

Brasília (DF), 13 de junho de 2023.

À

Procuradoria da República no Distrito Federal

Brasília (DF).

Exmo. Senhor/a Procurador/a Chefe,

**JOSÉ CARLOS BECKER DE OLIVEIRA E SILVA (Zeca Dirceu)**, brasileiro, atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PT/PR, e ainda Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, portador da CI- SSP/PR e CPF, com endereço na Câmara dos Deputados, Gabinete 613 – Anexo IV – Brasília (DF) e endereço eletrônico [dep.zecadirceu@camara.leg.br](mailto:dep.zecadirceu@camara.leg.br), vem à presença de Vossa Excelência, nos termos legais, apresentar

### **REPRESENTAÇÃO**

contra ato potencialmente ilegal e lesivo aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública que, em tese, configura ato de improbidade administrativa perpetrados pelo Sr. Ex-diretor-presidente da Adaps, Alexandre Pozza, Sr. Ex-presidente do Conselho Deliberativo da Adaps, Erno Harzheim, Ex-presidente do Conselho

Deliberativo da Adaps, Elcio Franco, Ex vice-presidente do Conselho Deliberativo da Adaps, Mayra Pinheiro pelos fatos e fundamentos a seguir apresentados.

## **I – Breve descrição dos fatos**

No início de junho de 2023, o jornalista Breno Pires, da Revista Piauí, publicou notável reportagem<sup>1</sup> denominada “BOLSONARO DESIDRATOU MAIS MÉDICOS E PÔS NO LUGAR UM NINHO DE FALCATRUAS - O inventário do fracasso e das irregularidades do governo Bolsonaro na área da saúde”, com várias denúncias de irregularidades no âmbito da Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde – ADAPS, desde a sua criação.

De acordo com a matéria, a criação da ADAPS “... *foi o princípio de um desastre que resultou na criação de um ninho de falcatruas, com casos de nepotismo, irregularidades administrativas, denúncias de assédio moral e malversação de verba pública – e prejudicou enormemente o atendimento à saúde dos brasileiros mais pobres*”.

Vale destacar, inicialmente, que a criação da ADAPS foi autorizada no governo Bolsonaro, em março de 2020, por meio da Lei 13.958, de 18 de novembro de 2019, que criou o Programa Médicos pelo Brasil – PMB no intuito de substituir o Programa Mais Médicos – PMM, a despeito de todos os avanços constatados desde a criação do PMM, em 2013.

Nesse sentido, para colocar em prática o novo Programa (PMB), foi criada a ADAPS por meio do Decreto 10.283, de 20 de março de 2020. Entretanto, conforme destaca a reportagem da revista Piauí, a expectativa de que a agência começasse a funcionar já no primeiro ano não se confirmou, apesar da aprovação do orçamento de 723 milhões de reais, os quais foram remanejados para outros setores.

As primeiras atividades administrativas da ADAPS só começaram em setembro de 2021, um ano e meio depois de sua criação, em virtude da pandemia e outros fatores. Foi a partir de então que teriam início as mais diversas irregularidades.

A matéria destaca que, para a seleção e contratação do quadro técnico-administrativo, ocorrida entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022, a Agência adotou um “processo seletivo” que, na verdade “*funcionou como um biombo para disfarçar a nomeação de amigos e familiares*”.

De acordo com a reportagem, o diretor-presidente da ADAPS, Alexandre Pozza, contratou o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), do Distrito Federal, onde trabalhava sua própria mãe, Ana Helena Pozza Urnau Silva, para fazer a seleção de 109 profissionais. Além disso, o prazo destinado à inscrição para o processo seletivo durou apenas 2 dias úteis, inviabilizando, assim, a ampla participação no certame.

---

<sup>1</sup> <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-cupinzeiro/>

A matéria ainda revela que entre os aprovados, havia amigos dos diretores e dos gerentes, que participaram das bancas avaliadoras. Também foram contratadas pessoas que trabalhavam no próprio IEL, o instituto encarregado de recrutar e selecionar o corpo técnico da agência.

Tal fato deu origem a uma denúncia entregue anonimamente no Ministério da Saúde que afirmava que, no rol dos selecionados, havia uma lista de amigos de ex e atuais dirigentes da ADAPS, além de chamar a atenção para uma coincidência: a contratação de casais, com marido e mulher contratados em bons cargos.

Como consequência, em 24 de março de 2023, o Conselho Deliberativo da ADAPS decidiu pelo afastamento cautelar da atual diretoria do órgão, diante de irregularidades na esfera administrativa e correicional apontadas em relatório preliminar da comissão criada pelo Ministério da Saúde, com participação da CGU e AGU, para avaliação dos atos da ADAPS.

De acordo com o site<sup>2</sup> do Ministério da Saúde, para a elaboração do relatório foram analisados contratos, termos de cessão, acordo de parceria, ordem de serviço e fornecimento de bens, entre outros atos da ADAPS. Foram encontrados indícios de irregularidades apontados no relatório preliminar, entre os quais: indícios de conflito de interesse na contratação do IEL-DF para realização de processos seletivos para a composição da equipe da ADAPS; indícios de vícios e inconformidades nos processos seletivos para o corpo técnico-administrativo da ADAPS; risco de troca de influências entre o Setor Jurídico da ADAPS e o Ministério combinado com risco de influência na definição dos atos finalísticos da ADAPS; e dificuldade de obtenção de informação.

Além disso, segundo informação da assessoria do Ministério da Saúde, há denúncias de perseguição e assédio moral pelos chefes da Agência, os quais, conforme a reportagem, começaram a ser investigados em um inquérito civil pelo Ministério Público do Trabalho, em Brasília.

Ainda sobre contratação de pessoal, outra suspeita levantada pela reportagem é a percepção de salários duplicados. Segundo o noticiado está sob exame do TCU irregularidade denunciada anonimamente na cessão de servidores - posto que há indícios de servidores cedidos pelo Ministério da Saúde recebendo salário duplo, do próprio ministério e da Adaps.

Ademais, chamam atenção as contratações realizadas pela agência por dispensa de licitação sob alegação de emergência. Parte dos contratos tem duração de até cinco anos, o que é incompatível com a lei de licitações, que estabelece um ano como limite para contratos emergenciais, e também com a lei do estatuto jurídico de empresas estatais, que só autoriza até 180 dias.

A revista também denuncia suspeita de conflito de interesses no contrato com a Maza Invest, de Brasília, para gerir a carteira de aplicações da agência no valor de

---

<sup>2</sup> <https://www.gov.br/saude/pt-br/canais-de-atendimento/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2022/conselho-deliberativo-da-adaps-decide-pelo-afastamento-cautelar-da-atual-diretoria>

232 milhões, uma vez que o sócio majoritário da empresa contratada é dono de outra empresa, a Quantfort Technology Research and Integration, sediada em Londres, e que emprega como diretor um irmão de Alexandre Pozza, presidente da ADAPS à época.

Há ainda o contrato firmado entre a ADAPS e a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), no valor de 12 milhões de reais. O acordo visava estabelecer “cooperação técnica, científica e cultural” bem como o “intercâmbio de conhecimentos” e foi firmado pelo presidente da ADAPS, Alexandre Pozza, em outubro de 2022, mês da eleição presidencial. A reportagem afirma que, na prática, o convênio serviu para dar abrigo aos amigos que, com o fim do governo de Bolsonaro, perderiam seus cargos comissionados em diversos órgãos.

Assim, ante a gravidade dos fatos aqui narrados, mostra-se urgente a necessidade de apuração das diversas denúncias de irregularidades praticadas no âmbito da ADAPS desde a sua criação.

É necessário que sejam analisados todos os atos praticados pela Agência, desde a sua criação, em especial os denunciados na reportagem, diante de indícios de improbidade administrativa, posto que, há notícias de utilização de patrimônio e cargos públicos para benefício de particulares em detrimento dos princípios e procedimentos norteadores e cogentes da Administração Pública e do interesse social.

## **II – Da potencial violação aos princípios norteadores da Administração Pública**

As condutas lesivas adotadas pelos gestores denunciados, caracterizam claro e explícito desvio de finalidade no trato da coisa pública, já que há fortes indícios de que tem como objetivo, de forma imoral e ilícita, utilizar de cargos públicos e despender dinheiro público, de forma irregular.

Trata-se de indícios de grave desvio de finalidade, em afronta à probidade administrativa, em que a ação administrativa é utilizada para fins ilegais e imorais, distantes do interesse público.

Ora, a Administração Pública, inclusive a indireta, deve levar em conta, na prática dos atos promovidos por seus administradores, os princípios constitucionais estabelecidos na Constituição Federal de 1988:

"Art. 37. 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** (...)" (g.n).

A respeito do que se afirma, é importante trazer à baila o trecho da decisão exarada nos autos do processo 0002667-13.2008.4.01.0000 (2008.01.00.004136-2) – Remessa de Ofício - (TRF1 – 5ª Turma – Des. João Batista Moreira – 13.08.14) que disse

sobre a articulação do desvio de finalidade em relação aos princípios da moralidade e da legalidade:

“(…)

Já tive oportunidade de escrever que “o desvio de finalidade acontece quase sempre com cobertura da lei literalmente interpretada, tanto que sua demonstração se faz indiretamente, por meio de indícios”. Do desvio de finalidade “não são deixados vestígios concretos ou, quando o são, ficam nos escaninhos reservados da administração, de modo que na maioria dos casos sua prova cabal não poderá ser feita pelo cidadão, ainda que aceite o ônus. No início, o Conselho de Estado da França mostrou-se excessivamente tímido na apreciação do desvio de finalidade, só aceitando sua demonstração por meio de provas irrefutáveis. Depois, tornou-se mais audacioso, admitindo o convencimento por meio de prova indireta e do feixe convergente de indícios ou sintomas”. A violação, no desvio de finalidade é, antes, ao princípio da moralidade que ao princípio da legalidade. (...)

O princípio da legalidade por exemplo, diretriz básica da conduta dos agentes, preceitua que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. *“Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita”* (CARVALHO FILHO, 2015, pág. 20).

A impessoalidade nos ensina que “impessoal” é aquilo que não pertence a uma única pessoa ou pessoa em especial. Em relação ao princípio da moralidade, este impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta.

De acordo com Neves e Oliveira (2018, pág. 133-134), no que tange aos princípios implícitos,

[...] a Administração deve observar outros princípios expressa ou implicitamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico (razoabilidade, proporcionalidade, finalidade pública, continuidade, autotutela, consensualidade/participação, segurança jurídica, confiança legítima, boa-fé, dentre outros). (Manual de improbidade administrativa: direito material e processual /Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 6.<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018).

A Administração Pública deve considerar todos os princípios, expressos e não expressos, que servem como uma base norteadora da sua atuação, visando o bem de toda a sociedade e a preservação do interesse público.

Nesse diapasão, as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado com o fim único de benefício da coletividade. Mesmo quando este age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim de sua atuação deverá estar inclinado para a satisfação do interesse público (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015).

O desrespeito a esse princípio poderá evidenciar um desvio de finalidade, como assevera Carvalho Filho (Manual de direito administrativo. – 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018). Desse modo, a ofensa ao princípio em tela ocorre quando o administrador se afasta do escopo que norteia seu comportamento - o interesse público.

**Esta é justamente a realidade que se mostra evidente na presente Representação. Os atos denunciados informam o afastamento dos princípios constitucionais e comandos legais, agindo os representados em total desacordo com suas obrigações e finalidades para atender a interesses diversos do interesse comum, portanto, particulares.**

Tais fatos ensejam o necessário controle externo de todos os ritos e da sistemática interna de contratações e pagamentos dos serviços contratados pela Adaps para a realização do seu propósito institucional, inclusive na contratação do quadro de servidores e os termos de parcerias firmados. Notadamente, também se faz necessária, relevante e pedagógica a responsabilização dos gestores pelos prejuízos eventualmente causados à União.

Em estrita harmonia com o disposto no *caput* do art. 37 da CF/1988, a Lei nº 8.429/1992 determina, em seu art. 4º, que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia **são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade** no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Corroborando e complementando essa determinação, o art. 10 da citada Lei define que:

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:*

*I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;*

*II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, **sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;***

*III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;*

*IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;*

***V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;***

***VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;***

*VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;*

***VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;***

*IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;*

*X - agir illicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;*

*XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;*

***XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça illicitamente;***

*XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.*

***XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;***

*XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.*

***XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;***

*XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;*

***XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;***

*XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;*

*XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.*

*XXI - (revogado);*

*XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.*

As condutas descritas da reportagem veiculada também configuram, em tese, violação ao art. 11 da Lei de Improbidade:

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:*

*I - (revogado);*

*II - (revogado);*

***III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;***

***IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;***

***V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;***

*VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;*

*VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.*

*VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.*

*IX - (revogado);*

*X - (revogado);*

*XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;*

*XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.*

É pacífico o entendimento de que **a configuração do ato de improbidade por violação aos princípios norteadores da Administração Pública se dá ainda que a conduta não tenha causado danos ao patrimônio público ou acarretado o enriquecimento ilícito do agente.**

Decorrente dos demais, o princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

Nessa linha, tal princípio visa impedir os desmandos e abusos dos maus administradores, que por vezes usam o cargo para cometer atos, seja por ação ou omissão, violando o que se espera de um bom e justo agente do Estado.

Mas não é só. A gestão dos órgãos públicos de acordo com a legislação básica de contratação de pessoal e serviços, além de movimentar a máquina pública para consecução dos objetivos traçados na legislação e na preservação do erário público, é,

além de conduta digna, e afeita aos princípios constitucionais da moralidade administrativa, também um dever do ocupante do cargo. Vejamos:

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

(...)

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

Portanto, temos que a ação levada a efeito pelos Representados, assim entendidos como o representante da Adaps, choca-se, violentamente com o princípio da moralidade administrativa, que pelas palavras de Waldo Fazzio Júnior<sup>3</sup>:

“pode ser entendida como a necessária correspondência entre os motivos determinantes da conduta administrativa e suas finalidades concretas. Então, é aferida sob a luz da coerente adequação de meios e fins, vale dizer, considera-se observada pelo fato de não se desviar da finalidade constante da lei, o interesse público, operando por meios legais”.

É dizer: o dever legal de observância do princípio da moralidade e da conduta compatível com a probidade é exigível do servidor. Se é exigível nos atos na vida privada com dimensão e desdobramentos públicos, quanto mais nos atos praticados na vida funcional, que impactam milhões de vidas brasileiras.

Sendo assim, tem-se como inequívoca, em tese, a prática de ato de improbidade administrativa por parte dos Representados, merecendo análise por parte desta Procuradoria da República.

### **III – Do pedido**

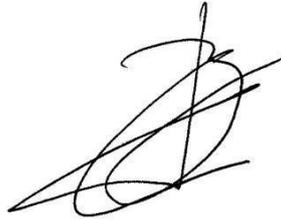
Face ao exposto, requer deste órgão Ministerial a imediata adoção de providências legais (administrativas ou judiciais) com vistas à apuração das potenciais infrações aqui descritas, em especial determinando:

- a) a instauração de inquérito civil visando a propositura de ação de improbidade administrativa;
- b) Se entender que não é caso de Improbidade administrativa, em função de dúvida razoável acerca da ação dolosa, que se proceda a instauração de ação civil pública, para apurar as responsabilidades devidas;
- c) Ao final, a propositura das ações pertinentes, visando a condenação civil e administrativa dos responsáveis.

---

<sup>3</sup> Atos de Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência São Paulo: EditoraAtlas 2006, p. 14

Termos em que  
Pede e espera deferimento.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

**Deputado Federal - PT/PR**

Ao

Ministério Público Federal

Procuradoria Regional da República no Distrito Federal.

SAS quadra 05 bloco E lote 08, Saus Quadra 5

Brasília (DF).