

CONTROLE CONSENSUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUSPENSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (SUSPAD) – a experiência do Município de Belo Horizonte

Luciano Ferraz

*Professor Adjunto de Direito Administrativo na UFMG
Mestre e Doutor em Direito Administrativo pela UFMG
Controlador-Geral do Município de Belo Horizonte*

Em setembro de 2006, o Prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, nomeou-me para o cargo de Controlador-Geral do Município, com a tarefa de estruturar o sistema de controle interno, regulado pela Lei Municipal 9.155/2006, e constituído, além da Controladoria-Geral (órgão de cúpula), pelos seguintes órgãos: Auditoria-Geral do Município (AGM), Ouvidoria do Município e Corregedoria-Geral do Município (CGM).

Para cada um desses órgãos, realizei diagnóstico preliminar, com a propositura de alterações normativas e estruturais, que tiveram como base teórica a tese de doutoramento por mim defendida na UFMG, em 09 de agosto de 2003, intitulada “*Novos Rumos para o Controle da Administração Pública*”.

No âmbito da Ouvidoria do Município, a proposta foi a introdução de sistemas informatizados que propiciassem diálogo direto entre sociedade e Poder Público, via *internet*, estabelecendo canais de comunicação desburocratizados e eficientes: a assinatura de convênio entre o Estado da Bahia e o Município de Belo Horizonte para a implementação do *software* SGO, de titularidade do primeiro, foi realizada para levar ao cabo o objetivo.

Nas demais áreas da Controladoria-Geral do Município – Auditoria (AGM) e Corregedoria (CGM) –, a proposta consistiu na introdução de mecanismos de controle consensual, voltados à melhoria do desempenho da máquina e dos padrões de ética e denodo no exercício da função pública.

A idéia fundamental subjacente ao modelo proposto foi a alteração da lógica dos mecanismos de controle, que deixam de ser visualizados numa vertente estritamente sancionatória – visão típica do Direito concebido como ordem de coerção –, para se afirmar como meio de pacificação negociada das controvérsias na ordem interna, na conformidade do que preceitua o Preâmbulo da Constituição da República de 1988 (CR).

Com efeito, a concepção da atividade de controle exclusivamente como “controle-sanção” pertence ao tempo em que tanto a atividade de administração pública, quanto o ordenamento jurídico buscavam sua essência no positivismo: a administração seria eficiente e otimizada se cumprisse fidedignamente os procedimentos traçados pelos regulamentos organizacionais (Escola da Administração Científica), e o Direito restaria respeitado à medida que o Administrador cumprisse à risca os artigos de Lei (abstrata e genérica) predispostos pelo Legislador (princípio da legalidade estrita).

Bem de ver que tanto ao nível da Ciência da Administração, quanto ao nível do Direito Administrativo, o que se verificou, fundamentalmente a partir de meados do Século XX, foi a superação desses paradigmas. As novas escolas e os novos métodos de

Administração (v.g., relações humanas, administração sistêmica, administração por objetivos), aliados à nova perspectiva do Direito – a do Direito por princípios – deixaram ver que nem tudo no âmbito da atividade administrativa e no âmbito jusnormativo poderia ser reconduzível, respectivamente, aos procedimentos estritos e ao emaranhado de regras ditadas pelo Legislador.

Inolvidável que essa virada haveria de se refletir no seio da Administração Pública, seja pela necessidade de incrementar sua eficiência (em sentido amplo), seja pelo engodo prático produzido pela pressuposição de que apenas o princípio da legalidade deve servir de balizamento da atividade de administração pública.

O reflexo dessa virada conceitual para o âmbito do exercício da atividade de controle tem de ver com a necessidade de aproximação, cada vez mais premente, entre fatos (condições de atuação) e normas *prima facie* (no âmbito do Direito), e entre procedimentos e demandas sociais (no âmbito da Administração Pública).

É que na lógica do controle-sanção não há meio termo: ou a conduta do controlado é conforme as regras e procedimentos ou não é: neste último caso, deve-se penalizar o sujeito, independentemente das circunstâncias práticas por ele vivenciadas na ocasião e das conseqüências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa.

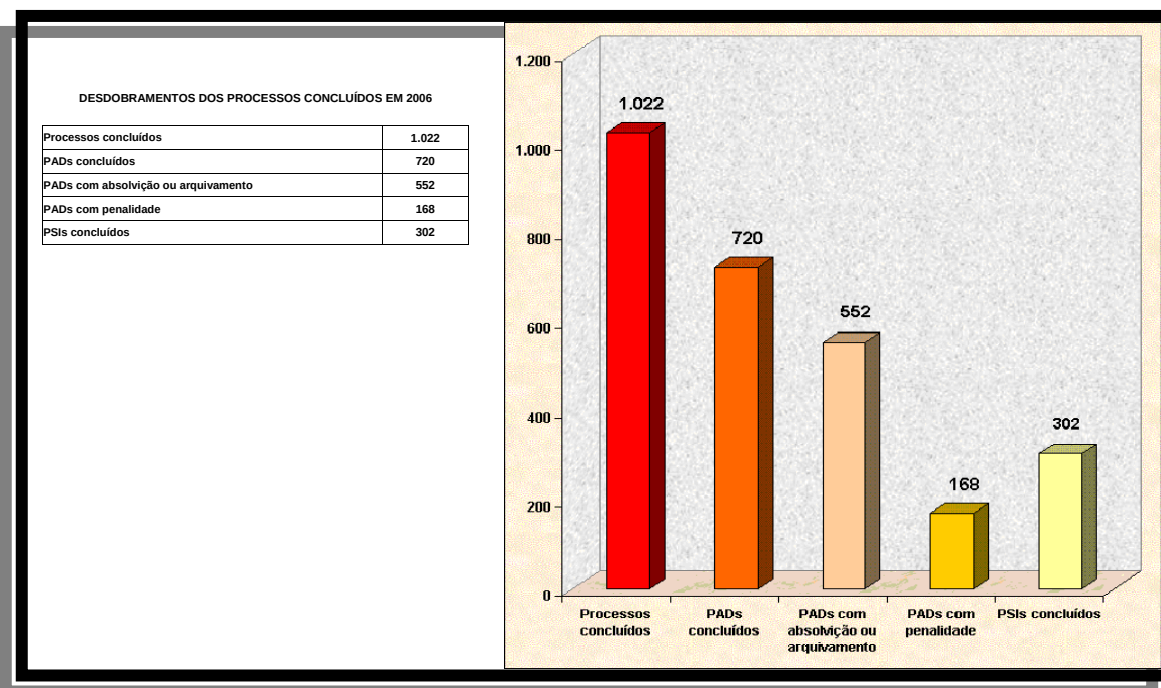
É nesse cenário que restou concebida a idéia de produção de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo deliberado de substituir parcialmente o controle-sanção pelo controle-consenso; o controle-repressão pelo controle-impulso.

A partir dessa premissa, para o âmbito financeiro, orçamentário, patrimonial, operacional e do cumprimento das finalidades sociais da Administração Municipal de Belo Horizonte – área de atuação da Auditoria-Geral –, o instrumento de controle consensual proposto e implantado foi o TCG – Termo de Compromisso de Gestão –, previsto no Decreto n. 12.634/2007. Já para o âmbito da Corregedoria-Geral, o instrumento proposto e implantado foi a SUSPAD – Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar, introduzida pelo art. 6º da Lei Municipal 9.310/06, e regulamentada pelo Decreto n. 12.636/07.

A SUSPAD – objeto temático deste ensaio – constitui inovação no curso do processo administrativo disciplinar previsto no Estatuto dos Servidores do Município de Belo Horizonte, inspirada na figura da Suspensão Condicional do Processo Penal (Lei Federal n. 9.099/95).

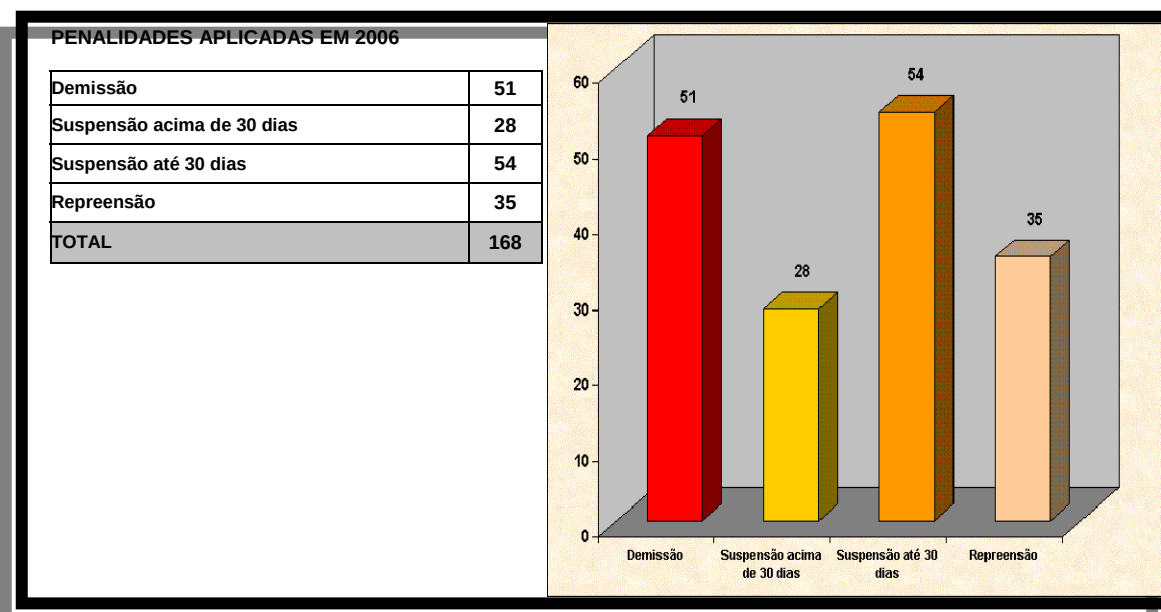
Seus objetivos centrais (da SUSPAD), além dos de desburocratizar e tornar menos dispendiosos os processos de controle disciplinar no âmbito da Administração Pública, foram: a) conferir maior celeridade aos processos instaurados pela Corregedoria – princípio da economia processual; b) permitir a auto-recuperação do servidor nas infrações de baixo potencial lesivo à disciplina interna da Administração.

As justificativas para a adoção da SUSPAD, além do anunciado giro teórico da concepção de controle, basearam-se em estudos estatísticos que me foram apresentados pelo Corregedor-Geral do Município, Saulo Luiz Amaral e sua equipe.

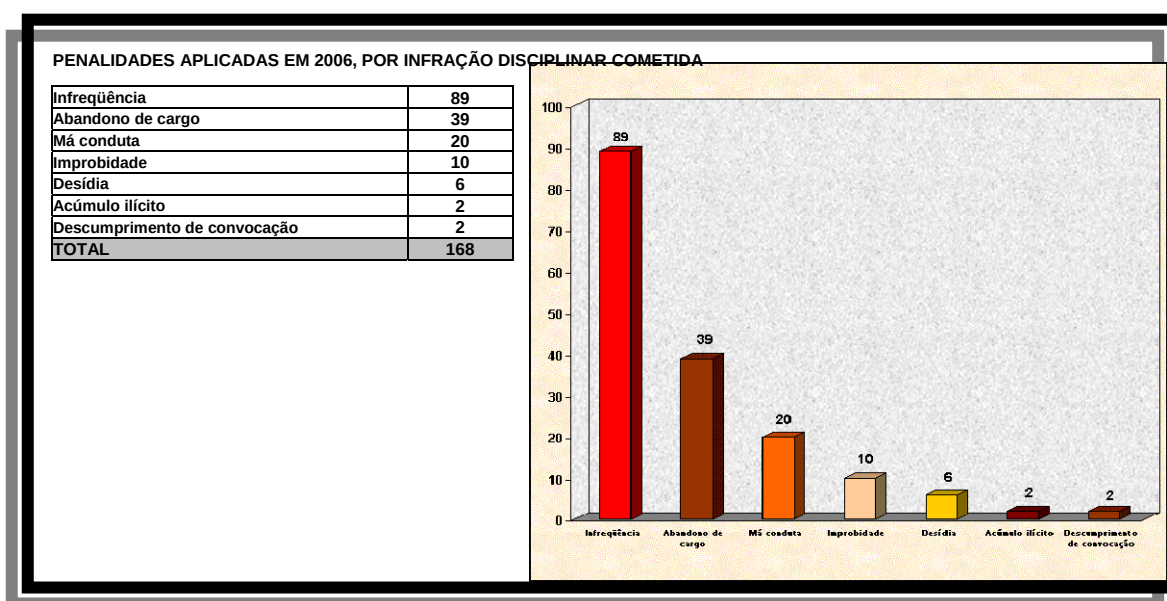


A Figura 1 demonstra que, no ano de 2006, a Corregedoria-Geral do Município de Belo Horizonte concluiu 1.022 procedimentos, sendo 720 PAD's (Processos Administrativos Disciplinares) e 302 PSI's (Procedimentos de Sindicância Indiciária). Dos 720 PAD's, 552 restaram extintos por arquivamento, absolvição ou prescrição, e 168 redundaram na aplicação de sanções administrativas.

A despeito do alto índice de sanções aplicadas (168), a análise da natureza dessas sanções (Figura 2), deixa ver que apenas 51 processos culminaram na penalidade de demissão. Nos restantes 117 processos, os servidores apenados não foram afastados das funções (35 repreensões) ou cumpriram suspensões, retornando às atividades após o cumprimento da pena (58 suspensões até 30 dias e 28 suspensões acima de 30 dias, num total de 86 penalidades).



O avanço da pesquisa sobre os tipos de infração que ensejaram as penalidades de demissão (Figura 3), demonstrou que dos 51 processos, 39 eram de abandono de cargo – o que significa dizer que os servidores demitidos já se encontravam de uma forma ou de outra desligados do serviço público municipal –; 02 configuraram demissão por acúmulo ilícito de cargo – situação que, em tese, poderia ter sido resolvida pela garantia de opção do servidor e presunção de sua boa-fé, nos moldes do art. 133, § 5º da Lei Federal n. 8.112/90 –; 02 tiveram como base o descumprimento de convocação da Corregedoria – falta que, só por si, não possui potencial delitivo a justificar a pena de demissão –; e finalmente, os 10 últimos processos – estes sim –, redundaram na aplicação de demissão por improbidade administrativa.



O resultado do exame comparativo dos três quadros (Figuras 1, 2 e 3) deixa ver que dos 1.022 procedimentos instaurados pela Corregedoria-Geral do Município de Belo Horizonte no ano de 2006, apenas 51 processos resultaram na demissão dos servidores (cerca de 5%), mas que efetivamente em apenas 10 processos a falta cometida tinha grande potencial lesivo à disciplina do serviço público (cerca de 1%).

Percebe-se, afinal, que o trabalho desempenhado pela Corregedoria do Município de Belo Horizonte, mercê do modelo de controle-sanção, embora gerador de ampla demanda processual, com custos significativos para o erário, não se afigurava afinado com as modernas dimensões da eficiência, da eficácia e da economicidade. Mais que isso: que o modelo não distinguia, para fins processuais, penalidades de maior e de menor potencial ofensivo, e pouco contribuía para a conscientização do servidor acerca dos deveres que o exercício do cargo público implica.

A SUSPAD, conforme dito, veio à tona por intermédio da Lei Municipal n. 9.310/96, resultado da aprovação do Projeto de Lei n. 1.148/06, de iniciativa do Poder Executivo, cujo art. 6º introduziu o art. 225A no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, passando a dispor:

"Art. 225A - Nas infrações disciplinares, o Corregedor-Geral do Município, no momento da instauração do processo administrativo disciplinar ou da sindicância a que se refere o art. 221, V desta Lei, poderá propor a suspensão do processo disciplinar - SUSPAD, pelo prazo

de 1 (um) a 5 (cinco) anos, conforme a gravidade da falta, e desde que o servidor não tenha sido condenado por outra infração disciplinar nos últimos cinco anos.

§ 1º - Aceita a proposta, o Corregedor-Geral do Município especificará as condições a que fica subordinada a suspensão, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do servidor, incluída a reparação do dano, se houver.

§ 2º - A suspensão será revogada se, no curso de seu prazo, o beneficiário vier a ser processado por outra falta disciplinar ou se descumprir as condições estabelecidas na forma do § 1º, prosseguindo-se, nestes casos, os procedimentos disciplinares cabíveis.

§ 3º - Expirado o prazo da suspensão e cumprindo o beneficiário as suas condições, o Corregedor-Geral do Município declarará extinta a punibilidade.

§ 4º - O beneficiário da SUSPAD fica impedido de gozar o mesmo benefício durante o seu curso e durante o dobro do prazo da suspensão, contado a partir da declaração de extinção da punibilidade, na forma do parágrafo anterior.

§ 5º - Não correrá prescrição durante o prazo da SUSPAD.

§ 6º - Não se aplica o benefício previsto no *caput* deste artigo às infrações disciplinares que correspondam a crimes contra a Administração Pública, a crimes aos quais seja cominada pena mínima igual ou superior a 1 (um) ano, a atos de improbidade administrativa e nos casos de abandono de cargo ou emprego.

§ 7º - O Prefeito expedirá normas complementares necessárias à aplicação deste dispositivo, inclusive para aplicação da SUSPAD aos procedimentos disciplinares em curso."

Como se vê, a SUSPAD não tem cabimento nos procedimentos administrativos (PAD's e Sindicâncias-processo), cujas condutas tipificadas no Estatuto correspondam a crimes contra a Administração Pública, crimes aos quais seja cominada pena mínima igual ou superior a 1 (um) ano, atos de improbidade administrativa e abandono de cargo. De igual modo, não gozará do benefício da SUSPAD o servidor que tenha sido apenado com falta disciplinar nos últimos cinco anos.

A duração da SUSPAD, que, de acordo com a gravidade da falta, varia de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e as condicionantes a serem cumpridas pelo servidor que a ela adere, foram regulamentadas pelo Decreto 12.636/07, que definiu critérios para sua aplicação.

Sobre o prazo da SUSPAD e sobre a possibilidade de sua revogação (esta prevista no § 2º do art. 225A do Estatuto), dispõem os artigos 2º e 3º do Decreto 12.636/07:

"Art. 2º - O prazo de duração da SUSPAD poderá ser de 01 (um) a 05 (cinco) anos, conforme a natureza e a gravidade da falta, obedecendo-se à seguinte gradação:

I - nas faltas puníveis com a pena de repreensão, conforme estipulado no art. 196 da Lei nº 7.169/96, será aplicada a SUSPAD pelo prazo de até 01 (um) ano;

II - nas faltas puníveis com a pena de suspensão, conforme estipulado no art. 197 da Lei nº 7.169/96, será aplicada a SUSPAD pelo prazo de 01 (um) até 04 (quatro) anos;

III - nas faltas puníveis com a pena de demissão será aplicada a SUSPAD, quando cabível, pelo prazo de 04 (quatro) até 05 (cinco) anos.

Art. 3º - A SUSPAD será automaticamente revogada se, no curso de seu prazo, o servidor vier a ser processado por outra falta disciplinar ou se descumprir as condições estabelecidas na forma do art. 1º deste Decreto, prosseguindo-se, nestes casos, os procedimentos disciplinares cabíveis."

As condicionantes a serem cumpridas pelo servidor que adere à SUSPAD estão disciplinadas no art. 5º do Decreto 12.636/07, podendo ser aplicadas cumulativa ou alternativamente, conforme Portaria Conjunta CTGM/CGM n. 001/2007. São elas:

a) prestação de serviços voluntários à comunidade em entidades designadas pela Corregedoria-Geral do Município e em horários compatíveis com a jornada de trabalho, na forma da Lei Federal nº. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, preferencialmente nos finais de semana;

b) comparecimento bimestral à Corregedoria-Geral do Município, fora do horário de trabalho, para apresentar declaração da chefia imediata, referendada pelo Secretário Municipal e pelo Secretário Municipal Adjunto a que se vincula o servidor, a qual certificará:

- o cumprimento dos deveres previstos no art. 183 da Lei nº. 7.169/96 e o não cometimento de atos proibidos pelos artigos 184 e 199 do mesmo dispositivo legal;

- o desempenho satisfatório das principais atribuições do cargo e das funções que lhe forem conferidas.

A aplicação prática da SUSPAD teve início no mês de março de 2007, após regulamentação do art. 225A do Estatuto. Já na primeira semana, o índice de adesão alcançou o percentual de 65% com 35% de recusa (Figura 4).

RESULTADOS DAS AUDIÊNCIAS DOS PADs e PSCs PASSÍVEIS DE SUSPAD					
NO PERÍODO DE 8 A 14 DE MARÇO DE 2007					
Adesão à SUSPAD	Recusa à SUSPAD	Prazo de 2 dias	Não compareceu	TOTAL	
20	11	3	5	39	
65%	35%				
PAD - Processo Administrativo-Disciplinar					
PSC - Processo de Sindicância Contenciosa					
SUSPAD - Suspensão do Processo Disciplinar					

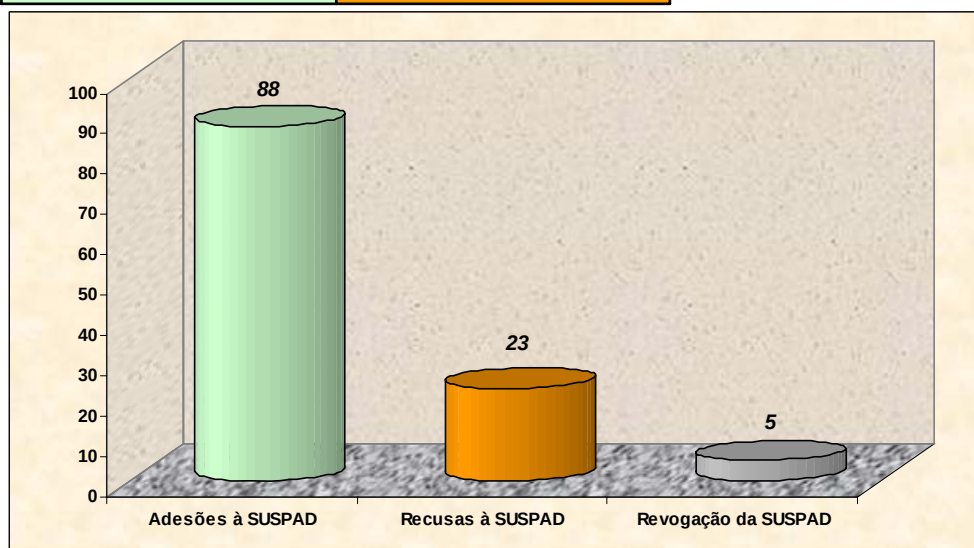
Posteriormente, um dos Sindicatos de Servidores Públicos Municipais manifestou-se favoravelmente à aceitação da SUSPAD, o que ensejou crescimento no percentual de adesão, resultando num índice, até 31 de maio de 2007, da ordem de 79% com apenas 21% de recusa. De igual modo, na mesma data, já se verificava a necessidade de revogação de 5 (cinco) SUSPAD's (Figura 5).

A iniciativa pioneira da PBH passou a ser divulgada em Congressos e Simpósios locais, regionais e nacionais, despertando a atenção de outras Administrações Públicas. Tem-se notícia de que a Prefeitura Municipal de Contagem/MG está prestes a instituir o mecanismo em sua legislação, ainda que com nomenclatura diferente (CAC – Compromisso de Ajuste de Conduta). Mais recentemente, fui convidado pelo Ministro da CGU, Jorge Hage Sobrinho, para apresentar a experiência da SUSPAD/PBH no 1º

Seminário Nacional de Direito Administrativo Disciplinar, que objetiva colher idéias para o anteprojeto que proporá alterações nas regras disciplinares da Lei Federal 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais).

**SUSPAD (SUSPENSÃO DO PROCESSO DISCIPLINAR) -
RESULTADOS EM 2007 - ATÉ 31 DE MAIO**

Adesões à SUSPAD	Recusas à SUSPAD	Revogação da SUSPAD
88	23	5
79%	21%	



Os reflexos das exposições técnicas da SUSPAD nesses eventos foram muitos. Questionou-se a constitucionalidade da medida, como também a possibilidade do indevido uso da SUSPAD para deixar a Administração de adotar procedimentos punitivos.

Não tenho dúvidas quanto à constitucionalidade da SUSPAD. Primeiro porque ela instrumento consensual, que depende da adesão voluntária do interessado, descartando-se sua utilização coercitiva; segundo porque não estará o Poder Público a abrir mão de sua competência sancionatória, porquanto a SUSPAD é substitutiva do processo e não da penalidade disciplinar eventualmente cabível à espécie; terceiro porque o momento de oferecimento da SUSPAD é anterior à possibilidade jurídica de apenação do servidor, haja vista a necessidade, para exercício do *jus puniendi*, do respeito ao devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, CR) e ao princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CR).

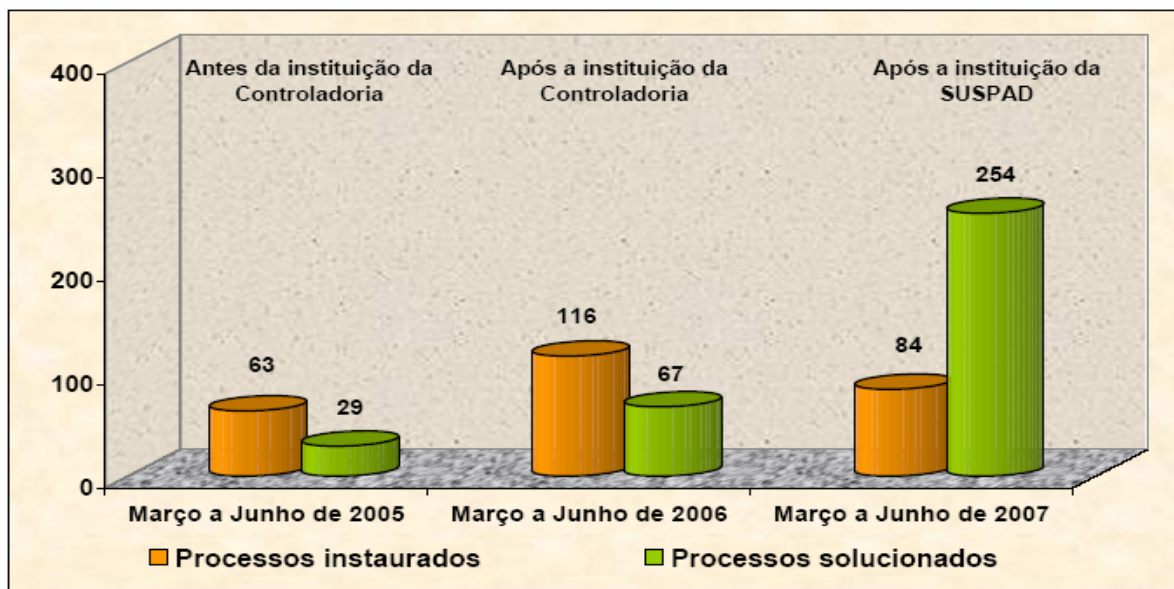
Quanto às preocupações atinentes ao uso indevido da SUSPAD, é importante destacar que não são todas as penalidades administrativas que se submetem ao expediente, tampouco que o instrumento é flexível ao ponto de munir o Administrador Público da possibilidade de deixar de instaurar processos administrativos disciplinares nos casos em que eles efetivamente tenham lugar.

Bem ao contrário, a amostra estatística (Figura 6) produzida pela Corregedoria-Geral do Município, comparando o número de processos instaurados, o número de processos solucionados e o tempo médio gasto na tramitação dos processos administrativos, nos períodos de março a junho de 2005, 2006 e 2007, deixa ver que:

- o número de PAD,s instaurados permaneceu aproximado antes e depois da implantação da SUSPAD. A variação ocorreu de 116 (2006) para 86 processos instaurados (2007), sendo que no ano de 2005, também no período de março a junho, foram instaurados 63 processos disciplinares;
- o número de processos solucionados passou, após a SUSPAD, de 67 (2006) para 254 (2007), num crescimento de 379%, sendo que, no ano de 2005 (também no período de março a junho), apenas 29 processos haviam sido solucionados;
- De igual modo, o tempo de tramitação médio dos processos, após a SUSPAD, caiu de 9 meses (2006) para 5 meses (2007), sendo que, no ano de 2005 (também no período de março a junho) o tempo médio era de 16 meses.

COMPARATIVO DO NÚMERO DE PROCESSOS INSTAURADOS E SOLUCIONADOS NOS PERÍODOS DE MARÇO A JUNHO DE 2005, 2006 E 2007, COM O TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO

	Março a Junho de 2005	Março a Junho de 2006	Março a Junho de 2007
Processos instaurados	63	116	84
Processos solucionados	29	67	254
Tempo médio de tramitação (meses)	16	9	5



Como se vê, a SUSPAD, além de não se configurar mecanismo para o “engavetamento” de processos, prestigia os princípios constitucionais da eficiência (art. 74, II, CR) da economicidade (art. 70, CR) e da eficácia (art. 74, II, CR), à medida que diminui o tempo de tramitação dos processos – diminuindo consequentemente os gastos públicos –, como também possibilita à Administração separar o joio do trigo, ou seja, processar e apenar servidores que cometam faltas graves à disciplina interna do serviço público.

Além de tudo isso, inólvável que a SUSPAD é instrumento humanista, que reconhece a falibilidade do ser humano e que aposta na sua auto-recuperação, prestigiando, em *ultima ratio*, dois valores fundamentais da República Federativa do Brasil: o valor social do trabalho e o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III e IV, CR).

Belo Horizonte, 28 de agosto de 2007.