

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201500010015831

INTERESSADO: GALAE/ SGPF-SES/ GO

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1668/2021 - GAB

EMENTA: CONSULTA. PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. RELATÓRIOS FINAIS QUE NÃO FORAM FIRMADOS POR TODOS OS COMPONENTES DA COMISSÃO. VÍCIO DE COMPETÊNCIA. DEFEITO SANÁVEL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO PROCESSUAL DA AUSÊNCIA DE NULIDADE SEM PREJUÍZO ÀS PARTES QUANDO INVIÁVEL A RATIFICAÇÃO. FORMALISMO MODERADO. ELEIÇÃO DO PRESENTE DESPACHO COMO REFERENCIAL PARA FINS DE APLICAÇÃO DA PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Cuida-se de consulta a respeito dos desdobramentos jurídicos relacionados à falta de assinatura de membros de comissão no relatório final de processo administrativo comum, instaurado para apurar responsabilidade no âmbito de licitações e contratos administrativos.

2. A matéria foi enfrentada pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde nos termos do Parecer PROCSET n. 904/2021 (000023414661).

3. Em síntese, após abordagem teórico-doutrinária envolvendo diversos aspectos pertinentes ao objeto da consulta (órgãos colegiados, vício de competência, teoria de nulidade/invalidação dos atos administrativos, princípio da inexistência de nulidade sem prejuízo, entre outros) foram traçadas diretrizes de conduta tendo em vista a conclusão apontada pela comissão no relatório (presente ou ausente a responsabilidade do contratado) e eventual exaurimento da fase recursal.

4. Discorreu-se, também, sobre os afastamentos que autorizariam os integrantes da comissão a não tomar parte da subscrição dos relatórios finais, recomendando-se, de resto, o registro desses eventos nos processos administrativos correspondentes. Em arremate, foi apresentada a seguinte conclusão:

"7.1. À vista de todo o exposto, em resposta objetiva aos tópicos levantados pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, esta Procuradoria Setorial opina, em resumo, nestes termos:

a) quanto à coleta das assinaturas nos relatórios finais elaborados nos processos administrativos de responsabilização e aplicação de sanção, no âmbito das licitações e contratações públicas, dos membros que não mais compõem a comissão processante, recomendada nestes autos, no Parecer PROCSET nº 645/2021 (v. 000021559227), e em pareceres exarados em outros cadernos de igual natureza, a diligência poderá ser cumprida apenas com relação aos servidores que ainda laboram na Secretaria de Estado da Saúde. Os agentes que não mais integram os quadros do órgão e/ou lotados em outros órgãos/entidades públicas, atualmente não possuem atribuição para externar uma manifestação volitiva do Estado, por intermédio desta pasta;

b) em adição, com relação à impossibilidade fática de colher a chancela dos demais componentes nos relatórios finais, isto é, de sanear o vício de competência na produção desses documentos, as recomendações estão alinhadas nos itens 5.13 a 5.21, conforme nos relatórios finais a comissão tenha concluído pelo cometimento de infração contratual e aplicação de sanção ou pela falta de culpabilidade dos processados, insuficiência de provas para responsabilizá-los ou pela prescrição da pretensão punitiva, já decididos ou não. Reitera-se que toca à autoridade administrativa competente para decidir os processos administrativos sancionadores em comento resolver sobre a decretação ou não da nulidade;

c) os afastamentos dos servidores que justificam a não subscrição dos relatórios finais são os considerados como de efetivo exercício na Lei estadual nº 20.756/2020, no art. 30, com exceção dos que implicarem modificação do exercício das funções públicas para outro órgão/entidade pública estadual ou ente da federação".

5. Na sequência, vieram os autos a esta Casa em busca de orientação referencial. Pois bem.

6. Cumpre registrar que dúvida ora em debate remonta, em sua gênese, ao cumprimento de diretriz outrora firmada pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde solicitando que o relatório final emitido pela comissão fosse assinado por todos os seus integrantes. É que, ao tentar sanear esse aspecto, a SES deparou-se com a realidade fática segundo a qual, com o passar do tempo, os integrantes da comissão não seriam mais os mesmos.

7. Isso posto, tem-se que, de uma forma geral, a matéria foi muito bem enfrentada pela Procuradoria Setorial, razão pela qual adoto e aprovo a peça opinativa. Em reforço às diretrizes esposadas no parecer, acrescento que tanto o STJ quanto o TJGO já tiveram a oportunidade de decidir que a tese de nulidade em razão falta de assinatura de membros de comissão processante revela formalismo exacerbado. Nesse sentido (destaques acrescentados):

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. ARTS. 116, III E IX, 117, IX E 132, IV, XI E XIII, DA LEI 8.112/1990. "OPERAÇÃO BR334". ALEGADA QUEBRA DO PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE DA COMISSÃO PROCESSANTE. SINDICANTE QUE PARTICIPA APENAS DA FASE INICIAL DA PERSECUÇÃO DISCIPLINAR, NÃO TOMANDO ASSENTO NA COMISSÃO PROCESSANTE QUE FORMOU O JUÍZO DE VALOR. AUSÊNCIA DE NULIDADE. DESIGNAÇÃO DO CORREGEDOR REGIONAL PARA O MÍNUS DE PRESIDENTE DA COMISSÃO PROCESSANTE. AUSÊNCIA DE PROVAS PRÉ-CONSTITUÍDAS SUFICIENTES A EVIDENCIAR QUE O TRIO PROCESSANTE TENHA CONDUZIDO A APURAÇÃO DE FORMA PARCIAL. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO CONCRETO E EFETIVO. PRINCÍPIO PAS DE NULITTE SANS GRIEF. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. ALEGADA NULIDADE. COMPETÊNCIA DO JUÍZO QUE DETERMINOU A QUEBRA DO SIGILO TELEFÔNICO. PRECEDENTES. **AUSÊNCIA DE ASSINATURA DE TODOS OS MEMBROS DA COMISSÃO PROCESSANTE NA ATA DE DELIBERAÇÃO. FORMALISMO EXACERBADO.** MERO ATO DE EXPEDIENTE. NÃO DEMONSTRAÇÃO DOS PREJUÍZO SOFRIDOS. PERÍCIA NAS INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS. DESNECESSIDADE E INCOMPETÊNCIA DA COMISSÃO PROCESSANTE. PRECEDENTES. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Pretende o impetrante, ex-Policial Rodoviário Federal do Quadro de Pessoal do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, a concessão da segurança para anular a Portaria 1.893, de 18 de novembro de 2014, do

Exmo. Senhor Ministro de Estado da Justiça, que lhe impôs pena de demissão do cargo público anteriormente ocupado, pelo enquadramento nas infrações disciplinares previstas nos arts. 116, III e IX, 117, IX e 132, IV e IX, da Lei 8.112/1990.

2. Consoante reza o art. 150 da Lei 8.112/1990, a Comissão disciplinar exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração. O reconhecimento da quebra da imparcialidade pela membro da Comissão Processante pressupõe a comprovação, por meio de provas robustas, da emissão de juízo de valor prévio ou o prejulgamento acerca das irregularidades.

3. In casu, a par do PRF Lourival Gonçalves Teixeira ter presidido a Comissão de Sindicância Administrativa Investigativa, vindo a subscrever o Relatório Final, que sugeria a instauração do PAD, sendo posteriormente designado membro da Comissão Processante do PAD, tal fato, por si só, não tem o condão de ensejar o reconhecimento da nulidade da persecução disciplinar, porquanto a sua participação limitou-se à fase de instauração, não tendo participado das demais fases de inquérito, que incluiu a produção de provas (instrução), apresentação de defesa escrita (defesa) e manifestação da decisão final do colegiado disciplinar (relatório final), vez que fora substituído em momento anterior, não tomando, portanto, assento na Comissão Processante que formou juízo de valor acerca dos fatos apurados.

4. Não há nos autos provas pré-constituídas que demonstrem que o PRF Lourival Gonçalves Teixeira, no período em que integrou a Comissão Processante, teria influenciado na formação do convencimento dos demais membros da Comissão, inexistindo, assim, qualquer impedimento ou suspeição à sua designação para integrar a Comissão de Processo Disciplinar.

5. Na espécie, em que pese tenha sido designado Presidente da Comissão Processante o então Corregedor Regional da PRF na 10ª SFPRF, Vinícius Behrmann Bento, verifica-se das provas pré-constituídas acostadas aos autos que não há qualquer elemento probatório suficiente a evidenciar que o trio processante tenha conduzido a apuração de forma parcial, com juízo de valor já formado, maculando os direitos do impetrante ao contraditório e a ampla defesa, interferindo na produção da convencimento do órgão colegiado, sendo insuficiente para tanto meras alegações no sentido de que o Presidente da Comissão Processante seria o Corregedor Regional, substituindo o Superintendente Regional em suas ausências, tendo desempenhado a gestão de associação de servidores e que também fora alvo das interceptações telefônicas, atuando em determinadas ocasiões como membro da Comissão e em outras como Corregedor Regional e de que os demais membros lhe seriam subordinados, sem nenhum elemento probatório apto a evidenciar, categoricamente, a quebra da imparcialidade.

6. O impetrante não cuidou de evidenciar precisamente a existência de prejuízo concreto e efetivo à sua defesa em razão da participação do PRF Vinícius Behrmann Bento e de outros PRF's vinculados à Corregedoria Regional da PRF no Estado da Bahia, impondo-se recordar que o reconhecimento de nulidade no âmbito de Processo Administrativo Disciplinar pressupõe a comprovação do prejuízo, por força do princípio do pas de nullité sans grief, de modo que, ausente a comprovação do efetivo prejuízo e a demonstração de que com a participação de outros servidores o resultado da persecução disciplinar seria diverso, não há como reconhecer na via estreita do mandado de segurança a pretendida nulidade.

7. É firme o entendimento no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "eventuais irregularidades atinentes à obtenção propriamente dita das "interceptações telefônicas" - atendimento, ou não, aos pressupostos previstos na Lei n.º 9.296/96 - não podem ser dirimidas em sede de mandado de segurança, porquanto deverão ser avaliadas de acordo com os elementos constantes dos autos em que a prova foi produzida e, por conseguinte, deverão ser arguidas, examinadas e decididas na instrução da ação penal movida em desfavor da Impetrante" (MS 14.140/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 26/09/2012, DJe 08/11/2012). No mesmo sentido: RMS 32.197/RJ, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, QUINTA TURMA, julgado em 12/11/2013, DJe 20/11/2013.

8. Em que pese da Ata da Deliberação 24 conter apenas a assinatura do Presidente da Comissão Processante, no Relatório Final do PAD a Comissão argumentou que todos os seus membros participaram daquela deliberação, de forma que, por força do Princípio da Presunção da Legalidade dos atos administrativos conjugado à ausência de provas pré-constituídas, no sentido de que tal deliberação teria sido tomada isoladamente pelo Presidente da Comissão Processante, não há como acolher-se a sustentada nulidade.

9. O reconhecimento de eventual nulidade do referido ato processual, em razão da ausência da assinatura dos demais membros da Comissão Processante, revelaria um formalismo exacerbado, ainda mais quando no Processo Administrativo Disciplinar vige o Princípio do Formalismo Moderado, ainda mais quando se trata da prática de meros atos de expediente, nada relativo à valoração de elementos probatórios, de modo que, mesmo que tal ato fosse praticado unicamente pelo Presidente da Comissão não haveria como se reconhecer a sua nulidade, diante da ausência de relevância e tendo em vista que o impetrante deixou de demonstrar os prejuízos sofridos.

10. Revelava-se desnecessária a realização de perícia nas interceptações telefônicas a fim de identificar os seus interlocutores, na medida em que "a Lei n. 9.296/1996 [que trata da interceptação telefônica] não contempla determinação no sentido de que os diálogos captados nas interceptações telefônicas devem ser integralmente transcritos, ou de que as gravações devem ser submetidas a perícia, razão pela qual a ausência dessas providências não configura nulidade" (MS 14.501/DF, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 08/04/2014), bem como que "autorizado judicialmente o uso da prova emprestada, não se pode exigir que a Comissão Disciplinar realize perícias nos áudios para que seja identificada a voz dos interlocutores, nem tampouco comprove a titularidade dos aparelhos telefônicos. Tais providências devem ser requeridas nos autos da investigação criminal ou da instrução processual penal, pois só a autoridade que o preside tem a competência para examinar eventual vício e, por conseguinte, determinar a anulação da prova" (MS 16.185/DF, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe 03/08/2012).

11. Segurança denegada.

(STJ, MS 21.647/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/10/2016, DJe 01/12/2016)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INASSIDUIDADE HABITUAL. PENA DE DEMISSÃO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO E DEVIDO PROCESSO LEGAL. ELEMENTO SUBJETIVO VERIFICADO. ANIMUS ABANDONANDI. **AUSÊNCIA DE ASSINATURA DE TODOS OS MEMBROS DA COMISSÃO PROCESSANTE NO RELATÓRIO FINAL. FORMALISMO EXACERBADO.** MERO ATO DE EXPEDIENTE. NÃO DEMONSTRAÇÃO DOS PREJUÍZO SOFRIDOS. DESNECESSIDADE DE SE EXAMINAR AS CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES E ATENUANTES. SENTENÇA MANTIDA. 1. Para a apuração da infração disciplinar por inassiduidade habitual, a Lei Municipal n. 373/2000 estabelece o rito sumário, no qual, após a apresentação da defesa, a Comissão Disciplinar elabora relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, o que foi observado no caso concreto. 2. Tratando-se de inassiduidade habitual, a questão pode ser resolvida à luz de provas meramente documentais, sendo desnecessária a oitiva de testemunhas e a produção de prova pericial. 3. Em se tratando de ato demissionário consistente na inassiduidade ao trabalho, impõe-se averiguar o animus específico do servidor. Embora tente justificar as faltas no fato de que seu genitor estava passando por sérios problemas de saúde, o recorrente não comprovou suas alegações, o que deveria ter sido feito por meio de atestados de comparecimento/acompanhamento. 4. **O reconhecimento de eventual nulidade do relatório final formulado pela Comissão Disciplinar, em razão de constar apenas a assinatura de sua presidente, revelaria um formalismo exacerbado, especialmente quando no processo administrativo disciplinar vige o princípio do formalismo moderado. Considerando que o vício recai unicamente sobre elemento formal, e não sobre a valoração do direito em si, não é possível notar nenhum prejuízo ao impetrante.** 5. Não haveria sentido em se examinar as circunstâncias agravantes e atenuantes, pois a Lei Municipal impõe a aplicação da pena de demissão em caso de inassiduidade habitual (art. 138, inciso II, da Lei 373/2000), não havendo margem para delibações outras. Apelação cível desprovida.

(TJGO, Apelação (CPC) 5322000-40.2016.8.09.0035, Rel. Des(a). ZACARIAS NEVES COELHO, 2ª Câmara Cível, julgado em 28/05/2020, DJe de 28/05/2020)

8. Uma ressalva, no entanto, há de ser feita quanto ao item 7.1, a, da peça opinativa. É que, nessa passagem, assentou a Procuradoria Setorial que a coleta de assinaturas faltantes poderia ser ultimada apenas quanto aos servidores que ainda estivessem laborando na Secretaria de Estado da Saúde. Em verdade, contudo, tal providência limita-se aos servidores que ainda façam parte da comissão.

9. A competência, enquanto elemento do ato administrativo, resta ausente quando determinado servidor deixar de integrar a comissão, pouco importando a destinação posterior deste. Vale dizer: permanecendo ou não na SES, a ratificação praticada por quem não mais compõe a comissão resta igualmente defeituosa, por falta de competência atual. Dessa forma, tendo deixado de integrar a comissão é irrelevante que o servidor público tenha permanecido atuando junto à SES ou, então, tenha sido lotado em outra órgão ou ente públicos.

10. Essa orientação, aliás, encontra aparente respaldo na fundamentação lançada no item 5.2 da própria peça opinativa, de modo que não se olvida que o presente ajuste ao item 7.1, a, do

parecer possa ser levado à conta de mero erro material na sua redação. Seja como for, a ratificação é possível apenas em se tratando de servidor que ainda integra a comissão mas que, por um lapso, deixou de firmar o relatório final. Eis a ressalva que se firma ao opinativo.

11. Ante o exposto, **adoto e aprovo** o Parecer PROCSET n. 904/2021 (000023414661), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, corroborando, com a ressalva indicada no item precedente, as conclusões esposadas nessa peça opinativa.

12. Outrossim, ao tempo em que **elejo esta manifestação como referencial**, deixo de apreciar os aspectos atinentes aos casos concretos subjacentes a este feito, os quais deverão ser enfrentados pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, observada a competência prevista no art. 47, §1º, da Lei Complementar n. 58/2006.

13. Matéria orientada, retornem os autos à Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** e do Parecer PROCSET n. 904/2021 as Chefas da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais, das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste Despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 11/10/2021, às 06:35, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000024319736 e o código CRC FEFEC4F2.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - .



Referência: Processo nº 201500010015831



SEI 000024319736