

**PAD - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: INSTRUMENTO
DA LISURA E ZELO COM A COISA PÚBLICA NO ÂMBITO DO
MINISTÉRIO DA SAÚDE.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Aluno: Ademir Lapa

Orientador: Prof. Msc Henrique Savonitti
Miranda

**PAD - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: INSTRUMENTO
DA LISURA E ZELO COM A COISA PÚBLICA NO ÂMBITO DO
MINISTÉRIO DA SAÚDE.**

Autor: Ademir Lapa

Instituição: Ministério da Saúde

RESUMO

Este trabalho conduz-se pelo propósito de trazer à tona os meandros do Processo Administrativo Disciplinar – PAD, com uma abordagem histórico-social, inerentes a cidadão e Estado, frente ao zelo e lisura no trato com a coisa pública, no seu início, meio e fim, desmistificando-o, desde o procedimento administrativo disciplinar no que tange ao direito albergado pelo princípio da ampla defesa, dentro do devido processo legal até o desfecho da lide. Busca-se compreender sua evolução histórica, o instituto da defesa desde a Grécia antiga e a evolução no Brasil. Regulado pela Lei 8.112/90, e Lei 9.527/97, o PAD deve visar justiça aos envolvidos, com um mínimo de razoabilidade, evitando abusos, fazendo valer o direito de o Estado usar de suas prerrogativas específicas de ação sobre os que incorrem em ações ilícitas sobre o bem público, garantindo em grau maior ou menor a consolidação do tão almejado Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Processo Administrativo Disciplinar; Princípio da Ampla Defesa; Estado Democrático de Direito.

1. INTRODUÇÃO

A ideia de construção de uma sociedade justa, igualitária, com sujeitos livres, autônomos e atuantes passa pelo crivo de uma formação cultural, religiosa, política, econômica e, indispensável dizer, tecnológica, considerando que reside na discussão ora travada a relação entre Estado e cidadão do Estado.

Pensar em uma democracia sem concordar que muitos são os percalços que insistem na perpetuação de modelos ultrapassados e que só atendem a interesses escusos é também acreditar que nada do que acontece a partir de boas práticas, ainda que de grupos menores, porém, pensantes, que de tempos em tempos surgem com propostas de mudanças que impactam, direta e indiretamente no coletivo é perder de vista a oportunidade de construção e reconstrução diária do tão saudável Estado Democrático de Direito.

Na vasta seara de definições de sociedade é possível encontrar uma que muito responde aos anseios de grande parte dos sujeitos: Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, que soergueu uma proposta de pluralidade de direitos e obrigações com mais transparência e sensibilidade direcionados aos cidadãos como um todo. Mostra-se deveras oportuno fazer menção ao *caput* do art. 37 da referida Carta, trazendo o elenco de prioridades constitucionais atribuídos à Administração Pública no tocante ao trato da coisa pública, *in verbis*:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

Ressalte-se que esta nova fase entre Estado e cidadão produz efeitos a serem mais bem compreendidos entre aquele e estes, implicando por seu turno também em um novo olhar, tanto de dentro do Estado para com o cidadão e vice versa, considerando-se o elevado grau de exigências apresentado por ambas as partes, porém maior por parte do cidadão, uma vez que seu nível de politização cresce em escala.

Com isso, torna-se imperioso dizer que a população não mais admite uma máquina estatal que não responda às expectativas de seus concidadãos, que diuturnamente cobram de seus governantes e representantes atitudes mais concretas e enérgicas no que concerne à lisura e zelo com a coisa pública, conforme preconiza o artigo constitucional acima transcrito.

Paralelamente, uma nação que vem perseguindo resultados socioeconômicos cada vez mais intensificados, numa competitividade global, traz à tona a inadiável necessidade de modernização do aparelho estatal a fim de alcançar seus novos objetivos institucionais.

Diante das transformações que passam as sociedades no mundo globalizado atual, é cediço que não mais se comportam as manobras estatais sorrateiras, outrora observadas nos cinco continentes, muito embora não se possa dar notícias de progressos consideráveis em todas as partes. Por conseguinte, também o nível de profissionais, ou no melhor da acepção, agentes públicos e estatais tem sido alvo de críticas ferrenhas no que concerne a uma demanda cada vez mais crescente de prestação de serviços públicos de qualidade.

Posto isso, assemelhando-se a uma organização de cunho privado, os atributos que conduzem qualquer empreendimento ao sucesso ou ao fracasso devem pautar-se nos moldes da prestação de serviços de qualidade, eficiência e efetividade, para que não contribua com o incremento dos dados estatísticos quase sempre desfavoráveis a qualquer soberania, e isso se relaciona diretamente com a gestão dos recursos materiais e humanos, aos quais dão total sentido à existência nas relações de consumo de bens e serviços produzidos pelo Estado.

Cumpra chamar a atenção para o fato de que na esfera administrativa reside o poder-dever do Estado, e isso se transfigura no “faz porque pode e cumpre porque deve”, ou seja, tanto o Estado é autônomo de impor aos seus cidadãos um modelo de comportamento, quanto, também, a sociedade exige que seja prestado serviços diversos a fim de atender suas necessidades coletivas.

Não obstante se discuta a importância da boa relação entre Estado e cidadão, alguns poderes próprios da Administração Pública impõem que determinados comportamentos sejam devidamente obedecidos. Assim, pode-se depreender que estes poderes eivados de caráter instrumental, que por sua vez são ferramentas de trabalho para a consecução de seus propósitos no atendimento do interesse público, se apresentam por meio de poderes gerais e específicos que podem ser assim classificados: poder vinculado, poder discricionário, poder disciplinar, poder regulamentar e poder de polícia.

O que se relaciona ao tema deste estudo é o poder disciplinar, considerando-se sua existência e pleno emprego como sendo o cerne da condução

do comportamento do agente público diante da “coisa pública”. E este poder surge e evolui chegando ao processo administrativo disciplinar.

2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: ORIGEM E EVOLUÇÃO.

A sensatez fez parte dos ideais propostos por Platão, filósofo ateniense que viveu entre 428-7 a 348-7 a.C. Para ele a vida em sociedade é um desafio constante e que para solucionar os conflitos e promover a igualdade entre os cidadãos é indispensável a elaboração de ordenamentos sensatos, considerando-se que o próprio ser humano é produtor da justiça pretendida por todos. Assim, dentro desta ótica, sendo o homem produtor de justiça ele é bom por essência.

Ainda que o Estado seja supremo em sua formação, parte-se do pressuposto de que todas as suas forças são capazes de superar seus impasses, controvérsias e agruras. Contudo, não se deve perder de vista que este mesmo Estado é formado por pessoas das mais diversas índoles, culturas, valores, religiões e tipos de formação educacional.

Diante dessa realidade, este ente personificado há séculos preocupava-se com seus recursos, tanto traduzidos em patrimoniais, quanto financeiros. Por ocasião do século XII, na região de Veneza, Itália, aquelas pessoas que eram dadas ao cometimento de quaisquer ações contrárias ao bom andamento do Estado eram investigadas e punidas na esfera administrativa e quando necessário, na penal, por membros de um departamento especialmente criado para esta finalidade. Há relatos de que o Estado tomava conhecimento dos fatos anonimamente e as tais denúncias eram depositadas na conhecida “boca do leão”.

Resta pacificado que a luta por estar no poder não é particularidade dos tempos modernos. Egípcios já digladiavam pelos cargos mais honrosos no Estado. Na Grécia antiga, a legislação era construída de maneira que ficasse bem clara a supremacia do interesse público sobre o privado, e isso se traduzia bem no “poder de polícia exercido”, que por sinal são regras componentes do direito administrativo brasileiro.

Com o advento da Revolução Francesa, entre os anos de 1789-1799, observou-se o início do modelo tripartite de condução social, em que as funções legislativa, executiva e judiciária tiveram seus papéis definidos. Para Meirelles,

(1990, p. 35), “a teoria da separação dos poderes desenvolvida por Montesquieu foi o marco decisivo para a formação do Direito Administrativo”.

Anos depois foram criados os tribunais com a finalidade específica de julgar as questões originadas dos administrados. No Brasil, do Império à promulgação da Constituição de 1988, o processo administrativo obteve inúmeras e significativas transformações.

Apesar de ter centenas de anos, o processo administrativo fora constitucionalizado apenas na Carta Magna Republicana de 1934, *in verbis*:

Art. 169. Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo regulado por lei, e no qual lhes será assegurado ampla defesa.

Já na Constituição de 1937, no artigo 156 letra c, assegurava os direitos dos funcionários públicos:

c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se.

A Magna Carta de 1946, garantia em seu artigo 189, que os funcionários públicos só perderiam o cargo:

I – Quando vitalícios, somente em virtude de sentença judiciária;
II – quando estáveis, no caso do número anterior, no de se extinguir o cargo ou no de serem demitidos mediante processo administrativo em que lhes tenha assegurado ampla defesa.

No ano de 1967, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 103, descrevia que a demissão só seria aplicada ao funcionário público:

I – vitalício, em virtude de sentença judiciária;
II – estável, na hipótese do número anterior, ou mediante processo administrativo, em que se lhe tenha assegurada ampla defesa.
Parágrafo único – Invalidada por sentença a demissão de funcionário, será ele reintegrado e quem lhe ocupava o lugar será exonerado, ou, se ocupava outro cargo, a este será reconduzido, sem direito a indenização.

No contexto dos julgamentos, direitos e obrigações inerentes a todos os partícipes de uma sociedade, deve-se, incondicionalmente, garantir a todos que estejam sujeitados a um julgamento, seja por instância administrativa ou penal o

acesso ao devido processo legal, sob pena de partir para o cometimento de erros irreparáveis ou de difícil reparação.

Nesse bojo do direito de acesso ao processo, à ampla defesa e o contraditório também encontra amparo e fora constitucionalizado em 1988. No artigo 5º inciso LV, assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o direito ao contraditório e à ampla defesa, com meios e recursos a ela inerentes.

Mostra-se indispensável entender que o processo administrativo disciplinar em linhas gerais, além de se assemelhar à dinâmica de um processo judicial, onde o direito à defesa tem previsão, e que há, ao menos, duas partes envolvidas no litígio (administração e administrado). O processo administrativo ainda é um instrumento que possui características peculiares e que deve ser conduzido por pessoas devidamente capacitadas à correta aplicação de suas etapas para a consecução de um fim justo a ambas as partes.

Falar em direito administrativo faz pensar em normas de funcionamento da máquina estatal, que por sua vez, remete ao entendimento do controle e monitoramento das ações praticadas pelos administrados. Assim, o processo administrativo em seu caráter disciplinar, assemelha-se, totalmente ao propósito de bem conduzir com lisura e zelo a coisa pública, fazendo com que seus recursos humanos tenham claras as regras de comportamento pretendidas pelo Estado.

Assevera o ilustre Cretella Júnior, (1988, p. 572) “acerca do processo administrativo como sendo a sucessão formal dos atos que são realizados, por determinação legal ou em atendimento a princípios sacramentados pela ciência jurídica, com vistas a dar sustentação à edição do ato administrativo”.

Nesta seara, o Estado busca regular seus pares por meio de preceito de lei que não só resguarde o direito ao cidadão de contestar a todo e qualquer ato que lhe seja imputado como autor, da mesma maneira que, também o Estado tem dever de promover sua punição, dentro dos rigores legais.

Assim, por meio da edição da Lei nº. 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que visa regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em tempo, preconiza que, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial,

à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

O Estado é, por excelência, detentor do poder sobre seus cidadãos e isso ocorre de forma concreta e também por abstração. Com isso, a força estatal impõem condições aos seus administrados.

3. A FORÇA IMPOSITIVA DO ESTADO

Aponte-se a existência de um contrato entre aquele e estes, fato que tem lastro consolidado nas questões políticas. Há séculos já se pensava em um Estado monopolizador, mas que estivesse alinhavado em um pseudo “contrato ideológico”.

Imperioso ressaltar que Hobbes, Locke e Rousseau preconizavam a ideia de que a origem do Estado está no contrato social, sem, é claro, querer discutir o mérito de onde, quando e como tudo se formou, mas o fato é que é uma presença diuturna na vida das pessoas (CHAUÍ, 2000 p. 220-223).

Assim, o mesmo Estado que administra a justiça e determina as formas como os cidadãos, no caso, os agentes públicos devem se comportar, por meio de um dispositivo de lei, aqui denominado direito administrativo, sob pena de responder por seus atos, tanto na esfera penal, quanto administrativa é uma prática de condução do *modus operandi* diante do *ius puniendi*, frisando-se que a todos é dado o direito constitucional à ampla defesa e ao contraditório, em nome da tão almejada democracia.

Porém o Estado precisa de instrumentos legais capazes de promover a ordem e o progresso sustentável, e, a despeito da existência de um direito administrativo com propósito de regular certos comportamentos individuais e coletivos inerentes aos servidores públicos, Luz (1994, p. 64) assim o define:

Direito Administrativo Disciplinar destinado a apurar, decidir e regular, por todos os aspectos pertinentes, as relações que o Estado mantém com os seus servidores, visando ao respeito das Leis e as normas que regulam as atividades funcionais.

Neste diapasão, destaque-se que o processo administrativo disciplinar, espécie do gênero processo administrativo, é por excelência o caminho por meio do qual a Administração exerce sua força sobre os administrados. Assim, este *ius puniendi* é adstrito às etapas de apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e, conseqüentemente sua punição.

Para Costa, (1987, p. 78), “o processo administrativo disciplinar compreende a série de atos procedimentais que, formalizados em obediência a certos rituais traçados pelas normas e outras fontes do direito, se propõem a apurar a verdade real dos fatos, a fim de fornecer base à legítima decisão disciplinar, a qual poderá ter feitiço condenatório ou absolutório”.

Corroborado por Carvalho Filho, (2007 p. 864), “o processo administrativo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”.

Ainda o ilustre Carvalho Filho (2007, p. 864) assevera que “o processo administrativo disciplinar compreende um instrumento formal através do qual a Administração apura a existência de infrações praticadas por seus servidores e, se for o caso, aplica as sanções adequadas”.

Para di Pietro (2001, p. 507), o direito disciplinar consubstancia-se nos: “... meios de apuração de ilícitos administrativos que por si só são o processo administrativo disciplinar e os meios sumários, que compreendem a sindicância e a verdade sabida”.

No conceito de Rosa (2006 p. 228), a administração dispõe do

meio hábil à apuração de faltas disciplinares, violação de deveres funcionais e imposição de sanções aos servidores. A obrigatoriedade do processo disciplinar é estabelecida no regime jurídico a que estiver sujeito o agente público, sendo-o usualmente para a apuração das infrações mais graves e que estão sujeitas à imposição de demissão, suspensão dentre outras.

Disso, é possível depreender que são possibilitados os prazos e instrumentos hábeis aos envolvidos na lide, de tal maneira que a justiça possa ser feita sem que um lado saia vitorioso em detrimento do prejuízo do outro que por razões escusas não teria seu direito de defesa garantido.

Para Costa, (2005 p. 60)

o princípio da ampla defesa, nenhuma inflição disciplinar, por mais leve que seja, poderá ser imposta sem que o correspondente procedimento apuratório

assegure, ao servidor imputado, o necessário espaço para o exercício do mais irrestrito direito de defesa.

No âmbito do Ministério da Saúde, considerando sua estrutura federal, a Lei nº 8.112 de 11 de novembro de 1990, preconiza que seja realizado o processo a fim de que sejam aplicadas as penas de advertência, suspensão, cassação de aposentadoria, destituição de cargo em comissão etc.

No mesmo normativo no artigo 143, prevê que: *in verbis*, “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, **assegurada ao acusado ampla defesa**” (grifo nosso). Pelo exposto, seguimos para desenvolver o estudo.

4. DESENVOLVIMENTO

Assim, este artigo passa pelo crivo da análise do processo administrativo disciplinar, buscando descortinar alguns elementos presentes em determinados procedimentos na esfera pública no que concerne ao mecanismo de “controle comportamental ante a coisa pública”, e aos fatores inerentes à acusação, produção de provas, prática da ampla defesa, julgamento propriamente dito da controvérsia e demais paralelos contextuais.

Os olhares para análises detalhadas do comportamento dos tribunais acerca da matéria, por meio de decisões jurisprudenciais e demais correlatos legislativos, ampliam a discussão a respeito de minúcias presentes nas entrelinhas dos resultados e das decisões, que, para uns, pode parecer desfavoráveis, mas para outros, não.

Nesse contexto, seria ingenuidade desprezar que existem duas forças principiológicas operando contrariamente na aplicação de um PAD, ou seja, tem-se o direito da ampla defesa e, a supremacia do interesse público sobre o privado, e aí, reside o entendimento de que deve prevalecer a interpretação legal que se sobreponha ao interesse das partes envolvidas, buscando o resultado mais justo para o conflito de interesses que irá se mostrar qualificado, provavelmente por uma resistência.

Não menos importante que a análise crítica e evolução da história do processo administrativo disciplinar e a força impositiva do Estado, é o rito processual

presente na dinâmica do processo e procedimentos administrativos que é perfeitamente possível perceber que os comportamentos atingidos pelo PAD visam corrigir os ilícitos administrativos por meio da imposição de lisura e zelo com a coisa pública.

A seguir, apresenta-se um estudo de caso, que retrata a realidade de uma situação ocorrida no âmbito do Ministério da Saúde, em uma unidade médica de uma cidade, cujo nome que ora se apresenta é fictício, quando então, os profissionais de medicina passaram a se beneficiar de carga horária não autorizada pela legislação federal, mas que, sob o crivo de preceito de lei municipal, deixaram de laborar as jornadas efetivas, gerando, por conseguinte, prejuízo de atendimento à população, e, indiretamente ônus aos cofres públicos.

Chama-se a atenção para o fato de que os nomes originais das pessoas, coordenações, datas, números de folhas, números de portarias, datas de publicações, siglas, números de inquérito, número de despachos, ofícios etc., foram substituídos a fim de preservar a integridade física, moral e institucional dos envolvidos, exceto a do autor da análise.

4.1. Estudo de Caso

Em exame os autos do Processo Administrativo Disciplinar nº 25025.01524472013-45, instaurado para apurar suposto descumprimento de carga horária por parte de servidores médicos do Ministério da Saúde cedidos para a Prefeitura Municipal de Limoeiro de Abadia do Sul/BA, mediante o Convênio nº 0355, de 14-10-2010 (fls. XX/10).

A presente apuração foi deflagrada pela Portaria nº 19, de 10 de outubro de 2012, publicada no Boletim de Serviço nº 92, datado de 04 de junho de 2013 (fl. 453). Motivou-a o contido no Despacho/XYZ/MS nº 345/2013, de **19-06-2013**, que, em seu item 9, “d” (fls. 01v/02), orientou o Núcleo Estadual do Ministério da Bahia no sentido de que, caso *“constatada a procedência dos fatos, deve-se instaurar procedimento administrativo, assegurando o contraditório e a ampla defesa, para se exigir, dos Médicos deste Ministério beneficiados com a redução, o ressarcimento aos cofres públicos federais da remuneração recebida pelas horas não trabalhadas.”*

Por deliberação da Comissão do Processo Disciplinar deixaram de ser indiciados os servidores **ATÍCIO PITARCOLINO MEIRA, GERCITÚLIO VEIGA**

DANTAS, AMIDGAIL MORA LIMA, TERCÍLIO NETINHO JAMOUR, JULIÃO NEUTRON DA ROSA, cujos argumentos adotamos na íntegra para concordar com a posição da Comissão Processante ao não indiciar os respectivos servidores (fl. 3145).

4.1.2 Dos fatos

A investigação teve origem no Inquérito Civil nº MPBA-0235.12.003564-2, de 08-12-2012, conduzido pelo Ministério Público do Estado da Bahia (fls. XY/35). Objetivou o *Parquet*, “*apurar eventuais prejuízos à prestação dos serviços de saúde pelo SUS/Limoeiro, em virtude da autorização por meio da Lei Municipal nº 12.457/2011, para que médicos vinculados ao Estado da Bahia e à União, e cedidos ao referido município, tenham suas respectivas cargas horárias efetivas de trabalho reduzidas em sete horas e meia, semanais, para fins de aprimoramento profissional, sem que as respectivas legislações estadual e federal tenham previsto tal benefício*”.

Insta observar que cópia dos autos daquele inquérito foi encaminhada à Senhora AGRIPINA CAMARO RANGEL, Secretária Executiva/MS, por meio do Ofício nº 54856/2012/24ª PJ/JF, datado de **05-10-2011** (fl. X), cujo teor, por sua extrema importância, se reproduz abaixo:

“... vimos, pelo presente, encaminhar a V. Sa. cópia dos autos do Inquérito Civil nº. 0235.12.003564-2, em tramitação perante a 24ª Promotoria de Justiça desta Comarca, **para avaliação e adoção das medidas legais cabíveis, no que pertine a flexibilização (redução) das jornadas efetivas de trabalho dos servidores estaduais e federais proporcionadas pela Lei Municipal de Limoeiro de Abadia do Sul, nº 12.457/2011, em seus arts. 2º e 9º.** (Sem grifos no original).

De tal sorte que dias depois o fato também passou a ser do conhecimento da Coordenação de Normas de Pessoal/CGRH. Com efeito, desde a data de **11-01-2011**, conforme se verifica pelo e-mail enviado por aquela Coordenação à Divisão de Gestão de Pessoas do NEMS/BA (fl. X) que, por não ser de somenos importância, abaixo se transcreve:

“Recebemos aqui na CGRH o Ofício que segue anexo, solicitando informações sobre medidas adotadas por este Ministério quanto à questão da carga horária dos Médicos deste Ministério cedidos ao Município de Limoeiro de Abadia do Sul/BA.

A Secretária Executiva destinatária da correspondência encaminhou o expediente a esta Coordenação.

Efetuamos pesquisa e não localizamos nenhum outro expediente tratando do assunto. Assim, para que possamos subsidiar a resposta da Secretária

Executiva ao Ministério Público do Estado da Bahia, solicito que você nos informe se essa Divisão tinha conhecimento dos fatos alegados pelo MP, se essa Divisão já havia sido notificada dos fatos e se caso positivo quais medidas foram adotadas. Considerando o prazo fixado pelo Ministério Público, solicito o encaminhamento dos esclarecimentos em caráter de urgência.” (Sem grifos no original).

Foi, então, instaurado o presente feito persecutório, por intermédio da Portaria nº 19, de 10 de outubro de 2012, publicada no Boletim de Serviço nº 98, datado de 04 de junho de 2013 (fl. 763).

4.1.3 Da instrução e da análise da regularidade formal dos trabalhos da comissão

Delimitado o objeto de apuração, cuida-se agora de verificar a regularidade dos trabalhos da comissão de inquérito, segundo as regras processuais estabelecidas nos arts. 143 a 166, da Lei nº 8.112, de 1990.

Vejamos, assim, as principais fases processuais ocorridas no feito disciplinar ora sob exame:

- 09.1. Portaria Inaugural: Portaria nº 13, de 10 de janeiro de 2014, publicada no Boletim de Serviço nº 25, datado de 23 de fevereiro de 2014 (fl. 548);
- 09.2. Ata de Instalação e Início dos Trabalhos da Comissão de Inquérito (fl. 857);
- 09.3. Notificação inicial dos servidores (678/685, 887/789, 805/809, 869,874/892) para o acompanhamento do processo na qualidade de acusados, nos termos do art. 156, da Lei nº 8.112, de 1990;
- 09.4. Notificação dos acusados sobre os dias e horários a serem realizadas as audiências de oitivas das testemunhas arroladas pela Comissão de Inquérito e pelos acusados (fls. C, D, E às fls. X, Y, Z);
- 09.5. Oitiva de testemunhas, na presença dos acusados (fls. C, D, E às fls. X, Y, Z);
- 09.6. Interrogatório dos acusados (fls. C, D, E às fls. X, Y, Z)
- 09.7. Termos de Indiciação enquadrando as condutas de todos os servidores acusados no artigo 116, incisos II, III e X, da Lei nº 8.112, de 1990 (fls. C, D, E às fls. X, Y, Z)
- 09.8. Mandados de Citação aos indiciados para a apresentação de Defesa Escrita (fls. C, D, E às fls. X, Y, Z).
- 09.9. Defesas Escritas (fls. C, D, E às fls. X, Y, Z)
- 09.10. Relatório Final, opinando a Comissão Processante pela aplicação da penalidade de **advertência** aos servidores: **ATÍCIO PITARCOLINO MEIRA, GERCITÚLIO VEIGA DANTAS, AMIDGAIL MORA LIMA, TERCÍLIO NETINHO JAMOUR, JULIÃO NEUTRON DA ROSA**, (fls. C, D, E, F, G).

Compulsando os autos do presente feito, verifica-se que após a instalação da comissão deu-se a notificação dos acusados para acompanharem o processo, em fiel observância ao disposto no art. 156, da Lei nº 8.112, de 1990, sendo-lhes, dessa forma, garantida a possibilidade de acompanharem o *iter* processual da

persecução administrativa, tendo vista dos autos, produzindo provas e contraprovas, de modo a exercerem seu direito constitucional à ampla defesa e ao contraditório, tal como encartado no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988.

Observa-se que o processo foi previamente instruído pelo Núcleo Estadual do Ministério da Saúde da Bahia, conquanto em atendimento ao solicitado no Despacho/ALFA/BETA/GAMA/MS nº 439/2013: horário dos médicos (fls. X, Y), Dados Individuais e Funcionais do Servidor (fls. Z/W5), relação de médicos do Ministério da Saúde cedidos à Prefeitura Municipal de Limoeiro da Abadia do Sul que efetivamente não cumpriram carga horária semanal do cargo público federal (fl. X), fichas financeiras e cópias das folhas/controle de ponto mensais dos servidores médicos cedidos à Prefeitura Municipal de Limoeiro da Abadia do Sul (fls. C,D,E,F,G,H), relação de médicos que de acordo com levantamento não cumpriram a carga horária determinada pelo Ministério da Saúde em seu Convênio 0335/2006 e Portaria GM/MS nº 825/2001 (fls. X,Y).

Tal medida gerou à Comissão Processante um ganho de tempo considerável, porquanto possibilitou que a maioria das notificações prévias dos servidores fossem realizadas em apenas dois dias, contados a partir do início dos trabalhos apuratórios.

No decorrer da instrução, o colegiado produziu vários documentos, inquiriu testemunhas e promoveu o interrogatório dos acusados, tudo com a finalidade de trazer ao feito os elementos necessários ao esclarecimento dos fatos e a busca da verdade real. E de todos esses atos os acusados foram formalmente intimados.

Dessa forma, encerrada a fase de instrução e formada a convicção quanto à materialidade e à autoria das irregularidades apontadas, a comissão processante lavrou, em relação aos servidores acusados os competentes Termos de Indiciação, especificando os fatos e as respectivas provas, tudo de acordo com o disposto no art. 161, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990. Então, após terem sido apresentadas, tempestivamente, pelos servidores indiciados suas defesas escritas, foi elaborado, em estrita obediência às regras insculpidas pelo *caput* e parágrafos do art. 165, da Lei nº 8.112, de 1990, relatório minucioso e conclusivo quanto à responsabilidade dos servidores investigados.

4.1.4 Da capitulação legal e da pena aplicável

A Comissão enquadrando a conduta dos indiciados no artigo 116, incisos II, III e X, da Lei nº 8.112/90 e suas alterações posteriores, estando sujeitos, portanto, à penalidade prevista no inciso I, do art. 127, c/c os arts. 128 e 129 do mesmo diploma legal (**advertência**), em razão da repercussão de seus atos. Porém, visto que já se passaram mais de 2 (dois) anos desde o conhecimento do fato pela Administração (09 de novembro de 2011) até a data da instauração deste feito (Portaria nº 19, de 10 de outubro de 2012, publicada no Boletim de Serviço nº 98, datado de 04 de junho de 2013, fl. 824), infere-se que a penalidade de advertência sugerida não é mais passível de execução pela Administração Pública, tendo em vista a extinção da punibilidade pela prescrição, consoante o disposto no art. 142, inciso I, do referido diploma legal, *verbis*:

A ação disciplinar prescreverá:
(...)
III – em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

Com efeito, é de se reconhecer a prescrição, contudo, não poderá a Administração promover o registro do fato nas pastas funcionais dos servidores, nos termos do artigo 170, da mesma Lei, porquanto declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal durante o julgamento do Mandado de Segurança nº 23262/DF.

4.1.5 Conclusão

Cumprido destacar que a Comissão de Processo Disciplinar, com muita propriedade, logrou êxito em demonstrar a inconsistência das razões de defesa em seu relatório final.

À vista de tais elementos de convicção, bem como por tudo mais quanto dos autos consta, estando formalmente em ordem o processo, encampam-se as razões constantes do relatório final para concluir que os servidores acima indicados, todos cedidos ao SUS/Limoeiro da Abadia do Sul/BA, praticaram os delitos funcionais que lhes foram imputados, razão pela qual se sugere sejam apenados consoante manifestação da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, como referido no item 15, retro.

Assim, por terem os servidores indiciados infringido o art. 116, incisos II, III e X, da Lei nº 8.112/90, sugere-se a penalidade de ADVERTÊNCIA, à qual deixará de

ser cumprida em decorrência da extinção da punibilidade pela prescrição, a teor do art. 142, inciso III, do referido diploma legal. Contudo, não poderá a Administração promover o registro do fato nas pastas funcionais dos servidores, uma vez que o art. 170, da mesma Lei, foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Quanto às horas não trabalhadas pelos servidores indiciados propõe-se que estes as reponham na mesma proporção diária daquelas, consoante os Termos de Indiciação (fls. C, D, F, G, H) e Planilhas (fls. 1989/2212). Já em relação aos que se aposentaram, ou vierem a se aposentar durante o período de reposição, deverão eles ressarcir os cofres públicos de forma integral ou proporcional às horas faltantes, conforme o caso, mediante desconto em folha de pagamento, nos termos do art. 42, da Lei nº 8.112, de 1990. A inscrição em dívida ativa somente ocorrerá caso não haja a quitação do débito no prazo previsto, a teor do art. 47, § único, da mesma Lei.

De outro modo, verifica-se que Comissão Processante não se manifestou em seu Relatório Final (fls. 1996, f. e v.) quanto ao alegado pelo servidor indiciado **PITÁCIO FILINO DE MOURA** no sentido de que “... o Ministério da Saúde teve conhecimento em 01/2012 de tal medida através do ofício feito pelo promotor Dr. Jacinto Ferreira Barros (fls. Y), não tomando, naquela época, medidas imediatas e preventivas para não deixar prosseguir procedimentos que hoje estão sob investigação.” (Sem grifos no original).

Além disso, não procurou o colegiado apurar a responsabilidade pela omissão tanto da área responsável pela legislação, quanto da seccional regional/BA em relação ao descumprimento da carga horária por parte dos servidores médicos cedidos ao SUS/BA, uma vez que disso tiveram ciência ainda em dezembro de 2011, conforme demonstrado no item, retro.

Por conseguinte, a tomada de providências administrativas teria evitado que tal situação perdurasse daquela data até 31 de agosto de 2013 (fl. 1199).

Impõe-se, dessa forma, a instauração de processo administrativo disciplinar em desfavor dos responsáveis por aquelas Coordenações, há época dos fatos.

Por fim, em face do que estabelece o art. 171, da Lei nº 8.112/90, sugere-se a remessa de cópia digitalizada destes autos ao Ministério Público Federal, objetivando apurar possível infração de natureza penal.

À consideração superior. Subscreve, Edson Luiz Dal Prá.

1. De acordo.

2. Consubstanciado na análise técnica apresentada por seus próprios fundamentos e pela documentação acostada aos autos, determino a extinção da punibilidade pela prescrição em relação aos servidores indiciados no feito.
3. Outrossim, determino a reposição das horas não trabalhadas pelos servidores médicos cedidos ao SUS/Limoeiro de Abadia do Sul/BA, conforme o proposto. Todavia, em relação àqueles que se aposentaram ou vierem a se aposentar durante o período de reposição, deverão ressarcir o erário de forma integral ou proporcional às horas faltantes, conforme o caso, mediante desconto em folha de pagamento, nos termos do art. 42, da Lei nº 8.112, de 1990.
4. Publique-se a Portaria.
5. Encaminhe-se à Coordenação de Apuração Disciplinar/DELTA/MS para providências quanto a constituição de nova Comissão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi desenvolvido com o propósito de melhor compreender o Processo Administrativo Disciplinar enquanto ferramenta de lisura e zelo com a coisa pública no âmbito do Ministério da Saúde. Para tanto, realizou-se breve contexto histórico a fim de situar o Estado, detentor do poder sistematizado e, o servidor público que, no uso de suas atribuições laborais incorre em ato passível de punição.

Destarte, pode-se perceber a atuação dinâmica do direito administrativo, principalmente no tocante à atenção e merecida valorização dos direitos e garantias fundamentais, tão arduamente conquistados com o advento da Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, ressaltando-se, por conseguinte, o fortalecimento da instituição pública enquanto promotora da ordem e do desenvolvimento da sociedade brasileira na seara de justiça para todos.

Ainda no início desta empreitada, alertou-se para o fato de que na esfera administrativa reside o poder-dever do Estado, e que isso se transfigura no “faz porque pode e cumpre porque deve”, ou seja, tanto o Estado é autônomo de impor aos seus cidadãos um modelo de comportamento, quanto, também, a sociedade exige que sejam prestados serviços diversos a fim de atender suas necessidades coletivas.

Nesse contexto, os preceitos normativos observados nas Leis nºs 8.112/90, 9.527/97 e 9.784/99, conjugados com a Carta Magna, consubstanciam a forma mais elementar de bem conduzir as regras comportamentais que envolvem o Estado e o servidor, levando em consideração que qualquer mácula à coisa pública deve comportar tratamento isonômico para com suas vítimas e algozes.

Nessa perspectiva, é possível depreender que são direitos inerentes a qualquer suspeito por prática de ato ilícito as devidas possibilidades, prazos e instrumentos hábeis à sua ampla defesa e direito de contradizer, de maneira que, como dito anteriormente, a justiça possa ser feita sem que um lado saia vitorioso em detrimento do prejuízo, mormente incalculável do outro.

Oportuno se mostrou o estudo de caso aqui apresentado, quem bem ilustra uma situação onde se fez notar o início, meio e fim de uma contenda, quando, supostamente, servidores médicos do Ministério da Saúde, cedidos por meio de convênio para uma prefeitura municipal, em cidade do interior da Bahia teriam descumprido carga horária para a qual haviam sido contratados.

No deslinde, a apuração foi devidamente efetuada. Investigou-se através de inquérito civil próprio, conduzido pelo Ministério Público do Estado da Bahia, a fim de verificar eventuais prejuízos à prestação dos serviços de saúde pelo SUS local em razão da redução da carga horária laboral observada *in casu*.

A Comissão direcionada à apuração dos fatos delimitou o objeto de apuração, seguindo as regras processuais que regulam a matéria. Após a devida instalação da comissão, os acusados foram notificados no intento de acompanhar o processo, conforme preconiza os dispositivos legais, garantindo-lhes o direito da ampla defesa e do contraditório.

No decorrer das atividades, o colegiado trabalhou na produção de provas, ouviu testemunhas e interrogou os acusados, a fim de bem instruir o processo e trazer à tona os fatos na busca da verdade real.

De posse da verdade real, encerrou-se a fase de instrução e formou-se a convicção quanto à materialidade e a autoria das irregularidades apontadas. Dessa forma, a comissão processual lavrou o competente Termo de Indiciação frente aos acusados de acordo com o regramento legal que conduz a matéria, possibilitando, tempestivamente aos acusados o direito de apresentar contraprova na forma escrita, em estrita obediência às regras insculpidas pelo caput e parágrafos do art. 156, da

Lei nº 8.112/1990, gerando, por conseguinte relatório conclusivo quanto à responsabilidade dos servidores investigados, conforme prevê o art. 165 do mesmo diploma legal.

A ferramenta quando aplicada e conduzida por servidores detentores de conhecimento inerentes ao arcabouço jurídico e com habilidades em investigação e produção de provas, tende-se a garantir a segurança da instrução processual com documentação proba, sigilo e conservação dos dados, assim presume-se estar garantido à efetividade do instrumento que atende aos seus propósitos e resolve mormente o conflito.

De todo o exposto, depreende-se que o instrumento denominado Processo Administrativo Disciplinar – PAD, é eficaz na medida em que a ação limitada por este regramento legal produz efeitos no mundo jurídico amparando a ação do Estado diante do servidor que comete prática ilícita e que lesa o patrimônio público, promove a reparação e esta seja da forma mais justa possível, tanto para o poder-dever que o Estado possui, quanto para o direito de defesa garantido ao acusado.

Assim, a lisura e zelo com o patrimônio público no âmbito do Ministério da Saúde permanece sob a égide do controle estatal, bem como a garantia de promoção e continuidade dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> - Acessada em 29 de outubro de 2014.

BRASIL, **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> - Acessada em 29 de outubro de 2014.

BRASIL, **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> - Acessada em 29 de outubro de 2014.

BRASIL, **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> - Acessada em 29 de outubro de 2014.

BRASIL, **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acessada em 29 de outubro de 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

BRASIL, **Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> - Acessada em 29 de outubro de 2014.

BRASIL, **Lei 9.527 de 10 de dezembro de 1997**. Altera as Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providencias. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> - Acessada em 29 de outubro de 2014.

BRASIL, **Lei 9.874 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> - Acessada em 29 de outubro de 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Saraiva, 1987.

_____. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Prática do processo administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

_____. **Processo Administrativo Federal**. Comentários à Lei nº 9.784 de 29/01/1999. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

LUZ, Egberto Maia. **Direito administrativo disciplinar (teoria e prática)** 3. ed. São Paulo: RT, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

Ademir Lapa:

Servidor público federal, Administrador, Corregedor-Geral do Ministério da Saúde. Atuou na fiscalização de contratos, Chefia do Serviço de Transporte, Administrador da Unidade VIII, Chefia do Núcleo de Eventos da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, Chefia de Gabinete da Subsecretaria de Assuntos Administrativos e Subsecretário Adjunto Substituto, todos no âmbito do Ministério da Saúde. Atuou ainda como agente administrativo na Coordenação Regional da FUNASA em Santa Catarina e como assistente administrativo na Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Formado em Administração pela Faculdade Estácio de Sá de Santa Catarina (2008).

CRA/DF nº 27197. Contatos: ademir.lapa@saude.gov.br e 0xx48 – 9992-7939