contribui para poder aumentar essa percepção do efetivo, até porque, como disse anteriormente o senhor, eles entendem que o TAC é uma forma de punição e não ao contrário, né? Pelo menos a grande parte do efetivo, né?
20. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, na sua opinião, o TAC reforça ou enfraquece a legitimidade da corregedoria no cumprimento da sua missão institucional?
21. **Entrevistado 09:** Reforça muito, porque eu entendo que como essa resolução é mais rápida, né? Então assim, eh, justiça tardia também é injustiça. Então você fazer justiça

de forma célere, você dá uma satisfação maior ao efetivo. Até porque se você pegar um PAD que fica anos e anos aí quando punir o cara, o cara de repente não sabe nem mais o que aconteceu lá atrás. E o TAC não, o TAC por ele ser mais célere, o servidor vai refletir sobre aquilo ali que ele fez e possivelmente não fará novamente, porque ele sabe que a corregedoria irá alcançá-lo. Então assim, eu acho que essa forma de fazer justiça do TAC, ela é de fundamental importância para todo o sistema correcional. E se não fosse o TAC, eu acho que a gente não daria conta de instaurar todos os processos administrativos que tem para as comissões. Assim, a gente acabaria não fazendo justiça porque esses casos pequenos virariam PADs grandes, iam acabar ficar enrolando, enrolando, fazendo com que a corregedoria perdesse muitos processos até mesmo pela prescrição. Então assim, eu considero o TAC de fundamental importância para o sistema correcional.

- 22. Entrevistador:** Inspetor, a partir da sua experiência, você tem alguma crítica em relação ao Termo de Ajustamento de Conduta Disciplinar?
- 23. Entrevistado 09:** Eh, assim, crítica não, eu acho que ele tem que ser aprimorado, como eu disse anteriormente, principalmente nesses dois aspectos. Mas é um instrumento sensacional de resolução de conflito que eu acho que tem que ser realmente... a gente tem que melhorar mais porque ainda, infelizmente, acontecem casos da gente fazer a IPS e no final recomendar a instauração de PAD, e no final a comissão celebrar o TAC, que por vezes vai estar prescrito. Então assim, eu acho que a gente tem que avançar para que não possa acontecer isso. Então assim, é inadmissível, na minha percepção, a gente no âmbito ali da CIC, da análise preliminar, deixar passar um caso que faz ser instaurado o PAD e no final a comissão sugerir Termo de Ajustamento de Conduta, né, o TAC. Então assim, eu acho que a gente tem que avançar nesse quesito, mas que é um instrumento sensacional de resolução de conflitos que tem que ser buscado e aprimorado cada vez mais para poder ser utilizado em maior escala ainda. Inclusive, eu acho que a gente deveria até analisar a possibilidade de avançar, de ele abarcar um número maior de dias de suspensão, em vez de ser só até 30, avançar para 45 ou 60. Assim, isso é uma percepção minha para poder abarcar essas punições também, porque na maioria das vezes deixando mesmo basicamente o PAD demissionário mesmo. Basicamente essa eu acho que é o que eu entendo que deveria ser até para a gente poder se concentrar nesses casos. Então assim, eu acho que é um instrumento sensacional e que tem que ser aprimorado, como tudo na vida, a todo instante, mas que tem que ser incentivado o uso, buscado novas oportunidades e melhorias e avançar cada vez mais no âmbito da nossa instituição.
- 24. Entrevistador:** Quando você fala da IPS que sugere o PAD e depois a comissão vem e sugere o TAC, eh, só para entender melhor, você diz no sentido de aperfeiçoar a análise da IPS ou é em outro sentido que você está falando?
- 25. Entrevistado 09:** Não, exatamente a análise da IPS, né? Porque se a gente sabe que a IPS tem todas as limitações ali de contraditório, de ampla defesa, tal, mas assim, eh, eu entendo que se era TAC, a gente tinha que ter tido os elementos necessários para ter encerrado ela ali no âmbito mesmo da IPS e não ter deixado instaurar um processo disciplinar para ao final desse processo disciplinar a comissão sugerir o TAC, entendeu? Então assim, eu acho que nós ali da SIC temos que fazer uma análise mais

apurada para... a gente não pode aceitar que esse tipo de coisa, com análise realizada pela gente, e ao final a comissão sugerir o TAC, entendeu? Então assim, eh, a gente buscar mesmo fazer uma análise mais adequada para eliminar esse tipo de coisa no âmbito da corregedoria.

26. **Entrevistador:** Inspetor, a minha última pergunta seria em relação ao prazo que o servidor fica sem poder celebrar um novo TAC, né? O prazo de 2 anos a partir da celebração de um TAC, ele só pode celebrar de novo depois de 2 anos, né? Eh, qual que é a sua visão sobre esse prazo? Você acha ele ajustado? Qual é a sua visão sobre esse prazo?
27. **Entrevistado 09:** Bom, assim, eh, como ele abarca essas questões de menor gravidade, eu entendo... essa percepção minha... que ele deveria ser diminuído pela metade. Inclusive, eu acho 2 anos um período muito elevado e a gente sabe que a nossa atividade é uma atividade de risco. Então assim, eh, principalmente quem está por ser uma polícia ostensiva, quem está na rua, é passível de a todo momento você estar entrando em atrito ou você deixar de... devido ao número de demanda que você tem numa situação de acidente, numa situação de fiscalização em si, você deixar de observar alguma regulamentação. É possível isso porque você está com muitas coisas a serem resolvidas naquele momento. Basicamente é você e outro servidor para poder tomar conta. Então assim, é possível que você deixe de observar alguma coisa naquele momento ali que você tinha que fazer. Isso pode gerar uma consequência. Isso tanto na liberação de veículo, que você faça — só como exemplo — que você faça de forma não regulamentada na lei, isso é possível de acontecer também, mas são erros pequenos. E se o servidor fizer um erro desse aí durante esse período aí de carência, ele não vai poder celebrar o TAC e a gente vai ter que instaurar um processo administrativo disciplinar para uma coisa irrisória. Então assim, eu acho que a gente diminuindo esse prazo, a gente vai estar fazendo eh, mais justiça, entendeu? Porque o cara não vai ficar tanto tempo impossibilitado de celebrar outro TAC. Então assim, eu acho que e também a gente não banaliza o instrumento, porque você não vai estar botando... "ah o cara faz uma conduta aqui, celebra um TAC, aí mês que vem faz outra conduta, celebra um TAC". Não, a gente está falando de um ano. Um ano é muito tempo. A gente não está falando de um mês, seis meses; um ano. Agora, eu acho que 2 anos é um prazo muito exagerado para o servidor ficar impossibilitado de celebrar um novo TAC.
28. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Essas eram minhas perguntas. Eu vou só interromper a gravação.

APÊNDICE D - ENTREVISTAS COM OS POLICIAIS

1. POLICIAIS - ENTREVISTADO 01

2. **Entrevistador:** Faz parte do método, né? Sim. Inspetor, vou pedir só para você falar o seu nome completo, por favor, para cumprir o requisito aqui da universidade.
3. **Entrevistado 01:** É [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Você está de pleno acordo em que seja utilizada a sua entrevista para tese de doutorado do Júlio César Matos Oliveira?
5. **Entrevistado 01:** Sim, autorizado.
6. **Entrevistador:** Perfeito, Inspetor. Vamos lá. A primeira pergunta que eu queria fazer para você é: na sua experiência com a celebração do TAC, na seara disciplinar, naquele evento, como você tomou conhecimento da possibilidade do TAC no seu caso? Quem apresentou a proposta e em que momento?
7. **Entrevistado 01:** Como eu tomei conhecimento de que uma possibilidade de resolução para o conflito seria o TAC? Eu acho que foi ofertada essa possibilidade pela própria comissão, se eu não me engano. Se não me engano, foi ofertada essa possibilidade, mas eu já tinha conhecimento, de conversa com o colega, que existia esse tipo de instrumento e que eu poderia — não sei se eu poderia solicitar — mas eu poderia ver como seria o caso de usar. Mas, se eu não me engano, foi a própria equipe que estava conduzindo o processo disciplinar que me ofereceu a possibilidade de celebrar.
8. **Entrevistador:** E você se lembra das informações que recebeu sobre vantagens ou consequências de aceitar ou não aceitar o TAC? Você lembra se o encarregado da apuração, quando apresentou, trouxe essas questões para você?
9. **Entrevistado 01:** Vantagens? Eu acho que não foi colocado com essa palavra, com essa clareza: "Ó, essa é uma vantagem". Até porque é uma vantagem intrínseca não ter que continuar com o processo disciplinar, né? Então é uma vantagem, não sei se foi claro. Sim. Agora, como consequência, foi dito que — vamos dizer que eu não conheço os termos técnicos da parte da Corregedoria — mas foi dito que o processo seria encerrado ali e seria celebrado o termo. Eu teria que cumprir os requisitos do termo e teria dois anos, e nos próximos dois anos eu não poderia ter nenhuma questão disciplinar fora do padrão, porque acarretaria a consequência de ser aberto um PAD direto. Se eu não me engano, foi mais ou menos isso que foi explicado.
10. **Entrevistador:** Entendi. E você avalia que as informações que você recebeu foram claras sobre os seus direitos e alternativas? Elas foram suficientes para você? Você disse que foram oferecidas por parte da equipe quando o TAC veio à tona. As informações que você recebeu acerca das questões que envolvem o TAC, na sua visão, foram suficientes para te dar uma compreensão do que se tratava para tomar sua decisão de aceitar ou não?

11. **Entrevistado 01:** Não, não foram suficientes. O próprio conceito do TAC não foi claramente estabelecido. Eu optei porque eu já tinha essa informação de conhecimento de colegas, entendeu? Então, na conversa ali de corredor, eu já tinha tido conhecimento dessa possibilidade e tinha pegado as informações que eu precisava. Então eles não passaram, não foi o suficiente. Da mesma forma que eu também não perguntei porque eu já tinha as informações, mas que não foi passado de forma clara e adequada, não foi.
12. **Entrevistador:** Entendi. E quais foram os fatores que influenciaram a sua decisão em aceitar o Termo de Ajustamento de Conduta?
13. **Entrevistado 01:** Bom, é a possibilidade de não ter que entrar na seara do processo administrativo, do processo disciplinar, e ter consequências — tirando o fato de eu estar errado ou não — ter consequências que fogem até a uma abordagem técnica, entendeu? Então, de todas as possíveis consequências que podem ter, de todos os possíveis cenários, o PAD seria o menos favorável. Até porque, à época — já é uma situação pessoalizada, no meu caso — mas à época eu estava concorrendo a algum processo seletivo dentro da polícia que não poderia ter um processo disciplinar em aberto. Então, assim, levando em consideração essa situação particular, mas principalmente todas as possíveis consequências e situações que podem ocorrer depois de um processo disciplinar aberto, eu preferi optar pelo TAC.
14. **Entrevistador:** E quando você fala das possíveis consequências do que pode ocorrer...
(Áudio cortou) Oi. Está me ouvindo agora?
15. **Entrevistado 01:** Agora eu não estou escutando. Alô? Está ouvindo?
16. **Entrevistador:** Continua ruim. Oi. Está ruim. Deixa, eu vou entrar de novo na sala.
17. (Pausa técnica para restabelecer conexão)
18. **Entrevistador:** Parece que restabeleceu. Voltou.
19. **Entrevistado 01:** A pergunta anterior, que não escutei nada, por favor.
20. **Entrevistador:** O que eu ia perguntar é: quando você falou das consequências do PAD, você preferiu celebrar o TAC do que responder o processo e não saber a qual resultado ia chegar no fim, a penalidade que ia ser aplicada. Nesse sentido?
21. **Entrevistado 01:** Exatamente. Exatamente porque, fazendo uma análise real, tirando a teoria da legislação, das leis, mas a aplicabilidade dela por pessoas, por situações e por diversos outros fatores humanos, era melhor aceitar essa "coação de culpabilidade" do TAC — que eu me senti assim — do que correr todo um risco em um PAD de provar se eu estou certo ou não, mas cair no "eu estou errado" e a punição ser até desproporcional. Porque eu não sei se é relevante para a sua pesquisa, mas à época existia, sim, na PRF, especificamente, um clima político não favorável a situações desse gênero. Então, foi uma decisão também pensando nisso. Infelizmente não é a tecnicidade da coisa, não é o que prevê a lei, mas são pessoas que aplicam, então cada um pensa de uma forma. Para não correr o risco de todas as consequências não controladas, e às vezes até não corretas do que poderia acontecer, o TAC pareceu um instrumento definitivo, finalizador e, vamos dizer, proporcional.
22. **Entrevistador:** Entendi. Você sentiu algum tipo de pressão, direta ou indiretamente, para aceitar o TAC?
23. **Entrevistado 01:** Não, em nenhum momento. No meu caso, não.

24. **Entrevistador:** Você percebeu o TAC como uma medida justa para o caso?
25. **Entrevistado 01:** É difícil eu responder isso sem julgar o meu caso concreto. Até porque o meu caso concreto, depois do TAC e depois de algum tempo de reflexão sobre o acontecimento em si, de análise do que aconteceu e dos nossos valores como comunidade, como grupo social e tudo mais... eu percebi realmente que a ação que eu tive não foi a mais profissional possível. Apesar de que ela também não foi, vamos dizer assim, exagerada ou errada. Mas se fosse para eu falar: "Não, está bom, realmente eu não agi da forma mais profissional, tem ali um desviozinho", se eu partir disso (que depois eu até aceito), o TAC fica proporcional, entendeu? O TAC fica proporcional ao acontecido e foi exatamente por esse um dos motivos que eu celebrei. Porque cair num PAD seria cair em uma desproporcionalidade que talvez não fosse interessante.
26. **Entrevistador:** Então, em retrospectiva, se você fosse fazer uma análise com a visão que você tem hoje, você faria essa mesma escolha? Você celebraria o TAC novamente? Se você pudesse dar um conselho para você mesmo naquela época, você aconselharia celebrar o TAC?
27. **Entrevistado 01:** Sim. Novamente, da minha situação ali, por mais que a minha conduta, a minha falta de profissionalismo não tenha necessariamente — no meu ver, obviamente — sido uma falta de respeito, eu aconselharia sim. Eu faria novamente naquela situação o TAC. Porque quando você começa a conversar com outras pessoas e vai rever as suas ações, você vê que pode ser considerada realmente uma falta de profissionalismo, uma indelicadeza. E aí, se o consenso fosse esse, se eu deixasse de ser o certo na história ou passasse a estar errado, o TAC seria uma medida proporcional, justa ao acontecido. Eu faria novamente e eu me aconselharia a fazê-lo.
28. **Entrevistador:** Você se recorda qual foi a obrigação que foi fixada a você no TAC?
29. **Entrevistado 01:** Não recordo de cabeça, mas incluía fazer uns cursos de ética e algumas outras disciplinas na ENAP, que eu já fiz. Eu inclusive já ia fazer para uma licença que eu ia tirar à época. Tinham outros que eram de ações também assim, mais exequíveis, simples de resolver ali. E essa questão dos dois anos. Eu não lembro [os detalhes], mas posso olhar no processo se você precisar.
30. **Entrevistador:** Não, não. Só se você se recordasse. Foi o curso e mais algumas coisinhas a mais. Entendi. Você acha que o TAC impactou de alguma forma a sua carreira ou a sua trajetória na PRF?
31. **Entrevistado 01:** Não, não consigo ver. Levando em consideração que foi relativamente recente — um ano e meio, ainda estou dentro do período dos dois anos, se eu não me engano é abril do ano que vem que completa dois anos do ocorrido — eu não vejo nenhum impacto direto. Se aconteceu em alguma instância de uma decisão por outra pessoa, eu não tomei ciência dessa decisão ter sido modificada ou não. Então assim, na prática, eu não vi nenhuma influência na minha carreira.
32. **Entrevistador:** Entendi. E para você, a celebração do TAC trouxe mais segurança ou mais insegurança em relação à resolução do problema?
33. **Entrevistado 01:** Trouxe mais segurança, né? Porque na medida que não abre um PAD e você admite aquela culpa, você paga a pena, vamos dizer. A multa é igual aceitar os 40%, né? Você vai lá, paga e resolveu. Você aceitou, mas resolveu. Então,

nesse sentido, eu acho que trouxe uma segurança jurídica nesse ponto, porque, depois do TAC, eu acredito que o processo — pelo menos da minha participação, não sei o trâmite administrativo final — mas o processo se encerrou. Encerrou a instância ali, entendeu? Então eu acredito que trouxe sim, para mim, trouxe a segurança jurídica.

- 34. Entrevistador:** Na sua opinião, o TAC fortalece ou enfraquece a confiança dos policiais na Corregedoria?
- 35. Entrevistado 01:** Eu não sei se a palavra "fortalecer" é um pouco complicada. Eu sei que você procura às vezes uma resposta mais objetiva, mas ela é complicada porque a confiança no trabalho da Corregedoria requer um pouco de conhecimento do que a Corregedoria realmente faz. E como eu tenho colegas de trabalho que trabalham na Corregedoria, então eu sei o que ela faz. Eu acredito no trabalho da Corregedoria. Ver o TAC a partir dessa visão, desse conhecimento, eu vejo como uma ferramenta normal e uma ferramenta até adequada dentro de todo um espectro de ações que podem acontecer e de consequências. Então eu não consigo dizer se isso afeta ou não o trabalho dos outros policiais. No meu caso, não afetou porque eu já conhecia. Então, eu vi só como uma ferramenta administrativa normal. Para mim não mudou em nada. Os colegas que fizeram um procedimento que eu não conhecia, mas conheci de corredor, a minha avaliação em relação a eles não mudou nada. A minha avaliação em relação à Corregedoria também não. Então, para mim foi só um procedimento normal que aconteceu e não mudou a minha forma de enxergar a Corregedoria.
- 36. Entrevistador:** Na sua opinião, a Corregedoria está bem preparada para conduzir o TAC? Pensando no todo, desde a apuração, o entendimento de que a apuração era passível do TAC, a proposta, a celebração, depois pensando no fluxo inteiro... você, na sua percepção, sentiu que a Corregedoria está bem preparada para instruir esse tipo de acordo?
- 37. Entrevistado 01:** Levando em consideração a palavra "instrução" na parte administrativa, eu não sei tanto quanto poderia ser, mas o que eu percebi é que ela está sim. Porque dentro de todo o andar de um processo de PAD — que eu não conheço exatamente qual é, mas levando em consideração um processo administrativo qualquer — eu acho que ele veio no momento certo. Poderia talvez ter vindo com mais informações, mas eu também particularmente não perguntei. Se faltasse, eu não perguntei porque eu já conhecia. Então, também tenho que dar esse crédito. E levando em consideração que ele ocorreu de forma natural, sem nenhuma intercorrência a partir da decisão, eu avalio que sim.
- 38. Entrevistador:** Perfeito. Na sua visão, o TAC seria uma oportunidade de acordo ou uma punição disfarçada?
- 39. Entrevistado 01:** Então, eu acho que os dois. Os dois, porque é simples: se você está errado, é uma oportunidade de acordo. Se você está errado e você fez alguma conduta que, proporcionalmente, poderia acontecer uma consequência maior do que um TAC, é um acordo. Mas no meu caso, que eu, apesar de não ter sido o mais profissional como manda a cartilha, também não fui de forma alguma desrespeitoso, apenas fui um pouco incisivo e queria provar aquilo... No final das contas, foi sim uma punição disfarçada. Foi uma coação para aceitar a infração que eu cometi, aceitar que eu cometi a infração e encerrar ali. Então eu avalio que os dois podem ser usados. E no

meu caso, eu me senti assim: eu me senti coagido a encerrar por diversos fatores, principalmente pela possibilidade de ficar pior até politicamente do que devia ser. Eu aceitei como uma punição, mas me senti um pouco coagido a ser punido.

40. **Entrevistador:** Entendi. Eu só queria voltar a um ponto, Inspetor, que eu acho que seria interessante a gente abordar: é saber se você teve a oportunidade de influir na definição da obrigação. Quando foi definido o curso, mais algumas obrigações... se você teve oportunidade de influir? Houve uma tratativa sobre a definição dessas obrigações e se você achou que a obrigação que você teve que cumprir foi adequada?
41. **Entrevistado 01:** Não tive oportunidade. Para falar a verdade, eu nem sabia que poderia haver uma oportunidade de discussão, de debate, de acordo sobre essas condições. Não houve. Mas, eu acho que ela foi adequada, levando em consideração que houve realmente uma falta de profissionalismo, talvez houve uma falta de zelo e, a partir disso, dentro dessa falta de ética, faz um curso de ética. Então, eu acho que foi proporcional, mas não me foi dada uma participação nisso. Foi apenas me dito: "Ó, você tem que fazer isso". E eu: "Tá bom, entendi".
42. **Entrevistador:** Inspetor, minha última pergunta era saber se você teria alguma sugestão para aprimorar a utilização do TAC pela Corregedoria da PRF.
43. **Entrevistado 01:** Não sei. Eu acho que não. Assim, do meu conhecimento limitado da intenção do mecanismo do TAC, da forma que eu vejo que ele aconteceu no meu caso, partindo do pressuposto que eu já tinha algum conhecimento prévio do negócio, eu acho que ele aconteceu, vamos dizer assim, normal. Então eu não sei o que poderia ser melhorado, não tenho uma sugestão para dar.
44. **Entrevistador:** Beleza, Inspetor, vou concluir. Essa foi a minha última pergunta. Vou concluir aqui a gravação.

1. POLICIAIS - ENTREVISTADO 02

2. **Entrevistador:** Inspetor, só para eu cumprir a formalidade que a universidade exige, eu queria saber seu nome completo, por favor.
3. **Entrevistado 02:** [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** E gostaria de saber se o senhor autoriza a utilização dessa entrevista para a tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira.
5. **Entrevistado 02:** Está autorizada essa entrevista, a utilização da entrevista para sua tese.
6. **Entrevistador:** Perfeito, obrigado, Inspetor. São poucas perguntas, entre 10 ou 12, e a duração tem sido por volta de uns 20 minutos. A nossa busca é pela sua percepção pessoal, então não tem resposta certa, não tem resposta errada. É tentar captar mesmo a sua experiência. Beleza?
7. **Entrevistado 02:** Sim. OK.

8. **Entrevistador:** A minha primeira pergunta é saber como que o senhor tomou conhecimento da possibilidade do TAC no curso da situação que o senhor vivenciou. Em que momento o senhor ficou sabendo que existiria a possibilidade de ser celebrado o TAC?
9. **Entrevistado 02:** Sendo sincero, eu, quando fui convocado, não intimado, mas convocado, de que estava vindo uma investigação para apurar um fato, de primeira mão eu aguardava que fosse acontecer a questão da apuração. Então, foi aberto um processo, foram ouvidas várias partes para entender como aconteceu, foi convocado um colega de outra regional para fazer a apuração e é identificada uma falta funcional, vamos dizer assim.
10. Até então, antes de tudo acontecer, quando ocorreu o fato na situação do plantão, eu e minha equipe, eu estava até de chefe de equipe no dia, nós fizemos todo um resumo na PDI (Proposta de Detalhamento da Intervenção) e lançamos o fato como aconteceu. O que aconteceu: a outra parte envolvida (que é bom informar também, não sei se tem a questão de saber, foi com a **C3R** — Comunicação, Controle e Comando Regional — não foi contra um usuário, mas contra um colega da instituição, um colega com o qual alguns momentos posso dividir viatura). Inclusive, um deles envolvido, eu já trabalhei com ele na equipe, então ele me conhecia. Isso me deixou um pouco desconfortável.
11. O fato de já ter formalizado após a apuração, muito rápida do fato (aconteceu no domingo, na segunda-feira já tinha um ofício da outra parte para o chefe imediato, que é a SEOP, para enviar para a Corregedoria), isso eu soube por colegas próximos, amigos. "O que aconteceu? Aconteceu alguma coisa? Está tudo feito na PDI." Ou seja, o processo decorreu muito rápido, de uma forma que não foi tentada resolver de forma próxima, entre chefes. Já foi logo levada para apuração.
12. Então, quando já teve esse ofício, foi colocado, eu pensei: "Mas eu não fiz nada de errado, tenho provas do meu trabalho". Não sabia até então o que estava subindo. Eu simplesmente apenas para respeitar o coração, liguei um sinal de alerta, mas ao mesmo tempo estava confiante de que fiz o meu trabalho e tinha testemunhas e registros, não só da PDI, mas por fotos da situação do local, do que aconteceu, de que eu estaria amparado.
13. Aí foi feita a minha oitiva. Fiquei muito confiante porque eu explanei tudo, mostrei as provas, tudo mais. E até no momento da oitiva não foi feita nenhuma pergunta para mim. Expliquei toda a situação: "Ó, que tem a foto da situação. Naquele momento eu não podia sair daquele local. No meu ver, no meu lance do perímetro ali, havia um risco, eu não poderia abandonar aquele local para atender um outro, que até então não estava confirmado".
14. E a equipe de assuntos internos apurou, encerrou, e o meu processo decorreu e foi até a questão da apuração do colega convocado para... E constatou, do ponto de vista dele, constatou uma infração que seria insubordinação no cumprimento de ordem estritamente legal. Eu disse: "Caramba". Um colega também da Corregedoria, com quem eu trabalhei (trabalhei com muita gente aqui, que eles estão sempre circulando, então me conheciam), ele falou: "Nós estamos responsáveis aqui pelo processo e o colega achou que... vai oferecer um TAC para você". Eu: "Pô, como assim? Mas o que

- que eu fiz? Não está tudo comprovado ali dos procedimentos que eu fiz? Não fiz nada que... do que eu aprendi de acordo com o manual. No caso, tudo estava de acordo".
15. Inclusive, foi comunicado ao meu chefe imediato, NPF, que concordou com o meu procedimento antes de finalizar todo o processamento. Eu comuniquei a ele e deu nisso. Aí quando houve, "caramba", eu fiquei decepcionado. Como assim? E aí eu fui na Corregedoria falar com o Corregedor Regional, que foi explicar e tal sobre o negócio. "Ó, foi constatada uma falta funcional. É uma falta leve, vamos dizer assim." A questão de eu não assinar o TAC é prosseguir para o PAD, porque até então foi ali que eu descobri que na primeira investigação (IP) não foi considerada nenhuma prova para mim, porque fosse só de ampla defesa, não teve nenhuma. Foi só para verificar realmente se houve a falta funcional.
 16. O que me deixou chateado, vamos dizer assim, com o colega da outra parte, é que eu tive acesso (graças ao colega que me orientou, "você pode solicitar acesso ao processo"). Até então, não estava acompanhando para verificar a entrevista. Cara, foi feita uma combinação de depoimentos, que era nítida assim: "Caramba, cara, como é que a pessoa pode falar uma coisa dessa e com provas, quais as provas que eu tinha?". A foto de um veículo tombado ali, gerando risco, porque eu não poderia sair; do guincho que está no local bloqueando a faixa; a viatura próxima que poderia acionar uma outra equipe, mas queria que a gente fosse.
 17. Três viaturas de PRF sem ocorrência, sem procedimentos e uma bem próxima da gente, mas o colega por algum momento queria que a gente fosse e que a outra equipe ia render o que nós estávamos fazendo para a gente seguir para esse outro acidente. Nós estávamos atendendo um veículo tombado em um acidente sem vítima. Falei: "Nessa situação, por que você sugerir? Você aciona a equipe que está disponível". Eu não sei se o colega no dia não estava num bom dia, se eu feri o orgulho dele. "Não, eu quero que você vá. Você está se negando." "Não estou. Eu vou finalizar aqui o atendimento. Não tem situação livre para... Porque é uma alça, uma faixa, um reboque que estava ocupando mais da faixa. Veículo estava passando acostamento em alta velocidade. Por isso que o veículo tombou. Foi uma chuva, enfim." "Não, você vai, a equipe vai te render e você vai lá." Quando essa equipe chegou, já tinha acalmado o procedimento. Eu falei: "Siga que nós vamos render e fazer o final." No final da história, não houve acidente, não era o nosso trecho. Enfim.
 18. Então, isso tudo quando aconteceu para mim estava tranquilo porque eu tinha os fatos e a situação se desenvolveu. Não era trecho nosso, era mais estadual, não tinha sido confirmada. Quando desenrolou tudo, aí o Corregedor falou: "Ó, você só vai ser o... Apurado de pátio, né?". Aí o que aconteceu? Todos os colegas meus falaram: "Ô, cara, não assina, não assina, você está certo, não sei o quê". Aí eu estava para sair na próxima semana de licença de capacitação, tipo menos de uma semana. Então, eu corria o risco de ser intimado para ouvir, né? Por bem, para evitar, eu não era sindicalizado, então tinha que constituir um advogado ainda, me gerar um custo. E, resumindo a história, foi isso. Eu acabei assinando o TAC para não me estressar mais.
 19. Não sei se eu respondi a pergunta, foi um pouco extensa, mas a questão quando foi me oferecido o TAC, eu fiquei decepcionado, porque a minha convicção era que seria

arquivado, porque existe essa possibilidade. Mas não sou eu que decido isso, foi o colega que veio de fora e apurou, não, só verificou a falta funcional.

20. **Entrevistador:** E você então tomou conhecimento das repercussões do TAC nesse momento, quando você foi na Corregedoria conversar com o Corregedor, entender o que tinha acontecido. Foi o Corregedor nesse momento que te explanou sobre as vantagens, desvantagens, consequências da assinatura ou não do TAC?
21. **Entrevistado 02:** É, quando ele me chamou para assinar o TAC, eu já tinha dado uma estudada. É um instrumento mais recente. O colega inclusive tinha falado: "Vai gerar um PAD, vai te oferecer um TAC, mas aí você assina ou não". Eu já sabia que é um instrumento para evitar o PAD, vamos dizer, para faltas funcionais ou faltas no geral de menor potencial. Mas, ali naquele momento: "Beleza, mas eu não fiz nada errado". Entendeu? Então, quando ele me propôs: "Caraca, meu". Aí eu disse: "Pô, se eu tivesse cometido alguma coisa, realmente uma falta, eu realmente tivesse ignorado, não vou fazer ou enrolando, seria um instrumento ao meu favor". Ali a minha experiência que eu tenho com TAC realmente não é positiva da minha solução. Eu fiz realmente para não me gerar um estresse posterior com a confecção do PAD, que podia se arrastar por um período maior. Eu não estaria na regional, não estaria de serviço. Então, ia gerar uma ansiedade, estresse e tal...
22. **Entrevistador:** Na sua percepção, essa decisão foi motivada exclusivamente por essa questão que você trouxe, né, de resolver logo o problema para poder sair tranquilo de licença-capacitação, ou você sentiu alguma espécie de pressão, direta ou indireta, para aceitar o TAC?
23. **Entrevistado 02:** Não, não, foi livre. Não tive pressão nenhuma, não. Foi mais para não me estressar mesmo, porque ainda correria o risco. Não sei que comissão que viria de fora para poder verificar e vai que não considerasse minhas provas. Um detalhe que eu esqueci de contar: eu verifiquei com os colegas que me entrevistaram se a outra parte também vai ser ouvida, se eles adotaram o procedimento correto também, conforme o manual deles. Alegaram que seria sim avaliado, porque eu anexeí que existia... Pelo manual C3R, eles têm consciência situacional e do controle, eles têm a hierarquia ali.
24. Mas, aqui no caso, está tendo também uns conflitos muito grandes aqui do nosso efetivo com a C3R. E eu me senti, nesse momento em que foi fechado, que eu servi de exemplo. Porque a gente tem diversas vezes acionamentos falsos, falsos não, que não são conclusivos, muitas vezes não encontramos. Não é uma vez ou outra. Então, eu acho que nessa minha situação foi mais uma. E eu me senti um pouco... "Ó, está aqui o exemplo", por conta do trâmite muito rápido. Aconteceu no domingo, na segunda, 7 da manhã, já tinha um ofício para o SEOP e o SEOP já tinha mandado para a Corregedoria para apurar. Nem meu chefe, nem o chefe da delegacia foram comunicados. Eu fiquei, como eu tenho um bom relacionamento, eu trabalhei com várias pessoas que hoje eram SEOP ou eram da Corregedoria, então sabiam, me conheciam. Queriam saber: "Mas como é que você está envolvido nisso? O que foi que aconteceu?". Queriam perguntar para mim *in off*. Eu começo a explicar: "Pô, tive que fazer uma parte, não sei o quê, mas isso vai ser esclarecido".

25. Então, voltando à sua pergunta: eu realmente celebrei o TAC a meu contragosto, porque no meu ver parece que foi um favor. E eu sei que o papel desse instrumento não é um atestado de culpa, mas ali naquele momento me senti... Ah, tipo assim, ó, para a C3R, no caso, que gerou essa investigação: "Ó, está vendo? Ele assumiu", mas eu não assumi. Eu fiz isso justamente para não me estressar mais.
26. **Entrevistador:** Na sua percepção, o TAC foi um acordo ou uma espécie de punição, Inspetor?
27. **Entrevistado 02:** Cara, eu, pessoalmente, acredito que foi uma punição, porque eu sou um cara direito, tenho 10 anos, eu fui tratado ali como se fosse um cara que não gostava de trabalhar. Tudo bem que aqui é uma regional... Eu sou de Brasília. Aqui é uma regional que tem muito antigo, muito antigão, muito matrícula baixa. Eu não sei, o colega não me conhecia. Eu também não conhecia um dos colegas envolvidos, com quem eu falei via WhatsApp.
28. Outra coisa: a comunicação foi feita pelo WhatsApp. Não existe registro da parte deles de que eu me neguei, porque eu vacilei e atendi. Eu corri até atrás da PF para saber se tinha como recuperar essa ligação, porque a ponderação lá é que eu me neguei. Eu falei: "Caramba, e se fosse pelo rádio estaria registrado ou por meio da mensagem...".
29. Então, eu me senti decepcionado e punido, por conta, não sei, se uma vaidade (eram antigos que tem na C3R). Aqui, a regional no efetivo geral são antigos, e na C3R são antigos mais antigos. Qualquer questionamento que você faz, isso se toca. Eu perguntei quando eu sugeri, então com certeza foi aí, cara. Um colega que eu não sabia quem era, porque nós trabalhamos na escala, a gente trabalha geralmente com a mesma equipe, né? Tanto no posto como na C3R. Então, a gente acaba se... Esse dia eram todos diferentes.
30. **Entrevistador:** Com a experiência que você teve, o conhecimento que você adquiriu no processo, fazendo uma análise em retrospectiva, se você pudesse dar um conselho para você mesmo naquela época, você de agora para você daquela época, você aconselharia a celebrar o TAC novamente ou não?
31. **Entrevistado 02:** É, cara, puta pergunta difícil, hein, cara. Eu não me arrependo de ter assinado, porque eu fiz o que era mais fácil para mim, porque eu não queria o estresse sem gastar dinheiro. É outra preocupação. Até muitas vezes perguntei para esse colega se ficava alguma coisa na minha ficha funcional. Me garantiu que não ficava. Na época, bem ou mal, você é um cara... entre aspas, porque eu não conhecia, né? Sei, cara, do TAC do C3R, pô, eu fico meio... tudo bem que meio irônico, né? de sempre brincam comigo, enfim, fica essa mancha, vamos dizer assim. Mas eu tenho a minha, todo mundo conhece.
32. **Entrevistador:** Você se recorda de quais foram as obrigações que você teve que cumprir no TAC?
33. **Entrevistado 02:** Não, não foram, foram, foram bem razoáveis, não foram nada demais. Foram cursos para fazer na Escola de Governo, três cursos para fazer. Cursos online. Estudar o manual de controle de acidente. Então, eram dois manuais para estudar, que teoricamente foi o que eu infringi, e três cursos online que eram para ser feitos.

34. **Entrevistador:** No curso, né, da celebração do TAC, em algum momento você pôde influir ou participar da decisão da obrigação que ia ser proposta a você?
35. **Entrevistado 02:** Não, já estava lá no documento os três cursos que eu ia fazer e pronto. Não, não foi me dada opção.
36. **Entrevistador:** Você, na sua percepção, acha que o TAC impactou de alguma forma a sua carreira profissional na PRF?
37. **Entrevistado 02:** Sim, sim, sem dúvida. Deixei de ser bem mais proativo. Não sou mais voluntário. Então, eu faço o que me mandam. Só foi isso que eu errei de acordo com a análise deles, né? Então, a questão: não posso mais indagar, só tenho que cumprir. Não sou mais voluntário de sugerir, de mandar foto. Não, não faço mais. E eu falei isso, inclusive, com o chefe da delegacia na época: "Ó, não conte mais comigo. Só se me convocar, eu vou, mas não conte comigo, cara".
38. **Entrevistador:** Entendi. Na sua percepção, a celebração do TAC trouxe mais segurança ou mais insegurança em relação à resolução do caso?
39. **Entrevistado 02:** Insegurança. Segurança no sentido de... isso está resolvido e acabou.
40. **Entrevistador:** Você ficou mais seguro ou ficou menos seguro da resolução, dessa história ter chegado ao fim, desse fato, né?
41. **Entrevistado 02:** Isso, do da situação que gerou o TAC. É, porque parece ter um tempo, né? Fez um ano já, fez um ano em agosto, em junho que eu assinei. E parece que tem que ter mais um ano sem nenhuma falta, né, para poder gerar um outro TAC. Não é isso? É, então ainda estou nesse período ainda. No período de um ano que foi em 24, foi fevereiro de 24, até fevereiro de 25, eu fiquei bem quieto, bem tranquilo, bem sem nada. Aí passou um ano, cumpri o TAC dos cursos, as coisas todas. Parece que tem mais um ano, mas ainda estou... Não inseguro, vamos dizer assim, mas...
42. **Entrevistador:** Mas você sente como se estivesse na berlinda, como se estivesse inseguro de alguma falha, alguma situação adversa possa trazer uma repercussão negativa para você por conta desse período de 2 anos. Nesse sentido, o TAC te deixou mais inseguro do que o PAD que iria ter a punição.
43. **Entrevistado 02:** Não, porque eu não passei pela experiência do PAD, graças a Deus. Mas ainda eu continuo inseguro, sim. Todas as abordagens... não que eu nunca fui agressivo ou alguma coisa que me gerasse alguma investigação, mas todas minhas abordagens eu faço bastante lembrando. Fica aquela... Já tem um TAC. Eu te falei, engraçado é que eu sou um cara que gosta de trabalhar, então sou um cara que abordo, fiscalizo, dou revista, faço as coisas todas lá, e o problema foi com o colega, não foi com o usuário, né? E eu sei que o que me deixou mais triste foi isso, mas continuo tendo cuidado com o usuário, conceituando, né? Mas acaba sempre lembrando, sempre lembrando.
44. **Entrevistador:** Você acha que o TAC, como instrumento, para além do caso concreto que você passou, o TAC como instrumento, ele fortalece ou ele enfraquece a confiança entre policiais e Corregedoria?
45. **Entrevistado 02:** É, excluindo a minha situação e outras situações que eu sei de outros colegas que assinaram TAC por coisa bem mais banal, vamos dizer assim, com certeza é melhor, porque às vezes abriram, por exemplo, TAC para cinto, porque não

está usando cinto ou nome no uniforme. Pô, para isso, imagina abrir um PAD. É um instrumento muito mais rápido e mais fácil para o próprio colega que é penalizado ali, vamos dizer assim, advertido, não sei como é que se diz o termo.

46. **Entrevistador:** Na sua opinião, a Corregedoria está preparada para fazer a condução do TAC, desde a apuração da pertinência, a celebração e depois o acompanhamento do cumprimento? Você, pela experiência que você passou, você achou a Corregedoria preparada para conduzir o instrumento, o TAC?
47. **Entrevistado 02:** Eu posso dizer só pela regional onde aconteceu. Do meu ponto de vista, como eu não tenho uma experiência, acredito que não, porque a gente pensa, eu pensei que fosse tomar a questão do arquivamento. A gente nunca sabe o que vai acontecer. Então, isso mais vai servir para mim de experiência, de até de me preparar melhor, vamos dizer assim, ter mais evidência, apresentar mais evidência para que aquilo que seja apurado não seja concretizado. Eu não sei se isso faltou, foi falta de experiência mesmo ou a muita segurança de que não fosse evoluir. Então, do meu ponto de vista, aqui na regional onde passei, não achei que fossem preparados.
48. **Entrevistador:** A minha última pergunta, Inspetor, é saber se você teria alguma sugestão, né, que todo esse caso gerou uma reflexão profunda para você sobre o que aconteceu, sobre o TAC, sobre a Corregedoria, sobre a Polícia. E aí eu gostaria de saber se você, em suas reflexões, teria alguma sugestão para que, na sua visão, aprimoraria a utilização do TAC pela Corregedoria.
49. **Entrevistado 02:** É, mas é porque eu só consigo falar da minha situação, né? A gente tem a mania de ver a Corregedoria como punição, como um órgão punitivo. E eu acho que a Corregedoria podia olhar um pouco mais pelo policial, pela questão do serviço em si. Não sei se a experiência de todas as pessoas que trabalham lá é de pista, é de abordagem, experiência de ver o policial ali na cena. É igual o Ministério Público. Às vezes o cara está sentado na cadeira, sabe a letra da lei e não sabe o que a gente passa. Muitos colegas da Corregedoria têm muito tempo, principalmente da C3R, muitos anos fora da pista. Então, o trânsito muda muito rápido.
50. A situação, no meu ver, todo mundo concordou comigo: não era para eu largar o que estava fazendo e ir embora. O colega achou da parte dele porque ele era o superior hierárquico, que tinha que cumprir o que ele estava falando. Não está ali. Então, a Corregedoria é mais ou menos assim: às vezes vai apurar algo até um AGS, tudo bem que é um NPF que faz ou sei lá, qualquer outra coisa, apuração que faça durante o dia a dia, de ver ali o do policial do dia a dia. Claro que tem alguns que merecem mesmo. Então, o papel ali fundamental da Corregedoria é atuar. E aqui é uma regional muito tranquila quanto a isso em relação a crimes mais graves. Aqui não tem situações assim. Então, a Corregedoria aqui se tenta apegar a coisas pequenas, enquanto poderia estar apurando coisas mais sérias. É um problema daqui. Não posso falar para você como Nacional, aí em outras regionais, cada um tem a sua característica.
51. **Entrevistador:** Na sua opinião, seria que você acha que a análise do TAC seria bom que ela fosse realizada por policiais que tivessem uma experiência de pista, de atividade fim, para fazer uma análise mais pautada na realidade do policial?
52. **Entrevistado 02:** Sem dúvidas assim. Pelo menos ou chamar alguém que esteja na pista, na equipe, ou alguma coisa que possa refletir um pouco para o colega do que ele

está apurando ali, da situação. Não é fácil, óbvio, né? Mas não sei se para fazer parte da comissão poderia chamar um colega que não fosse da Corregedoria ou algum independente que pudesse levantar a situação da pessoa que está sendo apurada, o ponto de vista. Mas é claro, falando em casos administrativos, em casos que merecessem um TAC. Não vai apurar o cara que é corrupto, o cara que falta do serviço, uma coisa mais de outro nível. Essas faltas pontuais, faltas pequenas, que talvez seja só TAC, que é só advertência (se não me engano é até suspensão de 30 dias). Seria isso. Acho que sim. Como você perguntou, acho que concordo sim.

53. **Entrevistador:** Inspetor, vou só interromper a gravação que eu concluí as perguntas da entrevista. Só um instante.

1. POLICIAIS - ENTREVISTADO 03

2. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eh, inicialmente eu queria só perguntar o seu nome completo para três exigências da universidade.

3. **Entrevistado 03:** Certo. [ANONIMIZADO].

4. **Entrevistador:** Eh, inspetor, você autoriza a utilização da entrevista para tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?

5. **Entrevistado 03:** Autorizo sim.

6. **Entrevistador:** Beleza, inspetor. Obrigado. Eh, eu vou fazer um conjunto de perguntas, breves perguntas sobre a sua percepção sobre o TAC. E não existe resposta correta, tá, inspetor? O objetivo é entender como que você percebeu essa experiência que você passou com a celebração do termo de ajustamento de conduta, tá bom? Eh, a minha primeira pergunta é saber como você tomou conhecimento da possibilidade do TAC no seu caso, quem que apresentou a proposta e em que momento?

7. **Entrevistado 03:** Foi a própria comissão, se eu não me engano, né? Que tem bastante tempo, mas foi depois já de um certo tempo do processo rolando e aí já nos finalmentes, né, dada a possibilidade da punição não ser eh, alta lá, então havia a possibilidade do TAC. Então foi, se eu não me engano, foi a própria comissão e nos falou, né? Olha, a possibilidade tal, já que o caso de vocês não é tão grave e tal, e aí se a gente tinha interesse, né, de celebrar o TAC.

8. **Entrevistador:** Eh, você avalia que as informações que você recebeu, eh, elas foram claras e suficientes para você entender os seus direitos, as vantagens e as consequências da celebração do ajuste? Eh, como que você avalia esse momento em que você foi esclarecido sobre a possibilidade de TAC?

9. **Entrevistado 03:** Então, foi bem explicado, né? Eh, o pessoal foi bem profissional, eh, deixou bem claro que era uma possibilidade, né, a gente celebrar ou não, daí o processo continuaria seu curso normal. Eh, explicaram das implicações, né, do seria hum eh não se envolver em ocorrência... teria que também fazer um curso, né, na área de direitos humanos. Então, deixaram bem claro tudo o que a gente teria que fazer

para o TAC, né, todas as implicações. E aí eu entendo que foi bem claro, bem bem tranquilo e acabou que eu e os outros também todos aceitamos prontamente, que interesse também nosso era maior era encerrar já o processo que ele já vinha se alongando há algum tempo, né? Que teve troca de presidente, presidente teve que sair aí e é uma complicação se estar com processo tanto tempo assim.

10. **Entrevistador:** É justamente isso que eu ia te perguntar agora, é saber quais fatores influenciaram na sua decisão de aceitar o TAC.
11. **Entrevistado 03:** Eh, foi exatamente as implicações, né, do TAC, que eu não achei tão graves, tão eh difíceis de se cumprir, né? Era uns dois anos de, né, não se envolver em ocorrências, o curso na área de direitos humanos, mas principalmente a questão do tempo do processo já rolando. E para quem já respondeu um PAD sabe que é um negócio muito chato. Eh, aí foi realmente o tempo e encerrar o processo, sabe? Porque realmente a gente sabia que o motivo do PAD ele não era assim nada eh, a ocorrência em si ela foi um pouco fora do padrão, né? Nós estávamos realmente eh, cheios de já de demandas, viagem, o pessoal estava um pouco alterado, então justificava, né, o procedimento, exatamente porque foi um pouco fora do padrão. E a gente sabia que realmente alguma coisa, né, eh, uma censura, alguma coisa ia ter que acontecer. E a celebração do PAD para mim, principalmente, pesou a questão do tempo, do processo rolando e a possibilidade dele se encerrar logo.
12. **Entrevistador:** Entendi. Você sentiu algum tipo de pressão para aceitar o TAC?
13. **Entrevistado 03:** Não, não, não, de forma nenhuma. Só eh, realmente explicar que é a possibilidade e também o que seria teria que cumprir, né? E eu, principalmente, pessoalmente, eh, de pronto já aceitei, porque já vinha me alongando demais esse processo e já estava tirando sono e coisa muito chata. E aí eu vim já celebrar e foi tranquilo. Fiz o curso, achei até interessante.
14. **Entrevistador:** O TAC então foi percebido por você como uma medida justa no caso?
15. **Entrevistado 03:** Sim, percebi justo porque eh, como eu falei, eh a abordagem que gerou PAD, ela foi um tanto quanto fora do padrão, entendeu? Né? Realmente a gente se excedeu um pouco eh, fora de toda a doutrina, né? E realmente algo, alguma punição, né, a gente realmente iria ter que assumir alguma punição, porque foi uma ocorrência fora do padrão. E o prazo, o tempo que estava rolando, aquela chateação toda. Então, eu achei por bem as implicações do TAC, né, que era o curso de direitos humanos, era eh manter um procedimento padrão no mínimo dois anos. Não sei se não vem a ocorrência, bem tranquilo, até porque no nosso caso foi uma situação bem bem atípica, bem peculiar, né? A equipe toda já estava... era muita convocação, principalmente para o Rio de Janeiro, era durante a operação, aquelas operações de reforço do Rio de Janeiro, então estava todo mundo já saturado e aí essa ocorrência em si saiu do padrão. Então para as outras, depois do TAC, a gente voltou ao padrão normal de cortesia, urbanidade. Nunca mais tivemos problema com alguma demanda de pessoal reclamar, né, ouvidoria, corregedoria; de abordagem foi código padrão. Então foi aquele foi um caso peculiar e que eu achei justo a celebração do TAC, até porque alguma punição teria que ter.

16. **Entrevistador:** Se você tivesse a oportunidade, né, uma análise de retrospectiva, eh, com o conhecimento, com a experiência que você tem hoje, né, você faria essa escolha novamente pela celebração do TAC?
17. **Entrevistado 03:** Sim, faria, faria sim, porque como eu falei, ao meu ver, foi justo e é um instrumento que se o servidor realmente eh, reconhece que foi um caso atípico, uma coisa que saiu do padrão, não é corriqueiro, né? Eu acho que ali cumprir o TAC, volta para sua rotina normal, sem nada fora do padrão e vida que segue, né? E eu acho que é um instrumento muito assim eh, bem-vindo, principalmente no nosso caso, como eu falei, sempre mais de 15 anos de serviço público policial, sem nunca ter me envolvido em ocorrência fora do padrão, e aí uma situação em si que um conjunto de fatores pesou, aí você de repente vai responder um PAD e tem uma possibilidade de uma punição alta. E aí tudo pesa, né? A tua ficha, o pessoal não... servidor padrão, uma situação peculiar. Então há possibilidade aqui: "vamos, se você quiser celebrar o TAC, é isso, isso, isso tem que ser cumprido". Eu achei muito interessante. Faria de novo.
18. **Entrevistador:** Sim. Você acha que o TAC impactou de alguma forma a sua vida profissional? Você sentiu algum impacto na sua vida profissional tendo celebrado o TAC?
19. **Entrevistado 03:** Não, assim, negativamente não. Positivamente porque como eu falei, eu tive que fazer um curso na área de direitos humanos, né, que era uma das obrigatoriedades lá do TAC. Uma coisa que engrandeceu, eu tinha uma resistência sobre esse curso humano, abriu essa possibilidade e negativamente acho que não. Não pesou não. Tranquilo.
20. **Entrevistador:** Acho que na sua opinião, pela sua experiência, a celebração do TAC trouxe mais segurança ou mais insegurança em relação à resolução do conflito ali que a resolução do seu caso? Você se sentiu mais seguro com a resolução do TAC ou você se sentiu eh, menos seguro com a celebração do TAC?
21. **Entrevistado 03:** Eu me senti mais seguro porque era o encerramento de um processo longo, processo já vinha se arrastando e chato, você perdia noite de sono aí. E como a gente se prontificou, né, a cumprir os requisitos lá do TAC, foi bem tranquilo, então me senti seguro que dali aquela situação estaria resolvida, que era o que mais interessava para nós naquele momento.
22. **Entrevistador:** Você acha que o TAC fortalece ou enfraquece a confiança entre policiais e corregedoria?
23. **Entrevistado 03:** Eu acho que fortalece.
24. **Entrevistador:** Por quê?
25. **Entrevistado 03:** Como eu falei, eh não é todo caso, né, que se oferece um TAC. Então depende muito da ficha profissional do servidor e a situação em si. Então isso você já vê que eh muda um pouco aquela percepção de corregedoria quer sempre punir o servidor, quer sempre eh demitir, fazer de exemplo e tal. Não. E de repente a pessoa, a comissão vê que o teu caso é fora do comum, não é o padrão, e te oferece um instrumento desse que é você se ajustar, você realmente repensar ali o seu procedimento e te dá a oportunidade de você voltar para a tua rotina, para o teu trabalho sem o peso de uma punição alta, sei lá, suspensão por causa da demissão. E

você volta tranquilo, tendo ciência de que errou, mas que foi dado por toda a tua vida pregressa, né? Pesou para que se oferecesse um termo de ajuste de conduta. E ao meu ver, ela fortalece porque quebra-se um pouco essa visão de que qualquer ato seu, independente, a corregedoria está ali só para ferrar o policial e aplicar a maior penalidade possível. Não, eu acho que gira um pouco essa chave aí.

26. **Entrevistador:** Eh, no seu caso, você sentiu a corregedoria devidamente preparada para conduzir o TAC?
27. **Entrevistado 03:** Sim, eu percebi dessa forma. Colegas que eram de área operacional, que depois foram para a corregedoria, então tinham um conhecimento grande da área fim, né? Que você realmente às vezes está sujeito a esses descontrole emocional, tanto seu quanto do abordado, não é questão tão simples, né? Então, e eu entendi que a comissão estava bem ciente, tanto da parte eh, regulação, né, de legislação, quanto da parte pessoal, né, do policial. Acho que pela experiência todos já haviam trabalhado na área fim, então sabiam que realmente é uma situação que não é difícil de acontecer.
28. **Entrevistador:** Entendi. Eh, na sua visão, o TAC foi uma oportunidade de acordo ou foi uma espécie de punição?
29. **Entrevistado 03:** Um acordo, uma espécie de acordo. Não, não vi como uma punição, não.
30. **Entrevistador:** Eh, minha última pergunta, inspetor, eh, a partir da experiência, né, que você teve, se você teria alguma sugestão para aprimorar a utilização do TAC?
31. **Entrevistado 03:** Talvez. É porque no meu caso foi muito peculiar porque teve que mudar o presidente da comissão, aí o processo se arrastou por mais tempo. Então eu não sei hoje num processo onde vai seguindo o curso certinho se já ali no meio para frente há possibilidade de oferecer. Porque, como eu falei, quem já respondeu um PAD sabe que é uma coisa muito chata, muito tira o sono, e às vezes se logo no início ali já pegar a ficha do servidor, né, vê que aplica-se a possibilidade do TAC, seria interessante já oferecer. Depender do cidadão também, né? O cara "não, eu quero tal", porque aí você evita o desgaste do tempo do PAD. É muito só no final lá você vai, então tá, vamos aqui oferecer um TAC, sendo que no começo talvez pelo conjunto da obra lá poderia ser oferecido e aí se resolvia e o servidor não fica com esse negócio de responder PAD que é chato.
32. **Entrevistador:** Você está falando então se a sua sugestão seria pudesse eh, a celeridade na celebração.
33. **Entrevistado 03:** Isso, exatamente. Se vê que pode, faz logo a proposta do TAC.
34. **Entrevistador:** Acho que inspetor, essas eram minhas perguntas. Eu vou só interromper a gravação aqui.

1. POLICIAIS - ENTREVISTADO 04

2. **Entrevistador:** Inspetor, eh, qual seu nome completo, por favor?
3. **Entrevistado 04:** [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Eh, gostaria da sua confirmação. Você autoriza a utilização dessa entrevista na tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?
5. **Entrevistado 04:** Sim, autorizo.
6. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eh, a minha primeira pergunta é para você eh saber no na experiência no seu caso, quando você celebrou um TAC, quando que você tomou conhecimento da possibilidade do TAC no seu caso? Em que momento você ficou sabendo que a situação poderia ser resolvida com TAC?
7. **Entrevistado 04:** Putz, eu não lembro. Eu lembro que... eu sinceramente não lembro. É que eu lembro que eu achava que não, que só iam me fazer perguntas e que não ia dar nem TAC, eu achei. Então quando deu o TAC, quando ofereceram o TAC, eu fiquei até meio surpreso, porque eu achei que nem o TAC eu ia ter. Aí ofereceram o TAC, aí eu aceitei, né? Mas eu lembro que inicialmente eu achei que não ia dar nada assim, nem o TAC.
8. **Entrevistador:** Então, foi ao final da apuração que a corregedoria veio com a questão do TAC para você?
9. **Entrevistado 04:** Sim, pelo que eu me lembro, sim. Que eu achava, quando eu fiquei sabendo do processo da corregedoria... como era uma coisa que a princípio toda a chefia estava do meu lado, todo mundo me conhecia e sabia do meu jeito de trabalhar e, enfim, eu achei que por ser uma coisa eh, uma coisa muito relativa e por toda a chefia me conhecer e a princípio estar do meu lado, eu achei que o que a corregedoria ia fazer era apenas a obrigação deles de falar comigo, etc. Então, eu nem imaginava que ia dar um TAC. Aí no final ofereceram o TAC e acabei aceitando para encerrar logo o processo, né?
10. **Entrevistador:** Você se recorda de como que foi apresentado o TAC para você? Quais foram as informações que te passaram sobre vantagens, consequências de aceitar ou recusar?
11. **Entrevistado 04:** Não lembro, né? Não lembro. Pelo... assim, pelo que eu me lembro, eu fui... eu não lembro deles assim oficializando... eu tenho uma conversa com a corregedoria com eles me explicando o que que é o TAC. Eu não lembro disso. O que eu acredito que o TAC eu meio fui atrás para ou fui atrás ou meio que sabia por cima o resultado, que depois de alguns anos eh, saía do meu histórico. Mas eu não lembro de uma conversa com a corregedoria falando sobre o TAC. Isso aí eu não lembro.
12. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, eh, quando você decidiu pela celebração do TAC, você avalia que você tinha uma clareza, uma boa clareza sobre o que que era, o que que implicaria? O seu nível de consciência sobre o instrumento, quando você decidiu, era boa?

13. **Entrevistado 04:** Sim, sim, acredito que sim. Eu estava, quando eu aceitei, eu já sabia como funcionava. Eu estava ciente do funcionamento do TAC. Estava ciente, sim. Estava com consciência.
14. **Entrevistador:** Eh, você se recorda quais fatores influenciaram na sua decisão de celebrar?
15. **Entrevistado 04:** Era, eu acho que para encerrar logo o processo. Porque eh, se eu não aceitasse, pelo que eu me lembro, se eu não aceitasse o TAC, eu ia ter a chance de me defender, né? De me defender, eh, digamos, oficialmente, só que aí o processo ia continuar, né? E aí, como o TAC meio que encerra o processo logo sem grandes consequências para o servidor, aí para parar a encheção de saco e ter aquele assunto na minha cabeça, eu aceitei pelo encerramento da situação, né, do processo.
16. **Entrevistador:** No seu caso, você sentiu algum tipo de pressão para aceitar o TAC ou você entende que foi uma decisão livre da sua parte?
17. **Entrevistado 04:** Decisão livre. Não houve pressão.
18. **Entrevistador:** No seu caso, você percebeu que o TAC foi uma medida justa para você?
19. **Entrevistado 04:** Hum. Não, não achei que foi justo não. Para mim, assim, provavelmente todo mundo deve achar a mesma coisa, né? Mas para mim foi... eu lembro que eu lendo o documento da Corregedoria me deu um desgosto absurdo assim das coisas que eles falaram e tal. E eu achei uma injustiça assim gigante. Eh, lembro que eu fiquei muito, muito mal, assim, fiquei muito, muito chateado. Porque eu gosto muito de trabalhar, estou há 6 anos na polícia e 6 anos que eu gosto muito do que faço. Eu vou trabalhar feliz, eu gosto do que eu faço e, modéstia à parte, eu faço com muito profissionalismo. Aí eu lembro que lendo o documento lá da Corregedoria falando que eu faltei com isso, faltei com aquilo, que eu não respeitei isso e blá blá blá, lembro que eu fiquei muito mal. E aí o... quando ofereceram o TAC também eu achei assim meio que injusto, mas não pelo TAC em si, mas por toda a situação que eu acreditava ser injusta. Aí eu aceitei só para acabar o processo logo.
20. **Entrevistador:** A situação que você se envolveu, ela era relacionada a um descumprimento de norma ou uma questão de relacionamento com outro servidor ou com relacionamento com o usuário? Eh, sem precisar entrar no detalhe do que houve, ela versava sobre eh, um mero descumprimento de norma ou uma questão relacional com outro policial ou com o usuário?
21. **Entrevistado 04:** Foi um descumprimento teoricamente... não, um descumprimento de norma. Tinha... que eu posso falar, eu não tenho problema em falar.
22. **Entrevistador:** Pode. Se você se sentir confortável, inspetor.
23. **Entrevistado 04:** Não, dá para falar. Era um saque de carga. Há 5 anos que eu trabalho com saque de carga, há 5 anos que a principal ocorrência que eu lido é saque de carga. Então, tipo, é a principal coisa, a gente está acostumado. Aí era um saque de carga que foi comunicado de uma maneira que não ficou claro o saque de carga, enfim, tinha toda uma situação que não vale a pena explicar tudo. Aí a gente acabou não indo por conta dessa informação que chegou quadrada para a gente, enfim, tinha toda uma situação lá. Daí a gente acabou não indo nesse saque de... nesse teoricamente saque de carga que a história é muito estranha, mas enfim, na teoria foi

um saque de carga que eu e minha equipe não fomos. Eh, e aí foi isso. Então, por isso que teve o TAC.

24. **Entrevistador:** E essa comunicação foi via C3R, a da do saque de carga, possível ocorrência?
25. **Entrevistado 04:** É, foi a C3R informou a gente, mas ela informou de uma maneira totalmente fora do padrão. Normalmente eles mandam no grupo da delegacia: "Atento OP, tal, protocolo tal, usuário informa tal tal". Não. Ele mandou diretamente para o nosso WhatsApp de uma maneira bem informal, parecia tipo um amigo conversando com a gente, não tinha protocolo, não tinha nada. E era bem nas greves quando os caminhoneiros fecharam as BRs nas eleições e a BR estava fechada já fazia dias, já não tinha caminhão, não tinha fila, já estava vários dias fechado. E aí eles mandaram a informação de uma maneira muito fora do padrão e com algumas palavras que dava a entender que a bola estava com eles, tipo como se eles fossem confirmar. Aí eu liguei para a concessionária, olhei nas câmeras, não tinha nem fila. O local que eles falavam que estava tendo saque de carga, eu olhei pelas câmeras e não tinha fila. E a C3R também falou que ia confirmar ainda se houvesse mais ligações e tal para confirmar. E aí, como parecia que a bola estava com eles de confirmar a denúncia, eh, eu liguei para a concessionária, olhei nas câmeras no quilômetro que informaram o saque de carga e não tinha fila nenhuma, porque a BR estava fechada já fazia dias. Aí, por isso que a gente não foi. Eh, então parte do problema assim, eu acredito que foi a forma que a C3R nos informou também.
26. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, eh, na sua opinião, o TAC celebrado, ele foi um ajuste, um acordo ou ele foi uma espécie de punição para você?
27. **Entrevistado 04:** Ah, pode repetir a pergunta?
28. **Entrevistador:** Na sua... o seu sentimento ao celebrar o TAC eh, foi de que você estava fazendo um acordo ou de que você estava sendo de alguma forma penalizado, punido?
29. **Entrevistado 04:** É, eu acho que um acordo. Eu acho... eu não me senti punido porque eh, no final eu fiquei com a sensação de que a corregedoria estava apenas fazendo o que ela teoricamente tinha que fazer. Todo mundo quer tirar o seu da reta. Essa é a regra geral. Em todos os casos tem às vezes... enfim, todo mundo quer tirar o seu da reta e a corregedoria, como ela foi acionada, acredito que ela só fez o que mais ou menos tinha que... talvez eles podiam ter abraçado e ter meio que lutado para me defender, mas eu acho que não vem ao caso e não dá para esperar isso. Acho que eles só fizeram o que a teoria mandava eles fazerem e aí eles fizeram. Então eu não vi como uma penalização, vi como meio que uma... o resultado foi uma injustiça, mas eu não vejo como penalização. Não vejo como punição, não.
30. **Entrevistador:** Certo, inspetor. Eh, analisando hoje, você tomaria essa decisão novamente? Se você pudesse voltar no tempo e dar um conselho para você mesmo, né, você aconselharia celebrar o TAC de novo? Ou hoje você acha que tomaria outra decisão?
31. **Entrevistado 04:** Não, celebraria de novo.
32. **Entrevistador:** Você se recorda qual foi a obrigação que você teve que cumprir no TAC?

33. **Entrevistado 04:** Coisa acho que meio subjetiva de se comprometer a... eu não lembro direito, mas acho que era tipo se comprometer a trabalhar direito, trabalhar profissionalmente, atender ocorrência, que é tipo o dia a dia que eu faço sempre. Por isso que eu também... cara, vou me comprometer a fazer uma coisa que eu já faço desde que entrei na PRF. Então, por isso que eu achei tranquilo.
34. **Entrevistador:** Perfeito. Eh, você acha que o TAC impactou de alguma forma eh, a sua vida profissional?
35. **Entrevistado 04:** Não, assim, eh, acho que no começo, logo após o TAC... deixa eu clarificar a minha mente, porque a gente foi denunciado pela equipe do NOE, do Núcleo de Operações Especiais, que denunciou a gente. Então, a gente ficou muito cabreiro com outros PRFs em geral, assim. A gente ficou o tempo todo achando que alguém ia passar a perna na gente, que a gente estava rodeado de lobos, eu e minha equipe, né? Então, mas eu acredito que isso não foi pelo TAC, eu acredito que foi pelo NOE que denunciou a gente sem conhecer a gente, sem nada assim. Então acho que a gente ficou meio arredoio, meio com medo. Nossa PDI ficava gigante, gigante. Qualquer coisa que a gente fazia, a gente escrevia. Mas eu acho que isso foi por conta do NOE ter denunciado a gente e não pelo resultado final que foi o TAC.
36. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Entendi. Eh, você acha que a celebração do TAC trouxe mais ou menos segurança para você em relação à resolução do problema? Para você ter feito o TAC te deu mais tranquilidade... mais ou menos tranquilidade para "acabou esse assunto"?
37. **Entrevistado 04:** Ah, não acho que... não sei, indiferente. Eu sei lá, só assinei, não lembro de ter ficado mais tranquilo ou mais preocupado. Não sei, difícil responder.
38. **Entrevistador:** OK. Você acha que o TAC fortalece ou enfraquece a confiança dos policiais com a corregedoria?
39. **Entrevistado 04:** Enfraquece ou fortalece? Ah, olha, não sei falar por mim. É que eu tenho uma visão... normalmente eu tenho uma visão muito diferente de todo mundo. Normalmente eu vejo com meus colegas, ninguém gosta de corregedoria, todo mundo fica com pé atrás com tudo. E eu nunca vi a corregedoria como uma inimiga. Para mim faz o trabalho deles. Eh, então, cara, para mim não... eu não vi de forma negativa não.
40. **Entrevistador:** Você sentiu a corregedoria eh, preparada para conduzir a celebração do TAC?
41. **Entrevistado 04:** Sei lá, acho que indiferente. Eh, eu vi o documento, li o documento e aceitei o documento, assim, não teve grandes interações para eu fazer uma análise da preparação deles ou não. Acredito que sim. Acho que estavam bem capacitados, sim.
42. **Entrevistador:** Eh, minha última pergunta, inspetor, eh, baseada na sua experiência pessoal, né? Eh, você teria alguma sugestão para o aprimoramento da utilização do TAC na PRF?
43. **Entrevistado 04:** Eu acho que... eu não sei se já faz parte do processo ou se eles fizeram isso ou não, mas eu acho que seria uma boa eles não conversarem apenas com a equipe envolvida, conversar com a chefia também. Isso provavelmente devem fazer isso, né? Não sei se fizeram no meu caso, mas conversar com a chefia também. Porque eh, modéstia à parte, a minha equipe da delegacia é uma das melhores. A gente

dá muito resultado, a inteligência gosta muito da gente porque a gente sempre aborda os QTCs deles, as outras equipes costumam cagar para o QTC. Então é uma equipe muito boa, a gente gera muitos números para a delegacia e a chefia gosta muito da gente, tanto NPF, supervisor, enfim. E as outras equipes também sabem da nossa fama de ser uma equipe boa, que trabalha bastante. E eu não sei se a Corregedoria estava ciente disso. Não sei se eles conversaram com o nosso supervisor, se conversaram com o NPF, se conversaram às vezes de maneira indireta com outros colegas. Se eles fizeram isso, é OK. Se não fizeram, eu acho que seria bom eles fazerem também.

44. **Entrevistador:** Você diz no sentido de procurar conhecer melhor quem é esse policial que está envolvido nessa situação?
45. **Entrevistado 04:** Isso. Porque eu não sei, a princípio eles olharam a denúncia e conversaram com a gente. Eu não sei se eles fizeram um trabalho mais geral de olhar por cima, tentar ver mais a situação, conhecer melhor os PRFs. Eh, não sei se eles fizeram isso. Se eles não fizeram, eu acho que seria uma boa sempre conversar com a chefia, porque a chefia sabe quem trabalha, quem não trabalha, quem faz, quem não faz. E acho que para a corregedoria seria bom eles conversarem com a chefia e não ver só o concreto, só as informações que eles têm através do processo da denúncia lá. Seria interessante eles conversarem com a chefia para saber como é que é a equipe.
46. **Entrevistador:** Perfeito, eu vou interromper aqui a gravação. Quer concluir as perguntas?
47. **Entrevistado 04:** Uhum.

1. POLICIAIS - ENTREVISTADO 05

2. **Entrevistador:** Beleza, inspetor. Eh, por gentileza, inspetor, seu nome completo, por favor.
3. **Entrevistado 05:** É [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Inspetor, você autoriza a utilização dessa entrevista para tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?
5. **Entrevistado 05:** Autorizo.
6. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Inspetor, como eu tinha comentado contigo, eu vou fazer algumas perguntas, poucas, sobre a sua experiência na celebração de um termo de ajustamento de conduta. Eu não procuro respostas corretas, tá? Procuro a sua percepção pessoal sobre a experiência que você teve, beleza? Então, fica à vontade para dizer a sua opinião livre sobre a experiência, beleza? A minha primeira pergunta eh saber como você tomou conhecimento da possibilidade do TAC no seu caso. Em que momento?
7. **Entrevistado 05:** É beleza, cara. O que aconteceu? Teve uma situação com um colega de serviço e eu estava na iminência de ir para o curso de choque da PRF, já estava selecionado, já tinha passado no TAP, já estava praticamente certo, só que eu não poderia ter procedimento aberto. Aí foi que saiu, surgiu essa possibilidade de, de fazer

o TAC, né, e ir para o curso. Então, foi assim a única saída que eu tinha para ir para o curso.

8. **Entrevistador:** E houve uma IPS? Em que momento que você ficou sabendo que o TAC era uma possibilidade para resolver a questão?
9. **Entrevistado 05:** Não, não, não houve IPS. Eu acho que só teve uma comunicação, né, e a própria corregedoria me procurou, né, e já me jogou essa possibilidade para nem sequer abrir a IPS, entendeu? Foi antes da IPS.
10. **Entrevistador:** Eh, as informações que você recebeu para tomar sua decisão sobre a celebração do TAC na sua situação, você considerou que elas foram suficientes para você eh, tomar sua decisão?
11. **Entrevistado 05:** Foram, foram, foram sim. O colega da corregedoria era um amigo, né? Ele já explicou e viu eh, as possibilidades que eu tinha aí para fazer, né? Eh, assumindo ou não fazer o TAC. E então, tipo, analisando ali, eu tinha que ir para o curso, eu queria ir muito para o curso. Então, assim, era uma, era a única saída viável para mim ali.
12. **Entrevistador:** E quais... você já deu uma breve indicação, mas queria que você explanasse, né, mais claramente, quais fatores influenciaram na sua decisão de aceitar o TAC.
13. **Entrevistado 05:** O TAC no momento ele foi conveniente para mim, né? Então, eh, se fosse aberto o IPS procedimento, eu perderia o curso, né? Então, assim, para mim foi uma saída viável, não teve praticamente prejuízo algum para mim.
14. **Entrevistador:** Você sentiu algum tipo de pressão direta ou indireta para aceitar o TAC?
15. **Entrevistado 05:** É, de certa forma sim, né? Eu tinha que aceitar, senão eu não iria para o curso. Então, se for uma via de mão dupla, eu queria ir para o curso, então assim, não tinha outra saída se não aceitar.
16. **Entrevistador:** No caso concreto da sua experiência, você entendeu como uma medida justa o TAC?
17. **Entrevistado 05:** Não, não entendi porque na minha cabeça não merecia sequer uma investigação da situação. Uma situação totalmente banal. Ah, eu acho que se fosse apurado não daria em nada.
18. **Entrevistador:** Hum, entendi. Eh, essa a sua situação envolveu eh, uma situação de trabalho envolvendo outro colega?
19. **Entrevistado 05:** Isso. Foi uma situação de grupo de WhatsApp, besteira de alguma palavra ali, alguma coisa de o colega se sentiu constrangido e procurou.
20. **Entrevistador:** Analisando em retrospecto, né, eh, por tudo que você passou e pela reflexão que você tem hoje, você faria novamente o TAC se você pudesse voltar no tempo naquela situação?
21. **Entrevistado 05:** Sim. Agora, se eu não tivesse necessidade de ir para o curso, eu não faria. Se eu não estivesse necessitando de estar com a ficha limpa, né?
22. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, eh, você se lembra de quais obrigações foram determinadas no TAC para você cumprir?
23. **Entrevistado 05:** Cara, meu TAC tinha que ficar por dois anos sem xingar um colega. Foi somente isso. Só isso. Só isso.

24. **Entrevistador:** Você sente que o TAC impactou a sua vida profissional de alguma forma?
25. **Entrevistado 05:** Não, não mudou nada não.
26. **Entrevistador:** Eh, na sua experiência, a celebração do TAC trouxe mais segurança ou menos segurança em relação à resolução do problema?
27. **Entrevistado 05:** Cara, para mim menos segurança, né? Porque é uma situação que, ao meu ver, foi injusta, mas que eu tive que fazer.
28. **Entrevistador:** Entendi. Eh, você acha que o TAC como instrumento, né, de resolução de conflitos funcionais, ele fortalece ou enfraquece a confiança entre policiais e corregedoria?
29. **Entrevistado 05:** Sim, irmão. Acho que... eu acho que celebrar ele é um instrumento necessário, né? Acho que ela é importante e resolve alguns problemas mais rápido. Acho que os procedimentos eles duram por muito tempo e isso desgasta o policial. Então, o TAC é uma forma célere, né? E às vezes não é tão justa, mas não é tão lesiva também ao policial, né?
30. **Entrevistador:** Na sua análise, no seu caso, o TAC foi uma forma de resolução do conflito, foi uma forma de um acordo ou foi uma espécie de punição na sua percepção?
31. **Entrevistado 05:** Não, na minha concepção foi uma punição.
32. **Entrevistador:** Punição? Você sentiu punido com a celebração do TAC?
33. **Entrevistado 05:** Fui punido porque eu xinguei outro colega. Então assim, na minha cabeça, foi uma questão totalmente banal, que não necessitaria da intervenção da administração pública.
34. **Entrevistador:** Entendi. Eh, na sua opinião, a corregedoria se mostrou preparada para conduzir a celebração do TAC? Você sentiu a corregedoria bem preparada para eh, cumprir esse fluxo de celebração do TAC?
35. **Entrevistado 05:** Achei sim, achei.
36. **Entrevistador:** Eh, e minha última pergunta, inspetor, eh, você teria alguma sugestão para aprimorar a utilização do TAC pela PRF baseado na sua experiência?
37. **Entrevistado 05:** Na realidade, o TAC, o servidor às vezes faz com receio, né, de alguma punição que se ele fosse analisar friamente após o processo, eu acho que ele entenderia que não seria cabido, mas ele faz justamente para não ter esse transtorno. Então eu acho que ele deveria ser melhor explicado para o policial, né, de até mesmo a questões funcionais dele ali, mas eu acho que por receio mesmo o cara prefere zerar esse problema do que ele iniciar um processo administrativo.
38. **Entrevistador:** Você acha que o policial ele não tem um conhecimento adequado sobre o que que é o TAC, como que o que que implica vantagens e desvantagens? Você acha que o policial ele não tem uma consciência, um conhecimento adequado?
39. **Entrevistado 05:** Não, acho que sim. O policial sabe, inclusive, no meu caso, eu fui bem orientado, né, qual que seriam as consequências e tal, mas eu acho que ele firma o TAC justamente com receio de ser punido, uma punição mais grave, né? Claro.
40. **Entrevistador:** Entendi. Então você acha, na sua experiência, que o TAC não é um acordo, é uma forma de evitar a punição, seria?

41. **Entrevistado 05:** Eu entendo assim. Eu coloco na balança as duas possibilidades, né? Um PAD, um procedimento, ou eu firmar esse termo aqui, fazer algumas exigências e morrer o processo. Então assim, é um mal necessário.
42. **Entrevistador:** Entendi, inspetor. Inspetor, essas eram minhas perguntas. Eu vou só parar a gravação aqui, um minutinho só.

1. POLICIAIS - ENTREVISTADO 06

2. **Entrevistador:** Perfeito. Inspetor, qual o seu nome completo, por favor?
3. **Entrevistado 06:** Eh, [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Inspetor, você autoriza a utilização dessa entrevista para tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?
5. **Entrevistado 06:** Sim.
6. **Entrevistador:** Beleza, inspetor. Eh, eu não tô procurando respostas corretas, tá, inspetor? Tô procurando apenas entender a sua percepção pessoal sobre a sua experiência pessoal, né, em relação à celebração do TAC, tá bom? Então, fica à vontade nas suas respostas, porque o meu objetivo é justamente esse, eh, tentar captar a sua impressão pessoal mesmo. Tá bom?
7. **Entrevistado 06:** Tudo bem.
8. **Entrevistador:** Eh, a minha primeira pergunta é saber como que você tomou conhecimento da possibilidade do TAC no seu caso, em que momento?
9. **Entrevistado 06:** Eu fiz uma pesquisa a respeito por alto, mas assim, o conhecimento de fato foi mediante o processo mesmo, dentro do processo, quando chegou a proposta pelo corregedor geral.
10. **Entrevistador:** Perfeito. Eh, as informações que você recebeu, você entende que elas foram suficientes para que você tivesse um conhecimento claro do que significava o TAC, vantagens, desvantagens, consequências?
11. **Entrevistado 06:** Não vou dizer que elas são suficientes, não, né? Elas são superficiais do que é o TAC, né? Acho que é meio empírico o que é o TAC para o efetivo. Eh, mas assim, dizer que lá dentro do processo o despacho detalha pormenorizadamente quais são as consequências ou não, não. É como se fosse uma proposta mais benéfica para você. Só que eh, eu acho que falta ali dentro, cara, eh, um aprofundamento mais, porque é como se ele só fosse um benefício: "Não, você vai celebrar um TAC aqui, isso é muito benéfico para você". Só que eh, eh, na prática, se isso traz alguma consequência para mim, como por exemplo a própria proibição de celebração, isso de certo modo é um prejuízo, cara. Eu não posso celebrar outro, como é que aquilo não é uma punição, entende? Então eu acho que isso também deveria ficar mais detalhado dentro do despacho de celebração.
12. **Entrevistador:** Perfeito. Inspetor, você poderia me dizer quais fatores que influenciaram a sua decisão de aceitar a celebração no TAC?
13. **Entrevistado 06:** O primeiro, eh, em tese, é para morrer o processo, morrer, né, entre aspas, né? Porque a partir da celebração aquilo ali meio que não dá uma continuidade,

a gente vai ficar só aguardando eh aquele lapso de tempo de cumprimento do TAC. Eh, esse é o primeiro, a questão da rapidez. Eh, mas o segundo eu confesso que foi mais medo de partir para a briga ou justamente conversar com outros colegas que celebraram o TAC... não celebraram o TAC, resolveram eh, eh, entrar com recurso, resolveram não assinar, e o fato de não assinar eles acabaram tendo o processo. É, eles acabaram tendo como deslinde um processo que acabou sendo mais gravoso do que a própria proposta para eles. Então, no fim das contas, não foi, ao meu ver, sabe, eh, a questão da minha celebração não foi algo de justiça e sim necessariamente de medo. É complicado dizer assim, medo, porque assim, como assim? Tua conduta, tu acha que ela foi mais gravosa? Não, mas a gente lida com seres humanos e o ser humano é falho. E em algum momento eu receei que aquilo pudesse ser encarado como uma afronta, que é o que eu percebi pelos colegas que não celebraram e tiveram eh, um agravamento lá de que é como se tivesse sido uma afronta e é como se a corregedoria não quisesse perder, entende? "Não, a gente não pode perder". Então a gente vai, sei lá, não sei se é no livro do Foucault que ele fala, né? Demonstração pública de que a gente vai punir exemplarmente pessoas que eh, ousarem discordar da nossa proposta.

14. **Entrevistador:** Entendi, inspetor. É nesse sentido que você comentou sobre justiça. Na sua percepção, o TAC foi uma, no seu entendimento pessoal, uma medida justa?
15. **Entrevistado 06:** Não, para mim não, cara. Para mim foi completamente injusta, confesso para você, sobretudo porque assim, eh, o TAC, ele foi proposto pelo corregedor, sendo que o coordenador tinha proposto o arquivamento. Então, ora, eh, se o teu coordenador, que em tese quem fez uma análise minuciosa antes de você, ele indica um arquivamento, o que é que te faz na condição de corregedor geral eh, entender por uma medida mais gravosa do que aquela que foi orientada ser tida, sabe? Eh, me mostra uma dualidade. Ora, óbvio que as pessoas divergem, claro, né? Mas se o cara é teu coordenador, se o cara é um analista em tese igual a você e o cara optou por um arquivamento, embasou — não tirou da cabeça, ele embasou um arquivamento — eh, como é que você discorda e agravando a tua proposta? E além disso, no meu caso, eu tomei conhecimento de casos iguais aos meus ou até piores que os meus, em que foram arquivados. E no meu caso, eh, em vez de ser pedido o arquivamento, foi feita a proposta de TAC. Então, eu achei sinceramente extremamente injusto. Aí por isso que eu reforço a minha fala anterior de que eh, a minha assinatura ela vem no sentido de ter já que... ó, eu acho que para você agora vai acabar fazendo sentido.
16. **Entrevistador:** Eh, então você ficou com medo de prosseguir com o processo porque você acredita que a tua conduta foi gravosa e poderia ter um deslinde gravoso. Não? É mais nesse sentido de observar que houve um pedido de arquivamento, ele não foi arquivado, foi feita uma proposta mais gravosa. Então o que já me daria um indicativo de que se eu continuasse com aquele processo, para mim poderia ser mais penoso ainda. Na sua visão, o TAC foi um ajuste ou foi uma espécie de penalização?
17. **Entrevistado 06:** Penalização. Eu entendo como penalização, reafirmando mais uma vez o posicionamento da coordenação de que aquilo ali deveria ser arquivado e também demonstrado comigo dentro do processo que a minha conduta, no caso, eh, ela não gerou perigo de fato à situação.

18. **Entrevistador:** Entendi. É, numa análise em retrospectiva, você faria essa mesma escolha novamente?
19. **Entrevistado 06:** Acredito que sim, cara. Acredito que sim. Eu acho que eh, eh, olhando até para o sistema de justiça nosso, né? Quem de nós não conhece um caso ou não foi parte ou não conhece um caso de alguém que resolveu não procurar a justiça porque eh, talvez a morosidade dela ou os reflexos dela te penalizam de uma maneira muito maior do que o benefício? Eu vou dar um exemplo eh, que acontece muito, principalmente na nossa área, questão de multa de trânsito. Às vezes você é autuado, mas para você recorrer... ah, digamos que para eu ir até o Detran, eh, entrar com recurso, os gastos que eu vou ter só com esse deslocamento de ir até lá para impor um recurso acabam me penalizando muito mais do que o simples fato de eu fazer uma emissão daquele boleto e pagar. Então a gente acaba optando não por justiça e sim por praticidade. Acho que a palavra é essa. Foi mais prático. Então talvez hoje, ainda que eu me sinta de fato injustiçado, pela praticidade provavelmente teria tido a mesma conduta.
20. **Entrevistador:** Entendi. Eh, você se recorda de quais foram as obrigações que você teve que cumprir no TAC?
21. **Entrevistado 06:** Você fica dois anos, né, sem poder celebrar, né? Acho que é isso, dois anos. Eh, eu assino um termo de compromisso de dever de cuidado para que a conduta não volte a acontecer. E também foram me ofertados — "ofertados" é boa a palavra — fazer alguns cursos dentro da plataforma da ENAP. Ah, entendi. É o que eu lembro agora.
22. **Entrevistador:** Entendi. Você acha que a celebração do TAC impactou de alguma forma a sua vida profissional?
23. **Entrevistado 06:** Sim, impactou. E eu não sei nem se isso eh, se não fizer parte da tua pesquisa, tá? Mas o que eu vou falar aqui é o que aconteceu dentro do meu TAC. Em um dos momentos eh, que me pedem informações a respeito, esse pedido é feito por e-mail. Isso me incomodou bastante porque olha, a gente tá tratando de algo que é sigiloso e a gente sabe que o e-mail da tua seção qualquer pessoa tem acesso, a secretária tem acesso. Então eu achei uma falha gigantesca me pedir essas informações pelo e-mail do setor.
24. **Entrevistador:** Não pelo seu e-mail pessoal?
25. **Entrevistado 06:** Exato. É o e-mail do setor. Mas esse e-mail do setor, se a gente tirar aqui mesmo pela própria seção que eu faço parte, quem toma conta dele é a secretária.
26. **Entrevistador:** Não. Sim. Só corroborando para deixar claro, né, o seu incômodo com o e-mail, porque não foi no seu e-mail pessoal, foi no e-mail da sua seção?
27. **Entrevistado 06:** Não, acho que foi no meu e-mail pessoal. Ah, não, foi no seu e-mail pessoal. Entendi. Exato. O pedido é feito da seção da corregedoria para o meu e-mail pessoal. Entendi. Entendi. Pedindo que as informações, inclusive, elas sejam retornadas... ou seja, eu discorri sobre o meu processo no e-mail da seção. Assim, mostra uma falta de cuidado, sabe, assim, gigantesca. Qualquer pessoa, ainda que quando as respostas são enviadas por e-mail, se eu ocultasse todas as informações, qualquer pessoa teria acesso que eu celebrei um TAC. E o ser humano, por curioso que é, em algum momento eh, eh, aquilo ali acaba perdendo a credibilidade de sigilo

do TAC. Para mim mostrou mais uma vez um amadorismo muito grande, sabe? Nesse sentido... eu esqueci a pergunta que você fez, eu não sei se eu respondi.

28. **Entrevistador:** É sobre se você acha dos impactos funcionais que o TAC trouxe para vocês.
29. **Entrevistado 06:** Sim, eu comecei a falar nisso justamente porque se algo é sigiloso e dessa maneira para mim o sigilo foi quebrado, ele se tornou público, isso já tem um impacto. Pessoas que não deveriam saber que um servidor celebra um TAC acabam sabendo, aquilo acaba tendo uma publicidade. E se analisar — eu sempre falo isso aqui dentro, cara — é ilusão você achar que a celebração não traz reflexos na tua carreira. Porque a gente sabe que no tempo em que vivemos, se hoje, digamos, eu fosse indicado para um cargo aqui dentro da própria instituição, eh, o simples fato de esse TAC ser tornado público talvez fosse um... talvez não, eu tenho certeza que aquilo ali seria uma... se é que você tivesse que preencher um questionário, aquilo ali deporia contra. Ora, celebrou um TAC. Por que ele celebrou TAC? Isso já com certeza traria reflexos na minha carreira. Não tenho dúvida nenhuma. Não é a minha conduta em si, né? Mas é como se você tivesse que... eu comentei isso, né? Eh, a minha carreira inteira ela acaba sendo prejudicada, óbvio, pela minha conduta. "Todos, ah, tua conduta ela não tem que ser analisada", mas eh, de alguma maneira a minha carreira inteira esse registro vai ficar constando lá e pode por contração e o exercício de função dentro da instituição por uma conduta minha que acabou acontecendo.
30. **Entrevistador:** Eh, você se referiu a alguns pontos sobre, né, o procedimento da corregedoria. Aí eu queria aproveitar e perguntar para você, né, na sua opinião, se a corregedoria está devidamente preparada para conduzir o TAC.
31. **Entrevistado 06:** É difícil responder agora, cara. Eh, eh, hum... não, não quero que soe como um revanchismo, mas vamos olhar para o meu processo, eh, em que após o levantamento de todas as informações que aconteceram, foi feito um pedido de arquivamento. A corregedoria discordou desse pedido de arquivamento e acabou oferecendo um TAC. Então isso seria um ponto contra, no meu, na minha visão, óbvio. Mas eh, essa falha em ter mais cuidado com um processo que é sigiloso seria outra outro ponto que eh, deporia contra analisar a forma como o TAC foi feito. Enfim, é... e tem um livro que fala, né: "Se não é um 'sim' óbvio, é um 'não' óbvio". Então, para mim não, não está capacitado, né? Se eu tô na dúvida, entendeu? Assim, se eu tô na dúvida de que ela tem incompetência, então se não é um "sim" óbvio, para mim é um "não" óbvio.
32. **Entrevistador:** Entendi. Isso. Inspetor, eh, na sua percepção, o TAC como instrumento, né, de atuação correcional, eh, ele fortalece ou enfraquece a confiança dos policiais na corregedoria, na sua visão?
33. **Entrevistado 06:** Cara, não sei. Eu, eu acho que eu não consigo opinar se fortalece ou enfraquece, porque eu vou ficar viciado à minha posição pessoal.
34. **Entrevistador:** Uhum. Entendo. Sem problema, inspetor. Eh, e a minha última pergunta seria no sentido de, baseado na sua experiência, né? Eh, você teria alguma sugestão para aprimoramento da utilização do TAC na PRF?
35. **Entrevistado 06:** Sim, eu acho que primeiro eh, tratar não apenas como mais um processo, né? Aquilo que às vezes para a corregedoria geral é apenas mais um

processo pode causar impactos na carreira profissional do servidor por toda ela. Então eu acho que deveria primeiro ser tratado com mais profissionalismo, mais cuidado, né? E não deixar o instituto acabar se banalizando, que é o que eu acredito que acontece hoje. É como se fosse uma moeda de troca. É o que eu tenho observado aí, não é só analisando o meu processo, é conversando com alguns colegas que também assinaram. É como se fosse, da mesma forma aqui para o servidor, uma maneira mais prática: "Não, vamos resolver". É como se a gente também... eh, o meu sentimento é que a corregedoria também eh, se apossou dessa praticidade para banalizar o instituto. Não quero, porque eu entendo que, no fim das contas, o TAC é uma penalidade. De fato, é uma penalidade. Então eu acho que a gente deveria ser mais criterioso para dizer: "Não, cara, isso é uma penalidade sim para o servidor. Vamos trabalhar o máximo possível que, se de fato essa conduta ela não deve ser penalizada, para que ela não seja", e não simplesmente a gente virar para o cara e dizer: "Não, é tão prático para você, cara. Tá vendo, ó? O PAD não vai prosseguir. Toma aqui, assine esse TAC, teu processo morre aqui", sabe? Eu acredito que, à luz de hoje, eu vejo que o TAC ele tornou-se banal dentro da instituição. Então eu acho que a primeira medida seria profissionalizar para que falhas como essa, de informações sigilosas não serem tratadas por e-mail... sim, e sim entre as partes que devem se comunicar. Assim, outro ponto também, né? E o TAC acaba passando na mão de muitas pessoas. Isso é outra coisa que incomoda, cara. E passa na mão do chefe de gabinete, e passa na mão do chefe de setor, e passa na mão de um coordenador, e vai para uma coordenação geral e de... sabe, acaba muita gente tomando contato com algo e o ser humano é falho. Eu repito, eu acho que isso deveria ser... óbvio, é um fantástico mundo, é um mundo ideal que a gente às vezes projeta. Às vezes a infelizmente a estrutura da instituição não permite, né, pela quantidade de servidores, mas eu acho que... acho não, tenho dúvida de que tem coisas que têm que ser tratadas com mais seriedade nesse sentido. Então, primeiro profissionalizar para que falhas como o que aconteceu comigo não aconteçam. Eh, a segunda, eh, fazer com que o TAC ele possa, na medida do possível, se tornar o mais restrito possível com relação às pessoas que tomam contato com ele. E o último que eu consigo recordar agora é para não deixar o instituto continuar sendo banalizado como está sendo agora. Eu vejo ele como, de fato, a corregedoria tem utilizado ele como moeda de troca.

36. **Entrevistador:** Inspetor, eu agradeço. Eu vou só interromper a gravação aqui.

1. POLICIAIS - ENTREVISTADO 07

2. **Entrevistador:** Inspetor, é só para eu cumprir uma exigência da universidade... O seu nome completo, por favor?
3. **Entrevistado 07:** [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Inspetor, você autoriza a utilização dessa entrevista na tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?

5. **Entrevistado 07:** Autorizo.
6. **Entrevistador:** Perfeito, Inspetor. A minha primeira pergunta é relacionada à sua experiência com a celebração do TAC, é como que você tomou conhecimento da possibilidade da celebração do TAC no seu caso?
7. **Entrevistado 07:** Não, veja bem... É que tudo começa com a Corregedoria sendo acionada, né, por vários meios, né, de... ela tomou conhecimento, né, de um fato... esse fato é um fato atípico, né, que ocorreu... ocorreu uma situação, né, de um veículo que foi apreendido lá em [ANONIMIZADO], né, que é uma cidade aqui, não sei se você conhece aqui a [ANONIMIZADO]?
8. **Entrevistador:** Conheço.
9. **Entrevistado 07:** [ANONIMIZADO] é a segunda cidade depois de [ANONIMIZADO]. Então o pessoal lá da PRF abordou um caminhão, uma carreta, com suspeita de adulteração de chassi. Aí, procedeu... foram feitos os procedimentos, tal... e foram fazer a entrega na Polícia Civil, como de praxe. Chega na Polícia Civil, a Polícia Civil diz: “olha, aqui não tem espaço”. Aí levaram para o pátio da PRF a carreta... o reboque, né, quer dizer, o caminhão-tractor não, só o reboque, né? Foi lá e desarticulou e... só que beleza, deixaram lá no pátio e esqueceram de dar baixa no DRV. A delegacia, no caso a [ANONIMIZADO] Delegacia, que é a responsável ali por [ANONIMIZADO]. Esqueceu de dar baixa no... ou informar dizer que está... o veículo foi apreendido e está à disposição da Polícia Civil e está ali porque a Polícia Civil não tem espaço para aquele reboque. O que foi que aconteceu? Eu era o chefe do leilão à época, né, leilão da PRF. Chegou a época do leilão, esse veículo... a gente tem um colega, outro colega PRF, que é responsável por filtrar essas situações. Como não tinha nada no DRV, passou. Foi... a gente fez o levantamento e foi para leilão esse veículo. Entendeu?
10. **Entrevistador:** Entendi.
11. **Entrevistado 07:** Não tinha nada no DRV, então foi a leilão. Aí foi leiloadado, foi arrematado, o camarada pagou, retirou o semirreboque. Veja bem, retirou o semirreboque, licenciou, foi no Detran... veja bem, ele foi apreendido por suspeita de adulteração de chassi. Aí licenciou, botou para rodar... o novo proprietário, o arrematante... aí, nessas... claro, ele, o arrematante, tem outros veículos... aí o veículo foi pego na PRF do [ANONIMIZADO]. A mesma coisa, suspeita de adulteração de chassi. O veículo já tinha passado na vistoria do Detran, já estava licenciado. Aí a PRF do [ANONIMIZADO] levou para a Polícia Civil lá do [ANONIMIZADO] e ficou apreendido. O motorista ligou para o proprietário, que tinha arrematado: “olha, o veículo está preso aqui”, tal... aí o proprietário foi lá no [ANONIMIZADO], conversou com o pessoal da Polícia Civil, explicou a situação, que o veículo havia sido arrematado, licenciado. E aí o delegado, o pessoal disse: “olha, só se a Polícia Rodoviária mandar um ofício informando, aí a gente libera”. Entendeu?
12. **Entrevistador:** Entendi.
13. **Entrevistado 07:** Aí o arrematante, na semana seguinte, foi na PRF. Aonde? Na comissão de leilão. Eu descí, ele explicou a situação... o meu chefe estava viajando, em curso, que é o chefe da SEOP, o superintendente estava viajando... eu sei que o que aconteceu, eu disse: “rapaz, é o seguinte... eu vou fazer aqui um despacho, um ofício

personalíssimo ao delegado... não tem nada a ver com a PRF. A PRF entregou o veículo. Quando a PRF entrega um veículo a outra instituição, cortou o vínculo. Foi assim que eu aprendi.” Cortou o vínculo, não tem mais vínculo. A PRF faz a apreensão de um veículo na rodovia, qualquer motivo, roubo e furto, tal... entregou na Polícia Civil, cortou o vínculo. Não tem mais nada a ver com a PRF. Aí o que foi que aconteceu? Aí fiz um despachozinho explicando a situação, né, que o veículo, né, havia sido arrematado, tal... vistoriado pelo Detran, licenciado... e queria saber, né, os motivos, né... pronto, eu fiz isso. Não exigi nada, eu não exigi nada. Eu só pedi ao delegado, né... foi um ofício para o delegado lá da Polícia Civil do [ANONIMIZADO], personalíssimo. Entendeu? Não foi para o Superintendente da Polícia Civil, foi para o delegado. Aí assinei, tal, o motorista levou o ofício... o delegado liberou o veículo. Viu, né, o meu ofício e liberou o veículo. Pronto, aí a PRF do [ANONIMIZADO], não sei como ficou sabendo dessa situação, aí se doeu: “não, porque deveria ter comunicado a PRF”. Peraí, comunicar a PRF? Como assim? Eu não entendi não. A PRF não entregou o veículo?

14. Entrevistador: Então quem fez uma representação contra o senhor foi a PRF do [ANONIMIZADO]?

15. Entrevistado 07: [ANONIMIZADO] mandou um ofício querendo explicação porque eu não... quer dizer que eu tinha que mandar um ofício para a PRF do [ANONIMIZADO] para poder acionar a Polícia Civil? Eu nunca vi isso, eu nunca vi isso, bicho. Eu estou há vinte anos na polícia, sinceramente, eu... entendeu? Aí beleza, aí mexeram para cá, mexeram para lá, rapaz... fizeram oitiva de todo mundo, até do proprietário desse reboque, que inclusive me elogiou: “rapaz, o PRF [ANONIMIZADO] me atendeu bem, resolveu, tal, tal, não tem nada que falar”. Aí mexeram para lá, mexeram para cá, resolveram dar um Termo de Ajustamento de Conduta, por quê? Era para eu ter feito um ofício do superintendente, né, porque todo ofício saindo da PRF tem que o superintendente assinar, não é isso? Não é isso? Aí por causa disso me deram um TAC. Entendeu? Me deram um TAC, agora o que eu não gostei foi que tinha uns níveis lá de que eles avaliam... deram um nível lá de exposição da PRF, aí deram uma nota alta, foi o que eu caí no TAC. Porque esse caso era para ser arquivado. Não foi uma situação de superintendente para superintendente. Se fosse uma coisa de superintendente da PRF para superintendente da Polícia Civil, beleza, tudo bem. Mas foi uma coisa que estava dentro das minhas atribuições, inclusive está na portaria, né, lá do chefe do setor de leilões, mas... meus argumentos não serviram não. Agora, o TAC em si eu acho um instrumento bom porque evita, né, de você, assim, da PRF também querer, no caso, punir um servidor, né, punir um policial por uma coisa que não denegriu a imagem da polícia em momento algum, muito pelo contrário, entendeu?

16. Entrevistador: Deixa eu te perguntar então, Inspetor, no curso do processo lá na Corregedoria, em que momento você ficou sabendo que havia possibilidade do TAC? Como é que foi essa comunicação para o senhor, o senhor se recorda?

17. Entrevistado 07: Não, assim, não... porque tem o... tem o relatório do colega da Corregedoria que fez toda, né, ouviu todo mundo, tal... então ele faz um relatório e dá

lá uma avaliação dele, né, uma avaliação... tem umas notas lá que ele... tem um momento lá que chega, né, tem... ele dá uns graus, né... eu esqueci qual é o nome...

- 18. Entrevistador:** Ele faz uma dosimetria.
- 19. Entrevistado 07:** A dosimetria, isso. Então teve uma situação lá que ele deu uma nota muito alta que eu achei que não era isso tudo. Entendeu? Aí a PRF ficou exposta, exposta? Ficou assim... o que eu falei: em momento algum eu avoqueei nenhuma atribuição do superintendente. “Não, isso aqui era para ser o superintendente e eu avoqueei”. Não. De forma alguma. Eu resolvi a situação. Era uma situação que eu estava ali, que eu tinha que decidir, né? Eu tinha que decidir, não podia... eu fosse fazer um ofício, daqui que o superintendente chegasse, que fosse avaliar, que fosse assinar... entendeu? E a situação, né, e o arrematante... porque eu poderia muito bem dizer: “olha, o senhor... a PRF já fez o que tinha que fazer, o senhor fez o que tinha que fazer também, o Detran vistoriou, né, o reboque, licenciou, então se vira aí”, entendeu? Mas eu quis, assim, ajudar o arrematante e acabei... eu não vou dizer me prejudicando, né, porque na verdade o TAC... fiz o TAC, fiz três cursos, em dois cursos eu tirei nota máxima 10, e no outro tirei 7,4. Entendeu?
- 20. Entrevistador:** Quando foram trazer a possibilidade do TAC para o senhor, o senhor sentiu que as informações foram suficientes para o senhor entender o que que significava o TAC, as vantagens, as desvantagens, as consequências?
- 21. Entrevistado 07:** É porque, na verdade, é o seguinte, eu não... a gente, assim, eu não tive a oportunidade de ter, assim, um curso, né, vamos dizer assim... é obrigatório todo... eu não sei se teve, se houve esse curso para todo mundo, todos os policiais, porque... eu estou na ativa, estou no setor administrativo há cinco anos, no leilão... Mas se tivesse um curso na PRF: “olha, vamos dar um curso de TAC aqui”, não é para voluntário, era para todo mundo... era uma boa, né, para mostrar esse instrumento que é um instrumento, né, de... menos, assim, digamos assim, lesivo para a ficha do policial, entendeu? Eu, assim, particularmente eu não participei de nenhum curso assim que é ministrado, ou seja, pela... assim para o Brasil, né, ou regionalmente. Entendeu? Eu fiquei sabendo assim do TAC na hora, pô, TAC, o que é isso? Termo de Ajustamento de Conduta, tal... mas foi bom, de qualquer forma foi bom porque eu aprendi, né?
- 22. Entrevistador:** O senhor então acha que as informações que o senhor recebeu sobre o TAC, elas não foram, digamos assim, aprofundadas?
- 23. Entrevistado 07:** Isso, exatamente, é... o instrumento em si é muito bom, entendeu? É muito bom. Agora também, assim, a Corregedoria, eu acho assim... isso eu converso com outros colegas, tá certo? Eu acho assim, de um tempo para cá, não sei, você não pode colocar produtividade em Corregedoria. E aí o pessoal fica procurando, né, piolho em... ovo, né? Quer dizer, pelo em casca de ovo, entendeu? Então a Corregedoria está lá para ser o quê? Para ser... ela tem que ser igual à justiça, ela tem que ser provocada. Né? A Corregedoria, no meu entender, ela tem que ser provocada. Se chegar uma denúncia, se chegar alguma coisa, né... pronto, como foi esse ofício, né, lá do... que veio lá do superintendente do [ANONIMIZADO]. O superintendente recebeu e mandou... e mandou para a Corregedoria para saber o que foi que houve,

né? Para apurar essa situação. Foi apurada, foi plenamente justificada, né? Tá certo. Agora, tudo bem o TAC aí porque eu fiz um ofício, né, para um delegado. Entendeu?

24. Entrevistador: O senhor... o que levou o senhor a assinar o TAC? O que influenciou o senhor a decidir pela assinatura do termo? “Vou celebrar o TAC”.

25. Entrevistado 07: Não, é o tipo da coisa, né... não tem... ou eu assinava ou eu ia ser... ou ia... podia evoluir para uma sindicância, né, para um... entendeu? Então eu tive que aceitar... tive que aceitar, né, aceitar um pouco forçado, né? Entendeu? Embora, assim, eu... eu discordo dessa dosimetria, que foi uma dosimetria estipulada por um único servidor, né? Se fosse por uma... por três, né, pela Corregedoria, né, por fazer uma média ali de... de notas ali de... entre três membros da Corregedoria, né? Porque são vários itens: item 1, qual é a nota que você dá, fulano? Tanto. Você? Tanto. Você? Tanto. Então fazer ali uma média, né, mas só um servidor fez a dosimetria, então eu acho que não... aí ele mandou para o chefe, para o superior, né, da Corregedoria só para ratificar. Entendeu? Quer dizer, não teve... eu até depois, informalmente, eu com esse servidor da Corregedoria eu disse: “olha, tudo bem, tal, mas eu discordo daquela dosimetria ali que eu achei que foi uma nota muito alta”. Entendeu? Que expôs... expôs a PRF. A PRF não... como assim expôs a PRF? Eu não coloquei... eu não avoquei nenhuma atribuição do superintendente. Viu? Eu não... eu não coloquei a PRF assim numa situação de saia justa. Não, eu só expliquei a situação do arrematante e eu disse no ofício, eu disse ao delegado: “caso não haja outro impedimento, né, que o senhor libere”. Ele liberou, ele podia não liberar, né, inclusive eu estava torcendo para o delegado não liberar, dizer: “olha, recebemos aqui, acusamos o ofício, tal, tal, tal, mas infelizmente vai ficar para uma perícia mais apurada da Polícia Civil”. Pronto, aí eu tinha uma resposta para o arrematante: “olha, a gente fez aqui o que pôde, mas o delegado não liberou, então paciência”. Mas o delegado liberou o veículo. O delegado liberou o veículo. Aí o que foi que eu disse para o arrematante? Eu disse assim: “olha, o que que o senhor faz agora? O senhor vai no Detran, pede uma remarcação de chassi para acabar com essa novela”. Porque toda blitz vai dizer que é suspeita de adulteração de chassi, então faz uma remarcação e pronto. Aí pronto, ele foi, pagou, fez a remarcação e está rodando o veículo. Está rodando.

26. Entrevistador: Então na opinião do senhor, o senhor não entende que foi justo o TAC?

27. Entrevistado 07: É, sob... não, é assim... eu só discordo daquela nota que foi uma nota alta, que tem um item lá: expor a PRF, tal... o resto eu concordei, sabe? Concordei. Agora, o TAC... tudo bem. Viu? Mas eu acho que esse processo, por ter resolvido a situação, né... a PRF aí procurou resolver a situação da melhor forma, entendeu? O arrematante, pelo contrário, elogiou a minha postura, isso está gravado lá, ficou gravado lá. E vamos arquivar aqui e tudo certo. Mas não, né? A Corregedoria, eu acho que nessa ânsia de querer mostrar produtividade... porque se eu já estava armado, se eu fosse punido com algo, uma advertência, eu ia recorrer. Com certeza eu ia recorrer e ia para até judicial, como eu já derrubei há uns 15 anos atrás uma situação de uma abordagem, né? Uma abordagem que foi feita, eu e outro colega, o outro colega foi absolvido e queria me punir com a advertência. Aí eu entrei com mandado de segurança e derrubei o processo. Então o que é chato é isso. Fica chato é

isso, pô. Se o outro colega abordou... a gente abordou igual, o mesmo veículo, a mesma pessoa... aí ele foi absolvido e queria me punir com advertência. Então eu entrei com mandado de segurança e ganhei.

28. **Entrevistador:** O senhor acha que o TAC influenciou de alguma forma a sua vida profissional?
29. **Entrevistado 07:** Não... como eu disse, foi bom porque tem que obrigar a fazer três cursos, eu fiz os três, na boa, tal, tenho os certificados. Em dois eu tirei nota máxima 10, na avaliação, e no outro eu tirei 7,4. Então está bom, está... não...
30. **Entrevistador:** O senhor acha que o TAC ele fortalece ou enfraquece a confiança dos policiais na Corregedoria?
31. **Entrevistado 07:** Porque o TAC você não sabe se você vai ser punido, né? Está ali apurando a situação. Então do entendimento dos membros da Corregedoria, pelo menos só foi um que... que apurou a situação sozinho, né... então do entendimento pode partir para uma sindicância, para um PAD, entendeu? Você está sendo apurado, né, ali, né? Eu tinha... eu estava com a convicção de que ia ser arquivado. Entendeu? Mas essa questão, né, da produtividade, né? Tem que ter a produtividade, eu não sei que produtividade é essa porque... quer dizer, e se ninguém andar na linha e aí, como é que fica a Corregedoria? Produtividade zero? Se está todo mundo... entendeu?
32. **Entrevistador:** No caso do senhor, o senhor acha que o TAC foi um acordo ou foi uma espécie de punição?
33. **Entrevistado 07:** Foi um acordo, um acordo... um acordo, né, um acordo porque se eu não assinasse esse acordo, então já estava dizendo: “olha...”, tipo assim, né, “se você não... não concordar, a gente evolui aí para um... para uma sindicância, para um...”. Então eu tive que assinar, não tinha outra saída não. É melhor... desculpa eu citar aqui, tem um... eu não sei se você... você já serviu a algum... ao exército, marinha ou aeronáutica?
34. **Entrevistador:** Não, eu fui da Polícia Militar já.
35. **Entrevistado 07:** Pronto, Polícia Militar. Então lá tinha uma história o seguinte: quando tem uma chuva de pica, você pega a menorzinha e taca lá atrás, né? Porque a tendência é aumentar. A tendência é aumentar o tamanho da... da coisa, né? Então foi o que eu fiz, né, entendeu? Inclusive o corregedor é da minha turma, curso formação... então não tenho assim nenhum rancor, nada, né? Só discordei dessa nota da dosimetria. O restante, tudo bem, eu concordei, não tem problema não.
36. **Entrevistador:** Inspetor, minha última pergunta é saber se o senhor teria, baseado na sua experiência pessoal, alguma sugestão para o aprimoramento da utilização do TAC na PRF.
37. **Entrevistado 07:** É, eu acho que sim, o instrumento é bom, sabe? O instrumento é bom. Agora, seria essa... essa avaliação da dosimetria de forma colegiada. Entendeu? E não de forma individual. Entendeu? Porque cada um tem uma visão, né, cada um tem um parâmetro, né, porque... por exemplo, eu estou conversando aqui com você, né, aí você... cada um tem uma avaliação da impressão do outro. O que você acha que... que um camarada é assim, assim, assado, mas quando você vai conversar, não, pô, o pessoal falava dele, mas quando eu fui conversar é outra pessoa, é um cara bacana, tal, entendeu? Então tem muito disso. Então eu acho que a avaliação sendo

colegiada nessa questão da dosimetria, né, ao invés de só um dar a nota, eu acho que pode se tornar injusto, né, a avaliação individual, né, de só um. E se for dos três, então porque os três vai ter que ter conhecimento do... da coisa, né? Desde o início, né? Entendeu? Então esse é o problema. Então como a demanda pode ser grande na Corregedoria, então essa questão da dosimetria fica um pouco prejudicada, né? Porque só um avalia.

38. **Entrevistador:** O senhor diz no sentido da Corregedoria ter uma condição de conhecer melhor quem é esse servidor para poder fazer uma avaliação mais apurada?
39. **Entrevistado 07:** Não, não é conhecer... mas é conhecer a situação em si, né? A situação do... do procedimento, né? Porque, como eu disse, toda... a falha começou lá atrás, quando esqueceram de dar baixa no DRV. Aí nisso daí, quer dizer, quem falhou lá atrás não foi punido pelo TAC, né? Foi punido o chefe, quer dizer, eu que estava lá na ponta que enviei um ofício, que procurei resolver a situação. Então eu fui assim punido entre aspas, né? Porque o TAC não deixa de ser uma punição, né, porque você tem que fazer três cursos dentro da... claro, é um ano, né, eu acho?
40. **Entrevistador:** Dois anos.
41. **Entrevistado 07:** Dois anos? Mas eu fiz em menos de 30 dias os três cursos. Entendeu? Foi bom, agregou conhecimento, tal, entendeu? Mas assim, é isso que eu estou falando, eu estou tocando em dois pontos aqui: produtividade, né, não sei se é o caso aí de você citar aí na sua tese, de uma produtividade que não tem sentido. Não tem sentido uma produtividade dentro da Corregedoria e essa questão de decisão colegiada, né, na questão aí da dosimetria. Porque se baseada na dosimetria, se aquela nota daquele item fosse mais baixa, ia ser arquivado o processo. Eu não tinha motivos para botar para frente. Mas disseram: “não, vamos dar um TAC aqui para o... para o servidor ficar ligado”, né? Ficar ligado, ficar ligado para não cometer mais esse deslize, né, vamos dizer assim, entendeu?
42. **Entrevistador:** Entendi, Inspetor. Eu só vou concluir a gravação aqui que as minhas perguntas se encerraram, só um instantinho.

1. POLICIAIS - ENTREVISTADO 08

2. **Entrevistador:** Pronto, inspetor. Eh, por gentileza, seu nome completo, por favor.
3. **Entrevistado 08:** Meu nome é [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Inspetor, você permite a utilização dessa entrevista na tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?
5. **Entrevistado 08:** Sim, permito.
6. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Inspetor, eh, eu não tô procurando respostas corretas, entendeu? O meu objetivo é tentar capturar suas percepções sobre a sua experiência em relação ao TAC, tá bom? Então, fica à vontade a responder o que você acha que é devido. Não tem nenhum melindre quanto a estar certo, estar errado, nada disso. Tá bom? Eh, a minha primeira pergunta é saber como que você tomou conhecimento da possibilidade do TAC no seu caso.

7. **Entrevistado 08:** Foi por meio da própria corregedoria. Como eu falei, quando houve essa denúncia anônima em relação à possível infração administrativa a qual havia cometido, ele explicou sobre o possível oferecimento do TAC, né? Eh, explicou para mim como é que funcionava, que era voluntário, que a aceitação do termo de ajustamento de conduta suspenderia, digamos assim, a instauração do processo administrativo disciplinar. Me demonstrou todos os benefícios, me demonstrou também, me explicou as restrições, né, que eu teria que ficar dois anos sem a possibilidade de elaborar um novo TAC. E foi isso, foi o próprio corregedor aqui, o próprio colega quando ele recebeu a denúncia.
8. **Entrevistador:** E quais são os fatores que influenciaram na sua decisão de aceitar o TAC?
9. **Entrevistado 08:** A celeridade. A celeridade para tipo resolver logo esse litígio, digamos assim, administrativo.
10. **Entrevistador:** Você sentiu de alguma forma pressionado em aceitar, em fazer o acordo, ou você entende que a sua decisão foi livre?
11. **Entrevistado 08:** Não, foi totalmente livre. Ele me explicou, ele foi bem claro, bem assim, teve bastante empatia em relação à minha situação. Ele explicou quais são os benefícios, quais eram os malefícios e deixou totalmente à minha disposição a decisão. Nenhum momento houve nenhum tipo de pressionamento, digamos assim.
12. **Entrevistador:** Eh, na sua análise, a medida foi justa? O TAC foi uma medida justa para a resolução do seu caso?
13. **Entrevistado 08:** Inspetor, em relação ao mérito da possível infração administrativa a qual eu cometi, como eu havia dito antes, eu acho que não foi justo em relação a uma nova interpretação da norma a qual eu tenho. Mas em relação assim ao TAC, pela celeridade e pela resolução rápida desse conflito, digamos assim, eu aceitei. Mas, que nem eu falei pro senhor, como eu não queria entrar no mérito e gerar um desgaste, instaurar um processo administrativo disciplinar, entre outros, eu aceitei fazer o TAC. Mas em relação ao mérito, digamos assim, da possível infração, a interpretação da norma, eu creio que não foi justo.
14. **Entrevistador:** Entendi. Inspetor, na sua visão, o TAC, né, que você celebrou, ele se configurou num acordo ou numa espécie de penalidade?
15. **Entrevistado 08:** Eu acredito que seja um acordo.
16. **Entrevistador:** Perfeito. Numa análise em retrospectiva, você faria a mesma escolha?
17. **Entrevistado 08:** Sim. Faria a mesma escolha até porque eu acredito que seja um acordo, porque, que nem eu falei, ele me explicou muito bem como é que funcionava. Eu tava numa fase de processo seletivo para ir pro CFI, né, com informação de instrutores. Perguntei se tinha algum prejuízo. Ele falou que não tinha prejuízo nenhum em relação à assinatura de TAC, só se houvesse uma possível abertura de processo administrativo disciplinar. Então, e que nem eu falei, foi bem tranquilo. Ele colocou os benefícios para mim, os possíveis malefícios — que eu creio que não sejam nem malefícios, né? Só os impedimentos de 2 anos — e eu aceitei. Para mim é mais um acordo e se eu pudesse voltar, com certeza eu assinaria também. Eu acho que é uma coisa benéfica pro servidor.
18. **Entrevistador:** Eh, você se recorda das obrigações que foram fixadas no seu TAC?

19. **Entrevistado 08:** Sim.
20. **Entrevistador:** Quais foram?
21. **Entrevistado 08:** Foi fazer um curso, que o curso era "Ética na Administração Pública", e não cometer a infração durante um prazo de 2 anos, se eu não me engano.
22. **Entrevistador:** Perfeito. Eh, na sua percepção, eh, a celebração do TAC impactou de alguma forma a sua vida profissional?
23. **Entrevistado 08:** Assim, minimamente sim, porque a pessoa fica mais assim cautelosa em relação a determinadas atitudes que ela pode tomar, né? Porque, se eu não me engano, TAC são infrações que podem ser punidas com advertência. Não lembro se suspensão pode ser feito um TAC. O senhor pode até...
24. **Entrevistador:** A suspensão até 30 dias. Advertência ou suspensão até 30 dias.
25. **Entrevistado 08:** 30 dias. Então, aí como eu tinha aceitado fazer esse acordo do TAC, eu ficava impedido durante 2 anos de realizar um novo TAC, né? Então isso gera um certo, assim... eu não digo temor, até porque eu sempre trabalhei conforme as regras, mas eu digo uma certa cautela, digamos assim.
26. **Entrevistador:** Eh, a celebração do TAC, na sua opinião, trouxe mais segurança ou mais insegurança em relação à resolução da questão?
27. **Entrevistado 08:** Eu acredito que, se a gente colocar na balança, mais segurança. Por quê? Porque eu creio que seja uma forma de você dar uma segunda chance ao servidor que cometeu algum erro, creio até que por às vezes não por má-fé, mas às vezes por falta de informação. Porque às vezes a gente pode cometer alguma infração administrativa não porque o servidor trabalhou de maneira errada ou porque o servidor, digamos assim, é um servidor relapso, mas simplesmente por uma falta de conhecimento. E é uma segunda chance assim, até o meio de também você se adequar. Eu acho que foi benéfico sim.
28. **Entrevistador:** Você, na sua opinião, o TAC fortalece ou enfraquece a confiança dos policiais no trabalho da corregedoria?
29. **Entrevistado 08:** Eu acho que fortalece.
30. **Entrevistador:** Você acha que o efetivo tem uma visão sobre a corregedoria que o TAC colaboraria para que ela mudasse? Não entendi... mudasse a visão que o efetivo tem da corregedoria?
31. **Entrevistado 08:** Sim, sim. Quando, que nem foi a pergunta anterior, quando o TAC é colocado como se fosse um acordo, sem nenhum tipo de imposição, sem nenhum tipo, por exemplo, de intimidação; eh, quando você tem um corregedor que realmente explica como é que funciona o procedimento, os benefícios, os malefícios de você assinar o TAC, digamos assim, ou de você não assinar, eu creio que gera assim uma segurança, uma visão diferente da percepção do que os policiais têm em relação à corregedoria.
32. **Entrevistador:** E você sentiu a corregedoria bem preparada para realizar o procedimento?
33. **Entrevistado 08:** Senti. Senti porque ele me tirou todas as minhas dúvidas, me explicou todo o procedimento, como é que funcionaria até em possível não aceitação do TAC, como é que funcionava o processo administrativo, formação da comissão, o processo, me explicou tudo, prazo.

34. **Entrevistador:** Perfeito. Eh, passada, né, essa sua experiência e com as reflexões que eu suponho que você deve ter feito sobre o fato, sobre o instrumento, eh, você teria alguma sugestão que, na sua visão, poderia aprimorar a utilização do TAC pela corregedoria?
35. **Entrevistado 08:** Eu acho que, tipo assim, ele poderia ser mais bem divulgado. Porque existem policiais, principalmente policiais assim mais novos, que não passaram por nenhum tipo de situação de infração administrativa, por exemplo, que eles assim não têm conhecimento do TAC. E eu acho também que o TAC, se eu não me engano, ele é recente, né? Ele não é uma coisa muito antiga.
36. **Entrevistador:** É, ele tem 5 anos, mas assim, desde quando foi criado, né? Ele partiu de uma inovação normativa recente, né?
37. **Entrevistado 08:** Sim. Então, eu acho que também deve ter policiais aí mais antigos também que não têm conhecimento assim do TAC. Eu acho que seria uma boa uma maior divulgação relacionada a essa possibilidade do TAC. Em quais situações... como a gente havia conversado anteriormente, eu não me recordava se suspensão você podia, você tinha direito a assinar um TAC. Para mim era... eu tinha certeza da advertência e da demissão que não poderia, né? A suspensão eu fiquei na dúvida se poderia ou não. Mas uma relação de mais divulgação assim desse instrumento, digamos assim.
38. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eh, essas eram minhas perguntas. Vou só interromper a gravação. O inspetor, foi mal, eu fui interromper e caí. É, eh, deixa eu só confirmar aqui que não está mais gravando.

1. POLICIAIS - ENTREVISTADO 09

2. **Entrevistador:** Inspetor, bom dia. Por gentileza, qual seu nome completo?
3. **Entrevistado 09:** Bom dia, meu nome é [ANONIMIZADO].
4. **Entrevistador:** Inspetor, você autoriza que essa entrevista seja utilizada na tese de doutorado de Júlio César Matos de Oliveira?
5. **Entrevistado 09:** Sim, autorizo.
6. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Inspetor, não tô procurando respostas certas, tá? Meu objetivo é sua percepção a partir da sua experiência pessoal com o TAC, tá bom? Então pode ficar à vontade nas suas respostas, porque eu não tô tentando encontrar as respostas corretas; pelo contrário, tô querendo apenas entender como que foi essa sua experiência. Beleza?
7. **Entrevistado 09:** Uhum.
8. **Entrevistador:** Eh, a minha primeira pergunta é saber, no seu caso, como que você tomou o conhecimento da possibilidade do TAC? Eh...
9. **Entrevistado 09:** Já conhecia, né, o TAC. É, eh, teve lá uma... Você quer saber todo o contexto?
10. **Entrevistador:** Não, não. Eh, eu não tô buscando saber sobre o seu fato, entendeu? Mais a sua experiência sobre o TAC. Mas se para você esclarecer, você se sentir

confortável e quiser contextualizar, sem problema, mas não é isso que eu tô buscando, não, saber o que aconteceu contigo, entende?

11. **Entrevistado 09:** Uhum. Entenda, ocorreu uma, assim, na AGS, né, lá na nossa base e houve ali uma divergência de informações, né? A gente durante o dia fez alguns serviços, mas não registramos, né, que é algo esperado aí da instituição. Houve também o colega lá também tava comigo durante o plantão, tava um pouco cansado, acabou não usando o colete em determinada situação, né, que é algo exigido. Eh, a nossa unidade operacional lá tem dois ambientes, né? Um ambiente mais da frente, que é um ambiente onde a gente deixa armamento, coisas mais sensíveis, né, vamos dizer assim. E lá atrás, que é o lugar onde o pessoal faz o lanche, né? Alguns fazem almoço, outros, né, que estão esperando outro dia de plantão, dormem, descansam. E nesse dia, né, o pessoal chegou lá também, tava aberto, né, porque não era costume a gente trancar esses lugares, né, só o lugar onde ficava o armamento. E aí o pessoal da corregedoria entendeu que teria havido aí algum eh desvio disciplinar, né, instaurou uma investigação preliminar e entendeu que teria havido aí sim uma falta disciplinar, né? E diante dos fatos, eles propuseram, né, pra gente, para eu e o colega, um TAC, né? Ao invés de dar início ao PAD, né, que seria o, enfim, né, o processo administrativo, né?
12. **Entrevistador:** É, na sua opinião, quando você, né, recebeu essas informações, você entendeu que elas foram eh suficientes ou elas foram eh adequadas para você tomar sua decisão sobre a celebração ou não?
13. **Entrevistado 09:** Então eu já conhecia, né, o TAC já, assim. Essa é a primeira vez, né, que eu celebro, mas já vi colegas que tinham, né, feito e então, assim, eu não tive muita dúvida, né? Quando propuseram eu já de cara decidi, né? Eh, eles me falaram, né, que teria que ficar dois anos sem tomar outro TAC; eh, aí me falaram o que que deveria ser feito durante, né, que seriam os cursos, né, e que eu não poderia cometer a mesma falta disciplinar também durante o TAC, senão ele seria revogado, né, seria considerado aí um... Então, assim, eu acredito que objetivamente eh é isso que foi explicado, foi suficiente para eu entender e aceitar, né, eh o TAC.
14. **Entrevistador:** Eh, você tomou essa decisão, você sentiu-se pressionado de alguma forma a celebrar o TAC, direta ou indiretamente?
15. **Entrevistado 09:** É, indiretamente sim, né? Diretamente não, porque foi proposto por eles, né? E só que indiretamente a gente vai e pensa, né, que o processo é mais cansativo, né? Às vezes, né, somente um processo simples desse, né, que não daria a... como é que fala? A penalidade, né, seria bem leve, né, seria uma advertência. Então aí você pensa assim: "ah, vou deixar ocorrer um PAD para no final ser uma advertência". Então aí você acaba eh se sentindo indiretamente, né, vamos dizer assim, motivado, né, não digo forçado a fazer o TAC, porque você acha: "ah, vamos resolver isso logo, né, que, né, tranquilo, né?". Enfim, foi isso que eu pensei na hora.
16. **Entrevistador:** Essa é justamente a minha próxima pergunta, os fatores que influenciaram na sua decisão na celebração do TAC.
17. **Entrevistado 09:** É tudo isso. Eu acho que eh também tem a questão do TAC não deixar o... eh como é que fala? Não ter, né, no registro funcional, né? Então a gente sempre pensa na carreira, pensa no futuro, se quiser mudar de carreira, né, se isso pode

ou não implicar alguma coisa. Eu eh enfim, então a gente pensa, né: "ah, se eu um dia quiser mudar de carreira, ir para uma outra" e às vezes tendo ali uma advertência, isso pode ser ruim, né? Pode ser visto de uma forma negativa. Então acho que isso também motivou a aceitar o TAC.

18. **Entrevistador:** Eh, então seria a questão, os fatores que te influenciaram seriam a celeridade assim para resolver a questão e o fato de que o TAC não importa um registro de um antecedente disciplinar na sua ficha. Você vê nesse sentido?
19. **Entrevistado 09:** Isso. Sim. Exato.
20. **Entrevistador:** Eh, o TAC, no seu caso, foi percebido por você como uma medida justa?
21. **Entrevistado 09:** Bom, se a gente for olhar assim o mérito, né, talvez não, né? Eu acho que é algo que numa... mas aí eu estaria falando não do TAC em si, né? Estaria falando da investigação e tudo, né? Eles, eu entendo que não deveria nem ter chegado ao ponto de pensar em propor o TAC, né? Mas, né, é igual eu tô falando, né? Às vezes tem gente que falaria: "Não, então deixa rolar o PAD para eu provar, né, para eu levantar minhas provas". E só que no final das contas a gente, é igual eu tô te falando, né? Acho que seria um desgaste para pouca coisa, mas assim, então o mérito em si eu não achei tão justo, mas uma vez que eles entenderam que haveria aí uma materialidade, vamos dizer assim, acho que qual é o melhor caminho, né?
22. **Entrevistador:** Na sua opinião, o TAC, né, no seu caso, ele foi um acordo ou foi uma penalidade?
23. **Entrevistado 09:** Não, foi o acordo, né? Minha opinião, né, penalidade seria se o processo rolasse, né, processo administrativo.
24. **Entrevistador:** Você então não tem a visão de que ele foi uma espécie de punição?
25. **Entrevistado 09:** Não, até porque a medida é bem tranquila. Na realidade, ela até agrega conhecimento, né? Assim, tem a parte chata, né? Vamos dizer assim, de fazer, mas no final das contas não é negativo, né, pro servidor.
26. **Entrevistador:** Eh, numa análise em retrospectiva, você tomaria essa mesma decisão?
27. **Entrevistado 09:** Sim, tranquilamente.
28. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eh, você acha que a celebração do TAC impactou de alguma forma a sua vida profissional?
29. **Entrevistado 09:** Não, até agora não. Não vi. Pelo menos não. Até então não. Até o momento, né?
30. **Entrevistador:** Certo? Eh, você acha que o TAC ele fortalece ou enfraquece a confiança dos policiais com a corregedoria? A visão que os policiais têm da corregedoria, o TAC, ele serve para fortalecer, enfraquecer, mudar?
31. **Entrevistado 09:** É, aí é relativo. Depende, assim, eu acho que numa questão mais complexa, né, numa situação mais... eu acredito que sim, o pessoal vai ter uma visão melhor da corregedoria, né, porque eh às vezes é uma situação chata ali, né, uma que poderia evoluir por um PAD e é resolvido de uma forma consensual, né? Tem situações igual essa que eu acho que... mas enfim, né? A gente estaria entrando no mérito novamente da questão, mas assim, uma forma geral, acho que sim, ele mais ajuda do que atrapalha, vamos dizer assim, né? Mais fortalece a confiança do que, né, do que traz desconfiança, entende?

32. **Entrevistador:** Perfeito, inspetor. Eh, na sua opinião, eh, a corregedoria ela tá bem preparada para fazer a condução do TAC, né? A análise da pertinência, depois a celebração, a proposta da obrigação. Qual é a sua percepção a partir do seu caso das condições ou da capacidade da corregedoria de conduzir esse procedimento?
33. **Entrevistado 09:** Mas eu acho que sim. Acho que ela tá preparada. Eh, enfim. Eh, mas também não tenho muita, como é que eu posso falar? É algo muito... só tive a minha experiência e outros de outros colegas que falaram por alto assim, então e outros colegas que nem são do [ANONIMIZADO]. Então, é complicado eu dizer, né? Porque cada estado é uma corregedoria. Não sei, né, se chega a ser padronizado ou não. Então, mas acredito que pelo pouco que vi, sim.
34. **Entrevistador:** Inspetor, a minha última pergunta é a partir da sua experiência, né, se você teria alguma sugestão para o aprimoramento da utilização do TAC pela corregedoria.
35. **Entrevistado 09:** Sugestão para aprimorar o TAC ou algo que você achou que poderia ter sido melhor conduz... alguma situação qualquer, né, que eu não imagino, você que viveu, né, a experiência, que poderia ter sido feito diferente ou poderia ter sido melhor, algo que não foi feito, que poderia ter sido feito.
36. **Entrevistado 09:** Ah, assim, do TAC em si, não tem o que falar, né? Igual eu falei para você, né, desde o início, acho que essa situação que foi a nossa situação, eu e o colega, poderia ter sido encarada de outra forma, né? Talvez até nem chegar ao TAC. Mas dentro da... uma vez que eles entenderam haver a materialidade da infração disciplinar, eu acredito que foi o melhor caminho mesmo, mas não teve muito mistério não, assim. Agora, talvez dentro assim do TAC, né, talvez o curso ou a atividade que eles... também não sei o que que pode ser proposto além de curso, né, não estudei a fundo. Acho que poderia ser algo mais próximo do dia a dia do servidor, né? Acho que tanto eu fiz recentemente também a licença capacitação, né, e os cursos oferecidos por eles são muito fora, sabe, da realidade e até mesmo esses que me passaram agora no... Então, acho que foi uma sugestão, algo assim, pensando bem, seria isso, sabe? Algo mais próximo do nosso dia a dia de trabalho. E é isso.
37. **Entrevistador:** Eh, a sua fala me deu a impressão de que o seu questionamento, ou, vamos dizer assim, o seu ponto de divergência, por assim dizer, seria em relação à análise da pertinência do TAC. Hum. É isso. Na hora que o seu caso foi avaliado e ele foi entendido como passível de TAC. É nesse sentido que você se sente... se, né, questiona mais o instrumento.
38. **Entrevistado 09:** Isso. O instrumento em si é bom, acho. Mas eh a questão foi a, vamos dizer assim, como eles trataram a nossa, vamos dizer, o que eles chamaram de infração disciplinar, né, que foi algo que, assim, se a gente for ser honesto, se eles forem em todas as unidades operacionais, todo dia eles vão propor um TAC, entendeu? O pessoal... são coisas comuns do dia a dia de trabalho, talvez uma conversa ali resolveria, entendeu? Não precisaria chegar a esse ponto que chegou, mas enfim, né? Acho que...
39. **Entrevistador:** Você entende que o seu caso ele não alcançaria o TAC.
40. **Entrevistado 09:** Isso. Não precisava também. É igual eu falei, o TAC foi melhor para encerrar esse processo, né? Vamos dizer assim, mas eu acho que nem precisava

ter chegado na fase que chegou, entendeu? Que aí foi, teve investigação, teve oitiva e por uma situação bem corriqueira, não teve assim uma... não foi algo grave, não foi algo... Mas enfim, né? Se eles entenderam dessa forma, né, a gente tá aí para as consequências, né?

41. **Entrevistador:** Nesse sentido da análise da pertinência, eh, você teria alguma, na sua reflexão, alguma sugestão de que poderia ter sido feito então, no caso, uma, na sua percepção assim, uma resolução melhor do que a que aconteceu, que foi o TAC?
42. **Entrevistado 09:** Então, mas é porque aí já seria algo fora do, vamos dizer assim, do aspecto legal, né? Não sei se eu vou dizer assim, se ali é algo mais informal, entendeu? Eu acho que uma vez que formalizou igual foi formalizado, eu acho que não teria uma solução melhor, né? Que aí ou seria o TAC ou seria realmente o PAD ou, né, se eles entendessem não ter havido a materialidade, aí o arquivamento, né? Mas como... então talvez o melhor teria sido um arquivamento, não sei. Mas como eles entenderam que não era caso de arquivamento, o TAC foi a melhor solução.
43. **Entrevistador:** Inspetor, eu entendi. Agradeço, essas eram as minhas perguntas. Vou só interromper a gravação, tá?
44. **Entrevistado 09:** Tá bom.