VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI N. 244/2020

AUTOR: VER. DUDA SANCHES

EMENTA: Regulamenta, no âmbito do Município de Salvador, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração.

RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização o PLE-244/2020, de autoria do vereador Duda Sanches, que propõe a regulamentação de procedimento administrativo visando a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à Administração Pública Municipal em Salvador, denominado PAR – Processo Administrativo de Responsabilização.

Em sua justificativa, o edil afirma que a proposta busca responder ao anseio pela responsabilização administrativa em casos de improbidade administrativa no âmbito municipal, tal qual na administração pública federal com base na Lei Federal n. 12.846/2013. Aponta, por fim, que outros estados e capitais teriam normas de cunho similar, textualmente indicando os Estados de São Paulo, Tocantins e Paraná e a capital paulista.

Recepcionado na Comissão de Constituição e Justiça, o PLE-244/2020 foi aprovado sem emendas.

A Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, no uso de suas competências constantes no artigo 163 da Lei Orgânica do Município do Salvador, passará a análise neste parecer se o projeto de lei, uma vez aprovado, não colidirá com os

dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o Plano Plurianual-PPA, a Lei Orçamentária Anual-LOA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO.

ESSE É O BREVE RELATÓRIO. PASSO A OPINAR.

Do ponto de vista do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, Resolução nº 910, de 16 de maio de 1991, temos que o projeto atende ao disposto no artigo 188, transcrito abaixo:

> ***Art. 188.*** *A iniciativa dos Projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara, cidadãos e ao Prefeito, sendo privativa deste a Proposta Orçamentária e aqueles que disponham sobre matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou importem em aumento da despesa ou diminuição da receita, ressalvando a competência da Câmara, no que concerne à organização de sua Secretaria e à fixação dos vencimentos dos seus servidores.*

A luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ainda, a proposição está sujeita à observância de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e impactos fiscais, tendo em vista o potencial de oneração ao erário municipal, na medida em que, a cada PAR instaurado, criar-se-á uma comissão de investigação e, portanto, atribuições funcionais novas no âmbito do Poder Legislativo e Executivo. Deixa de constar, por exemplo, se a participação em comissão será ou não gratificada, e de qual rubrica orçamentária sairá o referido custeio.

A relevância do tema é inegável, e a maior prova disso é a existência da Lei Federal 12.846/2013, sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff. Contudo, a redação proposta pelo PLE-244/2020 apresenta vulnerabilidades que não podem ser ignoradas, sob pena de tornar o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) um instrumento ineficaz, de perseguição política ou impunidade, ou ainda, ter a sua constitucionalidade questionada.

A primeira providência recomendável, sobretudo diante da importância do tema, é a realização de um amplo debate social, com a participação de todos os entes citados no projeto, como CGM, Procuradoria e Ministério Público, além de outros agentes de controle que possam, com experiência prática e teórica, colaborar com a construção de um procedimento mais efetivo e justo.

Sem prejuízo de todas as colaborações que possam advir desse amplo debate, e dando o exemplo na construção da melhor proposição, cabe chamar atenção aos seguintes pontos do PLE-244/2020 que conflitam com a legalidade e vulnerabilizam o propósito do PAR: **(1)** Estabelece à CGM a atribuição de conduzir e assinar acordos de leniência, o que não lhe cabe de acordo com o próprio Regimento Interno, extrapolando a competência do órgão; **(2)** Prevê uma série de dispositivos que cerceiam a garantia constitucional à ampla defesa e ao contraditório; **(3)** Estabelece funções concorrentes entre a CGM e a autoridade máxima do órgão ou entidade lesada, vulnerabilizando o PAR à mera politização.

Em detalhes, destaca-se:

(1) DA AMPLIAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA CGM EM DESACORDO AO REGIMENTO INTERNO DO ÓRGÃO. PRECEDENTE DO VETO DO EXECUTIVO EM CASO ANÁLOGO.

O art. 42 do PLE-244/2020, contido no capítulo dedicado aos acordos de leniência, atribui ao Controlador Geral do Município, no âmbito do Poder Executivo, como a autoridade competente para a negociação, celebração e acompanhamento dos referidos acordos.

O Regimento Interno da Controladoria Geral do Município (Decreto Municipal n. 27.733/2016), porém, não prevê essa atribuição, nem ao órgão (art. 5º), nem à figura do Controlador Geral (art. 9º).

O ponto é especialmente importante porque a ampliação da competência da CGM em desacordo com o Regimento Interno do órgão já foi justificativa para o veto do então prefeito Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto no Veto 08/2013, relacionado ao Projeto de Lei 301/2013, de iniciativa da Câmara Municipal de Salvador para regulamentar o acesso à informação, sendo útil a transcrição parcial do veto, com grifos nossos:

> De acordo com o art. 16, atribui-se competência à Controladoria do Município para deliberar, em sede recursal, inclusive em caráter terminativo, e com poder de determinação, sobre questões relacionadas às decisões negativas de acesso à informação não classificada como sigilosa (I), às negativas de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa (II), à inobservância dos procedimentos de classificação de informação sigilosa (III) e ao descumprimento dos prazos ou outros procedimentos previstos em lei. (...) **Essas novas atribuições não são próprias à conformação atual da Controladoria Geral do Município.** Inserida na estrutura da Secretaria Municipal da Fazenda, como Órgão Central do Sistema Integrado, a CGM tem por finalidade coordenar e formular as diretrizes de controle interno do Poder Executivo e exercer os controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais, patrimoniais e da aplicação das subvenções e renúncias de receitas, bem como gerar informação para subsidiar as tomadas de decisões relacionadas aos programas de governo (art. 5º do Regimento Interno da SEFAZ). No modelo organizacional administrativo da União, essas atribuições são compatíveis com a Controladoria Geral da União, que tem um escopo de competência mais amplo, que compreende a defesa do patrimônio público e o incremento da transparência da gestão, por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e Ouvidoria. No Município, por exemplo, a Ouvidoria constitui órgão distinto, subordinado diretamente ao prefeito.

Atribuir ao Controlador Geral do Município a competência para negociar, celebrar e acompanhar acordos de leniência extrapola as atribuições determinadas pelo Decreto Municipal n. 27.733/2016 (Regimento da CGM), sendo válido citar o desconhecimento de qualquer autoridade ou órgão que possua, atualmente, em âmbito municipal, atribuição compatível. É dizer: O PLE-244/2020 se aprovado na forma em que se encontra, terá a supressão do importante capítulo do acordo de leniência pela falta de ente competente.

Aqui, vale o destaque que em legislação análoga sancionada na capital paulista, houve a prévia alteração da competência da Controladoria Geral do Município, justamente, para adequar essas funções.

(2) DAS VIOLAÇÕES ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO E INEXISTÊNCIA DO DUPLO GRAU DE JULGAMENTO.

Sem a pretensão de esgotar a discussão a ser ampliada à CGM, Procuradoria e Ministério Público, sociedade civil e outros agentes de fiscalização e controle, notam-se diversas passagens em que as garantias constitucionais da ampla defesa e contraditório estão sendo violadas, a exemplo dos seguintes:

a) **Art. 7º, §2º.** Dispensa da investigação preliminar "*caso haja prévios elementos documentais que permitam a demonstração da materialidade e indícios de autoria*";
b) **Art. 13, parágrafo único, II.** Atuação (sem especificar a que título) de especialistas com "notório conhecimento" para auxiliar na análise da matéria sob exame;

c) **Art. 15, §4º.** Aplicação de pena de revelia em face de investigado não intimado. Como instituto jurídico, a revelia pressupõe a realização da intimação/citação e o decurso do prazo de manifestação sem cumprimento;
d) **Art. 16, caput e §§ 3º, 6º e 7º.** A possibilidade da produção de prova pelo investigado terá a sua necessidade e pertinência avaliada pela comissão processante, que poderá negar a produção da prova. E contra essa decisão cabe apenas pedido de reconsideração ao mesmo órgão, sem nenhuma previsão de grau de recurso.
e) **Art. 18.** Condicionamento do interrogatório do preposto à outorga do poder de confessar em nome da pessoa jurídica investigada – dispositivo que não encontra correspondência nem com a Lei Federal 12.846/13, nem com as legislações-paradigma citadas na justificativa no PLE-244/2020;
f) **Arts. 22 e 26.** Vinculação obrigatória da autoridade julgadora ao relatório da comissão processante. E contra essa decisão cabe apenas pedido de reconsideração ao mesmo órgão, sem nenhuma previsão de grau de recurso;
g) **Art. 26, §1º.** Análise prévia e sumária da fundamentação do pedido de reconsideração, de modo a prever o seu descarte se considerada ser "simples alegação de injustiça".

Apesar da louvável intenção, o procedimento dá margem para que o PAR seja utilizado como Tribunal de inquisição, sem nenhum respeito aos princípios do juiz natural, contraditório e ampla defesa, sendo flexível a ponto de justificar toda e qualquer finalidade que se pretenda alcançar e sem possibilidade de recurso.

E não se pode esquecer que os precedentes judiciais sobre julgadores parciais não são uma novidade, e colocam em risco a própria credibilidade do sistema julgador. Seja no âmbito do Poder Judiciário, seja no âmbito da Administração Pública.

(3) DOS RISCOS DE POLITIZAÇÃO, PERSEGUIÇÃO POLÍTICA E IMPUNIDADE. NECESSIDADE DE AMPLO DEBATE E CONTRIBUIÇÕES PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

A despeito de citar a existência de normas similares em outros locais, o procedimento proposto no PLE-244/2020 possui rito substancialmente diverso, a começar pela natureza jurídica, que nas demais localidades foi feita via decreto municipal e não por lei ordinária, não sendo notada nenhuma particularidade soteropolitana que justifique tais diferenças.

A simples existência das diferenças não é, em si, um problema. O que se nota, porém, é que nos pontos de divergência surgem fragilidades em relação à garantia do juiz natural – além da ampla defesa e do contraditório – tornando possível a captura do PAR como meio de politização, perseguição política e, possivelmente, impunidade.

A começar pela autoridade competente para instauração e julgamento do PAR: Enquanto nas outras localidades a competência foi atribuída diretamente à Controladoria Geral do Município, o PLE-244/2020 confere à própria entidade supostamente lesada o poder-dever de investigar e punir. Comparativamente, é como se o autor de um processo judicial fosse convocado a julgar o próprio processo.

Em paralelo, prevê a competência concorrente com a CGM, possibilitando a esta avocar o procedimento investigativo e o próprio PAR, a qualquer tempo, sem nenhum critério ou regra de transição e aproveitamento dos atos já praticados.

É frequente no texto também o uso de expressões genéricas sem a indicação de glossário específico, típico de legislações com complexidade e relevância similar.

Exemplificativamente, a expressão “autoridade máxima” para o PAR instaurado no âmbito do Poder Legislativo não revela quem seria o efetivo legitimado, sem encontrar eco no Regimento da Câmara de Vereadores de Salvador, já que a nenhum cargo ou comissão é atribuída competência similar.

Nota-se, por fim, com especial preocupação a formação das comissões processantes, que não serão instaladas em caráter permanente, mas casuisticamente a cada PAR, sem critérios que garantam a imparcialidade do procedimento.

Não especifica nada além do critério de membros com 03(três) anos de serviço, não prescreve a forma de indicação, a possibilidade ou não de recusa, não indica o número máximo de participantes e, perigosamente, abre precedente para gerar a incidência do pagamento de gratificações, onerando o erário público.

Repita-se: Apesar da louvável intenção, o procedimento dá margem para que o PAR seja utilizado como Tribunal de inquisição, sem nenhum respeito aos princípios do juiz natural, contraditório e ampla defesa, sendo flexível a ponto de justificar toda e qualquer finalidade que se pretenda alcançar e sem possibilidade de recurso.

DITO ISSO, CONCLUÍMOS:

Em termos materiais, o PL 244/2021 é contrário à gestão tributária responsável da Cidade, tendo em vista o potencial de oneração ao erário municipal, pois a cada PAR instaurado criar-se-á uma comissão de investigação e, portanto, atribuições funcionais novas no âmbito do Poder Legislativo e Executivo sem informar se a participação em comissão será ou não gratificada, e de qual rubrica orçamentária sairá o referido custeio.

Além disso, sem promover um amplo e prévio debate, sobretudo os com órgãos de controle citados na proposição, deixa de atender aos aspectos constitucionais e legais necessários e recomendados ao seu regular trâmite, sobretudo em relação às garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa e respeito às atribuições da CGM. Assim, **VOTO PELA SUA REPROVAÇÃO**, sugerindo sejam realizados chamamento público e diligências para ampliar o debate sobre o tema e colher contribuições da sociedade civil, CGM, Procuradoria e Ministério Público e outros agentes de controle e fiscalização.

É o parecer.

Salvador, 12 de abril de 2021

MARTA RODRIGUES
Vereadora do Partido dos Trabalhadores – PT
Membra da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização