PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE — HOSPITAIS — FUNÇÃO DE CONFIANÇA

— Violação do princípio de razoabilidade administrativa evidenciada pela impossibilidade fática de gerenciamento da rede de hospitais públicos por um único dirigente.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC-575.215/93

TC-575.202/94

GRUPO II — CLASSE VII — PLENÁRIO

TC 575.215/93-3 (SIGILOS)

TC 575.202/94-7

Natureza: Denúncia

Entidade: Centro Psiquiátrico D. Pedro II/ CPP-II

Interessado: Cícero Alves Bahia

Ementa: — CPP-II. Denúncia de irregula-

ridades na área de pessoal. Apreciação conjunta com processo que trata de comunicação-circular formulada por servidores da mesma instituição. Extinção das Campanhas Nacionais de Saúde e das funções por elas instituídas. Manutenção de uma única função de confiança (Diretor-Geral dos Hospitais) nos hospitais e centros de medicina especializada da Administração Federal. Impossibilidade fática de gerenciamento dos hospitais com um único dirigente formalmente investido. Designação de servidores para responder, de forma continuada, como titulares de função de confiança sem a percepção de remuneração. Violação ao princípio constitucional da *razoabilidade administrativa*. Ciência ao Ministro de Estado da Saúde com fixação de prazo para informação das providências tomadas.

Procedência da Denúncia. Determinação para que se apure a ocorrência de irregularidades no enquadramento e ascensão de servidores no âmbito do CPP-II. Fixação de prazo para ciência ao TCU. Comunicações.

RELATÓRIO

O TC-575.215/93-3 versa sobre Denúncia de prática de irregularidades na área de pessoal do Centro Psiquiátrico Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro-RJ, compreendendo, entre outros fatos, o enquadramento de funcionários em cargos públicos sem a realização sequer de “provas de aptidões” (fl. 02).

Após inicial instrução por parte da IRCE/RJ, na Sessão de 27/04/94, este Colegiado, apreciando o feito, acolheu Voto deste Relator e proferiu decisão vazada nos seguintes termos (Decisão nº 257/94-Plenário, Ata 13/94, fl. 60):

“8.1. Acolher o expediente de fls. 02/4 como denúncia, nos termos do § 1º do art. 206, do Regimento Interno;

8.2. Determinar a realização de inspeção ordinária no Centro Psiquiátrico D. Pedro II/RJ para averiguação dos fatos denunciados na área de pessoal;

8.3. Solicitar à CISET/MS a remessa ao Tribunal do Relatório final da Comissão ins-

tituída pela Portaria Conjunta nº 01-SAF/PR/MS, de 09/01/92; e

8.4. Dar conhecimento da presente decisão ao signatário do expediente de fls. 02/4.”

Efetivada a inspeção, no curso da qual foram realizados os procedimentos de apuração havidos pertinentes pela equipe (fls. 90/165), a SECEX/RJ formulou proposta conclusiva contemplando a adoção das seguintes medidas (fls. 197/198):

“1 — a comunicação ao responsável pelo Ministério da Saúde, mediante cópia da Decisão, Relatório e Voto que a fundamentarão para que:

a — promova a regularização dos 32 (trinta e dois) servidores das extintas Campanhas de Saúde Mental, do Câncer e da Tuberculose (vide Quadro I — fls. 170) que foram incluídos, mediante a Portaria Conjunta SAF/MS nº 4, de 10.02.92 (fls. 18/25), no Quadro Permanente do Ministério da Saúde em desacordo com a sistemática da Lei nº 5.645/70 (Plano de Classificação de Cargos da União), art. 6º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.270, de 19.12.91 (fls. 6), e, ainda, Relatório Final da Comissão de Enquadramento, instituída pela Portaria Conjunta SAF/MS nº 1/92 (fls. 70), uma vez que não se observou para o ingresso no quadro os requisitos exigidos: a escolaridade, a especialização ou habilitação profissional (...);

b — promova a regularização dos 17 (dezesete) servidores apontados no Quadro II (fls. 92) que foram investidos, mediante as Portarias SAG/MS nº 225/94 e 188/94, em nova categoria funcional sem prévio concurso público, configurando-se em progressão funcional irregular, haja vista que é similar à ascensão (sic) funcional irregular, ato incompatível com a norma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal (...);

2 — a apensação do presente processo ao TC nº 575.202/94, para análise em conjunto e confronto (...)”

O TC-575.202/94-7, que nesta oportunidade igualmente submeto à consideração deste Plenário, trata de comunicação na qual servidores ocupantes de cargos de direção e chefias no Centro Psiquiátrico Pedro II-CPP II notificam que estariam formulando “pedidos

de exoneração em caráter irrevogável”, em razão da “situação esdrúxula” em que se viam enredados, assim descrita por eles (TC-575.202/94-7, fl. 03):

“Nossa história atinge um suposto final quando o D.O.U. de 03/05/91 publica um Decreto extinguindo as Campanhas e conseqüentemente as gratificações. Havia ainda a esperança de que com a extinção das Campanhas as gratificações fossem incorporadas pelo Ministério da Saúde, pois as tabelas eram publicadas no D.O.U. como todas as outras, à época existentes.

Aguardamos a exoneração das funções extintas e a nomeação para as novas funções. Nada disso ocorreu. Não fomos exonerados, perdemos as atribuições de nossas funções, não fomos nomeados para novas funções, continuamos exercendo funções teoricamente extintas e deixamos de receber as gratificações.

Hoje somos os autômatos do Ministério da Saúde, pois estamos em funções que não têm atribuições específicas. Não temos os limites mínimos, e máximos de atuação, não temos nada, nem remuneração”.

Com vistas ao esclarecimento dos fatos narrados na mencionada comunicação, procedeu-se a realização de diligência *in loco* no Centro Psiquiátrico Pedro II por servidor da SECEX/RJ, o qual assim relatou os fatos apurados (TC-575.202/94, fls. 150 e 152/153)

“Os atuais ocupantes de cargos e funções de direção e chefia encontram-se nesta condição *sui generis* desde a extinção das Campanhas de Saúde Pública (Mental, Câncer e Tuberculose), de conformidade com o art. 21 do Decreto no 109, de 02.05.91.

(...) o seu art. 21 estabeleceu a extinção das Campanhas de Saúde Pública, consoante o disposto na alínea *b* do art. 19 da Lei nº 5.026, de 14.06.66; e o seu art. 22 extinguiu as Funções Gratificadas, de conformidade com o art. 27, § 5º, alínea *a*, da Lei nº 8.028 de 12.04.90, mantendo-se tão-somente, com função comissionada, o cargo de Diretor-Geral das Unidades.

A partir de então, todos os funcionários ocupantes de cargos ou funções gratificadas não

só do C.P.P. II, como também dos Hospitais: Dr. Philippe Pinel e Raphael de Paula Souza; Colônia Juliano Moreira etc., deixaram de receber as gratificações, mas não deixaram de exercer os cargos de chefia, direção ou assessoramento, visto que não houve nenhuma manifestação por parte da Unidade no sentido de exonerá-los e sim, no caso específico do C.P.P. II, em mantê-los desempenhando suas funções de Chefes, por considerar inviável o funcionamento daquela Instituição sem a referida Estrutura Organizacional (v. exp. às fls. 85), passando então a baixar “OS” (v. docs. de fls. 61 a 75), designando-os para responder pelo expediente.

Neste caso, entendemos que se houve ato administrativo conduzindo-os àquelas funções, necessariamente, independentemente de existir norma extinguindo-as, deveria ser baixado outro ato, desta vez exonerando-os, já que antes eram exoneráveis *ad nutum*, a qualquer tempo e independente de justificativas.

Vemos aqui uma irregularidade administrativa, pois as funções deixaram de existir de direito, mas não de fato. Aliás, se ocorresse a extinção de fato, não temos a menor dúvida de que o poder estatal estaria implantando o caos administrativo na estrutura daquele e dos outros Hospitais, cuja atividade fim visava e ainda visa zelar por um bem indisponível, isto é, a vida humana, que parece ser-lhe de somenos importância, pois o caos na saúde pública que, constitucionalmente, é um serviço próprio do Estado, grassa a cada dia em nosso país.

(...)

Aqueles servidores, uma vez investidos por atos administrativos nos respectivos cargos, tinham direitos e deveres. Todavia, o Decreto nº 109/91 retirou-lhes os direitos e a Administração silenciou quanto aos deveres.

Observe que na condição em que se encontram, estão sujeitos aos deveres e responsabilidades expressos nos arts. 121 a 126 da Lei nº 8.112/90, com muito mais responsabilidade, pois teoricamente são ‘Chefes’ e por isso não podem alegar desconhecer que, entre os deveres dos servidores públicos civis, devem ‘exercer com zelo e dedicação as atribuições legais e regulamentares inerentes ao cargo ou

função' (Lei nº 8.027, de 12.04.90, art. 2º, inciso I).

Pois bem, se considerarmos que o cargo em comissão destina-se às funções de confiança dos superiores hierárquicos e, o cargo de chefia à direção de serviços, somos por uma questão de justiça e com muito mais razão, forçados a endossar a posição por eles tomada, visto que torna-se mister a interferência das autoridades superiores para fazer valer o art. 62 da Lei nº 8.112/90 que estabelece: 'Ao servidor investido em função de direção, chefia ou assessoramento é devida uma gratificação pelo seu exercício'.

(...)

Do exposto, apesar de entendermos que o assunto sob exame envolve problemas de cunho administrativo, por outro lado, s.m.j., temos consciência de que deve merecer o pronunciamento do Tribunal quanto ao mérito, principalmente pelos caracteres pedagógico, social e legal de que se reveste, pois a lei, numa interpretação lata, lhe faculta o poder de representar sobre irregularidades e é sob esse prisma que vemos a situação *sui generis* daqueles servidores."

Após assim valorar os fatos, conclui o TFCE Sérgio Honorato dos Santos formulando proposta no sentido de que o "Tribunal alerte os Exm^{as} Srs. Ministros de Estado da Saúde e de Estado Chefe da Secretaria de Administração Federal, da necessidade de se observar o art. 62 da Lei 8.112/90, recomendando-lhes que adotem, com a máxima urgência, providências concretas no sentido de elaborar um Regimento Operacional Interno, com os correspondentes 'Quadro Demonstrativo do Detalhamento da Estrutura Regimental com os Respectivos Cargos em Comissão e Funções de Confiança', não só do Centro Psiquiátrico Pedro II, como também de todas as Unidades que sofreram os efeitos do Decreto nº 109/91, dando posterior ciência a esta Casa".

Acolhendo essa proposição, o Sr. Diretor da 2ª Divisão Técnica da SECEX/RJ assim se posicionou (fl. 157):

"A situação reinante no CENTRO PSIQUIÁTRICO PEDRO II (CPP-II), que ora nos é relatada pelos funcionários que vinham

exercendo funções de confiança no nosocômio, a nosso ver, está a merecer especial atenção das autoridades do Ministério da Saúde, bem como da Secretaria de Administração Federal. É evidente que a permanência prolongada de tais problemas põem em risco o patrimônio da Instituição e comprometem, sobremaneira, a consecução de seus objetivos na área de atendimento médico-hospitalar, principal razão da existência do CPP-II que, por sua vez, atua numa área (doenças mentais) que necessita de um considerável padrão de qualidade e pronto atendimento aos pacientes que buscam os seus serviços.

A bem elaborada instrução não deixa dúvidas quanto à jurisdição do Tribunal sobre os fatos relatados.

A total centralização de todos os fatos e atos na figura do Diretor-Geral fere aos modernos conceitos de administração (financeira, orçamentária, administrativa, operacional ou patrimonial), sem contar que os aspectos da *eficiência, eficácia e economicidade* devem, pela nossa ética, estar bem comprometidos".

O Sr. Secretário de Controle Externo, "considerando que a comunicação dos servidores do CPPII traz em seu bojo denúncia de ilegalidades, tal a quantidade de infringências legais" (fl. 161), propôs que (fls. 161/162):

"1. Em face do art. 87, incisos I e II da Constituição Federal que seja expedido AVISO ao Titular da Pasta da Saúde para que seja regularizado o exercício de funções de Chefias e Direção nas entidades subordinadas ao Ministério da Saúde com a correspondente remuneração *ex-vi* da Lei nº 8.112/90, arts. 62 e 193.

2. Do mesmo passo, quanto à redução de vencimentos acometida desde há três anos ou mais contra os que exercem Chefias, Direção e Assessoramentos em hospitais e centros de medicina especializada na área de Administração Federal em face ao art. 37 inciso XV da Constituição Federal que trata da irredutibilidade dos vencimentos, i.e., vencimento mais vantagens".

Oficiando nos autos, o Ministério Público, em parecer subscrito pelo Subprocurador-Geral Walton Alencar Rodrigues, então no exer-

cício do cargo de Procurador-Geral, firmou posição nos seguintes termos (fls. 169/170):

“Cuida-se de ‘documento circular’, formulado pelos servidores lotados no Centro Psiquiátrico Pedro II, no Rio de Janeiro, de que abandonariam os cargos que até então ocupavam em razão de não estarem sendo remunerados pelo seu exercício.

Após diligência *in loco* realizada pela Secretaria Regional, confirmou-se a situação fática reclamada pelos signatários.

A questão é inusitada. Servidores permanecem, por longo período, exercendo as atribuições de cargos e funções comissionadas sem a devida contrapartida remuneratória.

A razão apresentada pelo órgão é a extinção da Campanha Nacional de Saúde Mental, através da qual eram repassadas as quantias necessárias ao pagamento dos aludidos servidores comissionados.

Cabe, aqui, esclarecer que havia três situações envolvendo o pessoal do Centro Psiquiátrico Pedro II: a primeira era a dos servidores que trabalhavam no CPP II tendo sido contratados e pagos pela Campanha Nacional de Saúde Mental; a segunda, dos empregados do CPP II, celetista de tabela permanente, posteriormente alcançados pelo art. 243 do RJU e, a terceira, os que já eram funcionários regidos pela Lei nº 1.711/52.

Na verdade, foi extinta apenas a Campanha Nacional de Saúde Mental e não os cargos e funções do Centro Psiquiátrico Pedro II, não se justificando a ausência de pagamento pela falta de verbas oriundas da extinta Campanha.

Competia, sem dúvida, ao Poder Público providenciar o remanejamento de verbas para suprir o pagamento devido, mormente quando se sabe da inviabilidade de manter em funcionamento um único Diretor-Geral.

O Ministério Público aquiesce, destarte, com a proposição do Secretário de Controle Externo, às fls. 161/2, em razão de as funções não terem sido extintas e os servidores terem permanecido cumprindo suas atribuições e responsabilidades”.

Registre-se, por fim, que nova manifestação da SECEX/RJ, dessa feita da lavra da Diretora da 3ª Divisão Técnica, acolhida em despacho do Sr. Secretário de Controle Externo-Sub-

stituto, firmou entendimento de que, com “o advento do Decreto nº 109, de 02.05.91, especificamente o art. 22, as funções gratificadas das Campanhas de Saúde Mental, Câncer e Tuberculose foram extintas, mantendo-se apenas a função gratificada de Diretor-Geral dos Hospitais, consoante as Portarias GM nº 826/91 (fls. 178) e 778/93 (fls. 190). Ante os entendimentos firmados em Decisões do Tribunal Federal de Recursos e pela doutrina (vide itens 4.3 a 4.6) sobre o assunto em tela, pôde-se concluir que a petição dos servidores do CPP-II que ocupavam cargos de chefia da extinta Campanha de Saúde Pública, é improcedente, uma vez que foi extinta a função, logo, as relações de direito, também, desapareceram” (autos do TC-575.215/93-3, fl. 197).

É o Relatório.

VOTO

A questão fundamental que emerge dos processos ora submetidos à apreciação deste Plenário e a que diz respeito à situação dos servidores que ocupavam cargos e funções de confiança no Centro Psiquiátrico Pedro II/ CPP-II.

Segundo restou demonstrado nos autos, o Centro Psiquiátrico Pedro II e uma macro-estrutura hospitalar voltada ao diagnóstico, tratamento e reabilitação de pacientes acometidos de doenças psiquiátricas prestando também assistência clínico-cirúrgica, de emergência, em regime de tratamento externo (ambulatorial), de semi-hospitalização e internação, além de realizar estudos e pesquisas em saúde mental e ciências afins.

Compõe-se o CPP-II de diversas Unidades Assistenciais, distribuídas em vários prédios, ocupando uma área física de 84.065 m², sendo 54.490 m² de área construída. Entre essas Unidades destacam-se:

— duas Unidades de internação psiquiátrica de adultos, sendo uma com 175 leitos, contando ainda com um ambulatório de pacientes egressos de suas quatro enfermarias, e outra com 75 leitos, dispondo ainda de um projeto

de Hospital-Dia que atende 150 pacientes em suas oficinas terapêuticas:

— uma Unidade de internação, com capacidade de 50 leitos, destinada a criança e adolescentes, a única referência no Estado do Rio de Janeiro de leitos públicos nesta especialidade, onde também funciona um ambulatório para atendimento desta clientela; e

— uma Unidade Hospitalar Médico-Cirúrgica, com uma estrutura física adequada para funcionar com até 250 leitos para atendimento clínico e cirúrgico.

De mencionar-se também o funcionamento junto ao CPP-II do Museu de Imagem do Inconsciente, instituído pela Dr^a Nise da Silveira na década de 40, cujo acervo tem sido objeto de convites para exposição inclusive no exterior, e a Escola Especial Ulysses Pernambuco, projeto desenvolvido em convênio com a Secretaria Municipal de Educação, direcionado ao atendimento de crianças e adolescentes com quadro psicótico, com vistas à sua formação pedagógica e futura integração à rede regular de ensino.

O conjunto dessas atividades mobiliza um contingente de cerca de 900 servidores, implicando uma estrutura administrativa de relativa complexidade, constituída de diversos Diretores de Unidades, Administradores, Coordenadores, Chefias de Serviços etc., que, até 1991, segundo a Tabela de Retribuição por Cargos de Chefia e Assessoramento anexa ao seu Regimento Interno (fls. 42/47), montava a cerca de 120 funções comissionadas.

E, eis o ponto singular, todos esses cargos desde 1991 vêm sendo exercidos por profissionais que não percebem qualquer contrapartida remuneratória.

As diversas manifestações mencionadas no Relatório que apresentei evidenciam a situação realmente kafkiana a que se viram submetidos aqueles servidores. O imbróglio teve origem com a expedição do Decreto nº 109, de 02.05.91, que, dispondo sobre a aprovação da Estrutura Regimental do Ministério da Saúde, no art. 21 do seu Anexo I, extinguiu “as Campanhas de Saúde Pública de que trata a Lei nº 5.026, de 14 de junho de 1966, consoante o disposto na alínea “b” do art. 19 do mesmo diploma legal”. Esclareça-se que a

última disposição referida permitia a extinção dessas Campanhas por ato do Presidente da República.

Em decorrência da extinção das Campanhas de Saúde Pública, procedeu-se igualmente à extinção das Funções Gratificadas nelas instituídas (art. 22 do aludido Anexo I do Decreto nº 109/91), as quais se constituíam precisamente na fonte de recursos financeiros para o pagamento da parcela de remuneração percebida por aqueles servidores em razão do exercício de funções comissionadas no Centro Psiquiátrico Pedro II.

Ocorreu, todavia, que os servidores não foram exonerados das funções que até então exerciam naquela Unidade Hospitalar, antes continuaram a desempenhá-las normalmente, e sem qualquer contrapartida pecuniária, usando-se, daí em diante, como título jurídico para tal exercício *Ordens de Serviço* expedidas pelo Diretor do CPP-II, de teor da espécie seguinte: “O Diretor do Centro Psiquiátrico Pedro II, (...) no uso de suas atribuições legais, RESOLVE designar o Servidor Luis Carlos Alves Rangel, ocupante do Cargo de Administrador do Ministério da Saúde, *para responder como* Diretor da Divisão de Administração deste Centro Psiquiátrico Pedro II” (fl. 65, destacado à guisa de exemplo do rol de fls. 61/75).

A SECEX/RJ — em sua primeira manifestação — e o Ministério Público junto a este Tribunal reputaram imprópria a situação a que se viram conduzidos esses servidores. Em especial, o *Parquet* sustentou que, “*Na verdade, foi extinta apenas a Campanha Nacional de Saúde Mental II e não os cargos e funções do Centro Psiquiátrico Pedro II, não se justificando a ausência de pagamento pela falta de verbas oriundas da extinta Campanha*. Competia, sem dúvida, ao Poder Público providenciar o remanejamento de verbas para suprir o pagamento devido, mormente quando se sabe da inviabilidade de manter em funcionamento um hospital com um único Diretor-Geral” (fl. 170).

Contudo, como visto, em nova manifestação assumiu a SECEX/RJ posição diversa, sustentando que, a partir da edição do Decreto nº 109/91, foram baixadas Portarias do Mi-

nistério da Saúde nas quais se previa tão-somente uma função gratificada, qual seja, a de Diretor-Geral do Hospital. Daí entender que “a petição dos servidores do CPP-II (...) é impropriedade, uma vez que foi extinta a função, logo, as relações de direito, também, desapareceram”.

Embora pareça pertinente entender que a Portaria nº 826/91 do Ministério Saúde, posteriormente alterada pela de nº 778/93, ao mencionar apenas a função de Diretor-Geral haja revogado o Quadro de Cargos em Comissão e Funções de Confiança de que tratava o art 66 do Regimento Operacional Interno do CPP-II, tenho para mim que não é de acolher-se essa segunda manifestação da Unidade Técnica.

É que não se cuida aqui de considerar procedente ou não a petição dos servidores do CPP-II para o fim específico de conceder-lhes um provimento que lhes assegure o recebimento da remuneração que entendem de direito — matéria que obviamente de todo refofe da competência desta Corte —, mas sim de formular-se um juízo no tocante a fatos trazidos ao conhecimento do TCU que se evidenciam contrários ao interesse público.

Eu, de minha parte, atento à amplitude da competência conferida na Constituição ao Tribunal, que alcança a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta” (CF, art 70 *caput*), e isso “quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (idem), não tenho a menor dúvida em associar-me à primeira manifestação da SECEX/RJ e à do Ministério Público, inclinando-me pelo cabimento de formulação de um juízo da parte do Tribunal.

Vencida essa questão, no que pertine ao mérito propriamente dos fatos postos em causa nesta oportunidade, impõe-se observar que a aferição da sua legalidade ou legitimidade não fica desde logo afastada a pretexto de que é matéria sujeita a discricionariedade da Administração a definição dos cargos em comissão ou funções de confiança havidos necessários ao serviço público.

É de lembrar-se que, a partir de construção

doutrinária, chancelada em seguida pela jurisprudência, assentou-se em definitivo no Direito Administrativo o entendimento de que a juridicidade dos atos estatais, em especial, daqueles da Administração, não se vincula *tão-somente à observância das formas e conteúdos imediatamente depreensíveis da norma de Direito, antes tem que ver também com a razoabilidade dos termos em que foi concretizado*. Trata-se a razoabilidade, erigido como um dos princípios nucleares da moderna concepção administrativista, de critério que atua “como um limite a discricionariedade na avaliação dos motivos, exige que sejam eles adequáveis, compatíveis e proporcionais, de modo a que o ato atenda a sua finalidade pública específica; agindo também como um limite a discricionariedade na escolha do objeto, exige que ele se conforme fielmente à finalidade e contribua eficientemente para que ela seja atingida” (in MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Legitimidade e discricionariedade*, p. 40, FORENSE, Rio de Janeiro, 1989).

Bandeira de Mello, com a sua habitual contundência, precisa bem as conseqüências para a Administração do dever de observância ao princípio da razoabilidade:

“Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício da discricionariedade, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que *não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas — e portanto jurisdicionalmente inválidas — as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricionariedade*.”

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricionariedade) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é

evidente que lhe seja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu ífbito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda.

(...)

É óbvio que uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade, não pode estar conforme a finalidade da lei. Donde, se padecer deste defeito será, necessariamente, violadora do princípio da finalidade. Isto equivale a dizer que será ilegítima, conforme visto, pois a finalidade integra a própria lei” (in curso de Direito Administrativo, pp 63/4, MALHEIROS EDITORES, 1995).

A positivação do princípio da razoabilidade em nosso Direito, ainda segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (arts. 5º, II, 37 e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o art. 5º, LXIX, nos termos já apontados)” (idem *ibidem*). Mencione-se, a propósito, que a Constituição do Estado de São Paulo tornou expressa a sujeição ao princípio da razoabilidade entre aqueles a que se vincula a sua Administração Pública (art. 111).

Assim posta a questão, estou convencido de que a deliberação conducente a fixação de uma única função de confiança para curar da administração do Centro Psiquiátrico Pedro II afigura-se desarrazoada, pois que, valorados os fatos segundo os padrões normais, típicos, próprios da Administração Pública brasileira, não é sensato admitir-se que um único agente público possa desincumbir-se a contento dos complexos encargos de gerenciamento de uma instituição pública de natureza hospitalar ainda mais quando voltada ao tratamento e reabilitação de pacientes acometidos de distúrbios psiquiátricos.

Esse quadro, sem dúvida, explica por que o próprio Diretor do CPP-II, em Ofício dirigido ao Sr. Consultor Jurídico do Ministério da Saúde (fls. 86/89), manifesta nestes termos o seu inconformismo: “Só o Diretor Geral de

tudo este Complexo tem um DAS-3 e somente o espírito público e o compromisso com a clientela de nossos serviços justificam a permanência dos servidores nestes cargos descritos”. Daí também entender-se a iniciativa da superior direção do CPP-II de expedir Ordens de Serviços designando servidores para “responder como” ocupante de funções de confiança, pois que, de outro modo, estaria inviabilizado o funcionamento da instituição.

A gravidade de tudo quanto se expôs aqui avulta quando se considera que a Constituição desta República assegura que “a saúde e direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (CF, art. 196) e que “são de relevância pública as ações e serviços de saúde” (art. 197). Da preeminência de tais princípios — e os princípios, no constitucionalismo contemporâneo, são “normas-chave de todo o sistema jurídico; normas das quais se retirou o conteúdo inócuo de programaticidade, mediante o qual se costumava neutralizar a eficácia das Constituições em seus valores reverenciais, em seus objetivos básicos, em seus princípios cardeais” (in BONAVIDES, Paulo, *Curso de Direito Constitucional*, p. 257, MALHEIROS EDITORES, 1994) — impõe-se a busca de soluções para o quadro concretamente vivenciado no CPP-II.

O Ministério Público, acolhendo a primeira manifestação da SECEX/RJ, propugna pela expedição de Aviso ao Titular da Pasta da Saúde com vistas à regularização do exercício de funções nas entidades subordinadas àquele Ministério, “com a correspondente remuneração *ex-vi* da Lei nº 8.112/91, arts. 62 e 193”, assim como da “redução de vencimentos acometida desde há três anos ou mais contra os que exercem Chefias, Direção e Assessoramentos em hospitais e centros de medicina especializada na área de Administração Federal”.

Segundo entendo, a decisão a ser proferida por este Colegiado não pode concretizar-se num tal nível de especificação que já estipule *a priori* o conteúdo das medidas que devam

ser adotadas pelo Poder Público, pois que *tal implicaria retirar em grau absoluto o poder que lhe é conferido de, nos limites do ordenamento jurídico, escolher as soluções que julgue mais pertinentes*, e por cujo exercício assume responsabilidades.

Dessa forma, tendo em conta as particularidades do problema tratado nestes autos, julgo lícito que se leve ao conhecimento do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde a situação imprópria em que se encontram os hospitais e centros de medicina especializada mantidos pela União, no que se refere ao exercício de funções de confiança e cargos em comissão, fixando-se, ademais, prazo para que sejam adotados e comunicados ao TCU os procedimentos que, a critério da Administração, levem ao seu equacionamento, para posterior apreciação por parte deste Tribunal quanto à sua juridicidade.

Por derradeiro, quanto às medidas propugnadas no TC-575.215/93-3, quero observar que não se ofereceu a entidade fiscalizada oportunidade de exercício de defesa com a observância das formalidades que se impunham, eis que o pedido da SECEX/RJ de “pronunciamento (...) no sentido de justificar e/ou esclarecer as (...) impropriedades verificadas pela Equipe de Auditoria” se apresentou como simples diligência, amparada no então art. 234 do Regimento Interno, para o que se estabeleceu um prazo de apenas 5 (cinco) dias para resposta.

Essa circunstância, bem assim a magnitude das propostas formuladas pela Unidade Técnica, que afetam sobremaneira a esfera jurídica de servidores do CPP-II, conduz-me ao entendimento de que a garantia do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) inviabiliza o seu acolhimento já nesta oportunidade. De conseguinte, em face do disposto no art. 143 da Lei nº 8.112/90, tenho por mais razoável determinar-se ao Ministério da Saúde que instaure o competente procedimento administrativo com vistas à apuração das irregularidades apontadas pela SECEX/RJ, com posterior ciência ao Tribunal das providências em decorrência tomadas.

Ante tais considerações, Voto no sentido de

que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à aprovação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 18 de setembro de 1996.

FERNANDO GONÇALVES, Ministro-Relator

Processo TC-575.202/94-7

Representação

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator.

Cuida-se de “documento circular”, formulado pelos servidores públicos lotados no Centro Psiquiátrico Pedro II, no Rio de Janeiro, de que abandonariam os cargos que até então ocupavam em razão de não estarem sendo remunerados pelo seu exercício.

Após diligência *in loco* realizada pela Secretaria Regional, confirmou-se a situação fática reclamada pelos signatários.

A questão é inusitada. Servidores permanecem, por longo período, exercendo as atribuições de cargos e funções comissionadas sem a devida contrapartida remuneratória.

A razão apresentada pelo órgão é a extinção da Campanha Nacional de Saúde Mental, através da qual eram repassadas as quantias necessárias ao pagamento dos aludidos servidores comissionados.

Cabe, aqui, esclarecer que havia três situações envolvendo o pessoal do Centro Psiquiátrico Pedro II: a primeira era a dos servidores que trabalhavam no CPP II tendo sido contratados e pagos pela Campanha Nacional de Saúde Mental; a segunda, dos empregados do CPP II, celetista de tabela permanente, posteriormente alcançados pelo art. 243 do RJU e, a terceira, os que já eram funcionários regidos pela Lei nº 1.711/52

Antes da extinção da Campanha Nacional todos os servidores passaram a ser regidos pela Lei nº 8.112/90. Além disto, o quadro de cargos e funções do CPP II permaneceu o mesmo até que fossem ultimados os respectivos processos de transferência às redes públicas do SUS (Decreto 109/91, art. 20).

Na verdade, foi extinta apenas a Campanha Nacional de Saúde Mental e não os cargos e funções do Centro Psiquiátrico Pedro II, não se justificando a ausência de pagamento pela falta de verbas oriundas da extinta Campanha.

Competia, sem dúvida, ao Poder Público providenciar o remanejamento de verbas para suprir o pagamento devido, mormente quando se sabe da inviabilidade de manter em funcionamento um hospital com um único Diretor-Geral.

O Ministério Público aquiesce, destarte, com a proposição do Secretário de Controle Externo, às fls. 161/2, em razão de as funções não terem sido extintas e os servidores terem permanecido cumprindo suas atribuições e responsabilidades.

Brasília-DF, 19 de junho de 1996

WALTON ALENCAR RODRIGUES, Procurador-Geral, em exercício

DECISÃO Nº 601/96-TCU — Plenário

1. Processo nº TC 575.215/93-3 (SIGILO-SO)

TC 575.202/94-7

2. Classe de Assunto: VII — Denúncia

3. Interessado: Cícero Alves Bahia

4. Entidade: Centro Psiquiátrico Pedro II/CPP-II

5. Relator: Ministro Fernando Gonçalves

6. Representante do Ministério Público: Dr. Walton Alencar Rodrigues (Procurador-Geral em exercício)

7. Unidade Técnica: SECEX/RJ

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da presente denúncia e julgá-la procedente;

8.2. levar ao conhecimento do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde a situação imprópria existente nos hospitais e centros de medicina especializada mantidos pelo Poder Público Federal, especialmente a verificada no Centro Psiquiátrico Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, no que se refere ao exercício por servidores de cargos em comissão e funções de Confiança, de modo continuado, sem o recebimento de qualquer contrapartida remuneratória, em decorrência das medidas levadas a efeito com a edição do Decreto no 109/91 e da Portarias GM nº 826/91 e 778/93;

8.3. fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que o Ministério da Saúde informe

ao Tribunal de Contas da União as providências que se julguem cabíveis para a regularização dos fatos mencionados no item 8.2;

8.4. com fulcro no art. 143 da Lei nº 8.112/90, determinar ao Ministério da Saúde a instauração de procedimento administrativo com vistas à verificação de ocorrência de irregularidades:

a) no enquadramento, mediante a Portaria Conjunta SAF/MS nº 4, de 10.02.92, de servidores das extintas Campanhas de Saúde Mental, do Câncer e da Tuberculose no Quadro Permanente daquele Ministério sem a observância dos requisitos de escolaridade e especialização ou habilitação profissional exigidos, em desacordo com a Lei nº 5.645/70, art. 6º, §§ 2º e 3º, Lei nº 8.270/91 e o Relatório Final da Comissão de Enquadramento instituída pela Portaria Conjunta SAF/MS nº 1/92;

b) na investidura, mediante as Portarias SAG/MS nº 225/93 e 188/94, de servidores do CPP-II em nova categoria funcional, sem a prévia realização de concurso público;

8.5. fixar o prazo de 90 (noventa) dias para que este Tribunal seja cientificado do resultado das apurações aludidas no item precedente;

8.6. cancelar a chancela de Sigiloso aposta ao TC-575.215/93-3

8.7. levar ao conhecimento do Exmo. Sr. Ministrado de Estado da Saúde e do Secretário de Controle Interno daquele Ministério o inteiro teor desta Decisão, Relatório e Voto, bem assim encaminhar à última autoridade mencionada cópia integral dos autos referentes ao TC-575.215/93-3, com vistas a subsidiar o cumprimento do determinado no item 8.4.

9. Ata nº 29/96 — Plenário

10. Data da Sessão: 18/09/1996 — Extraordinária de caráter reservado. 11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Homero dos Santos (na Presidência), Fernando Gonçalves (Relator), Adhemar Paladini Ghisi, Pauló Afonso Martins de Oliveira, Humberto Guimarães Souto e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

HOMERO SANTOS, na Presidência

FERNANDO GONÇALVES, Ministro-Relator