

DESPACHO DO GOVERNADOR

Em 12 de julho de 2022

Processo: 00010-00001528/2022-82. Interessados: CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL E ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS. Assunto: COMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE DENÚNCIA DE ATO ILÍCITO PRATICADO NO ÂMBITO DAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DO DISTRITO FEDERAL. OUTORGA DE EFICÁCIA NORMATIVA AO PARECER JURÍDICO Nº 316/2022 - PGDF/PGCONS/CHEFIA. ORIENTAÇÃO AOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DISTRITAL.

1. Outorgo efeito normativo ao Parecer nº 316/2022 - PGDF/PGCONS/CHEFIA, exarado pela Procuradora do Distrito Federal DENISE LADEIRA COSTA FERREIRA e aprovado pela Procuradora-Chefe do Consultivo em substituição, CAMILA BINDILATTI CARLI DE MESQUITA, e pelo Procurador-Geral Adjunto do Consultivo em substituição, GABRIEL ABBAD SILVEIRA.

2. Os órgãos da Administração direta e indireta do Distrito Federal ficam dispensados de enviar à Procuradoria-Geral do Distrito Federal os processos que versarem sobre casos que se amoldem à referida orientação normativa, cabendo à Assessoria Jurídico-Legislativa do órgão analisar os processos individualmente, bem como atestar o cumprimento dos requisitos apontados no Parecer Jurídico nº 316/2022 - PGDF/PGCONS/CHEFIA.

3. Publiquem-se na íntegra o Parecer Jurídico nº 316/2022 - PGDF/PGCONS/CHEFIA e as respectivas aprovações no Diário Oficial do Distrito Federal.

4. Após, encaminhem-se os autos à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC, para ciência e adoção das providências cabíveis.

IBANEIS ROCHA

Parecer Jurídico nº 316/2022 - PGDF/PGCONS/CHEFIA. Processo nº 010-000001528/2022-82. Interessado: Gabinete do Governador. Assunto: Competência para Instauração de Apuração Preliminar de Denúncia de Ato Ilícito Praticado no Âmbito das Administrações Regionais do Distrito Federal - Consulta
Matéria: ADMINISTRATIVO - PESSOAL

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PESSOAL. CONSULTA EM TESE. APURAÇÃO DE ILÍCITO ADMINISTRATIVO. ENVOLVIMENTO DE ADMINISTRADOR REGIONAL EM EXERCÍCIO. COMPETÊNCIA PARA INSTAURAR OS PROCEDIMENTOS DE APURAÇÃO. QUESTIONAMENTOS PONTUAIS. i – A orientação externada na cota de desaprovação do Parecer nº 287/2020-PGCONS/PGDF, alusiva à possibilidade de instauração de processo administrativo, no âmbito da Administração Regional, para aferir irregularidades praticadas pelo agente político antecessor, não pode ser estendida à hipótese de apuração de conduta que envolva atos praticados pelo atual ocupante do cargo. ii – É inadmissível atribuir-se ao Administrador em exercício a competência para instauração de processo administrativo de caráter investigativo para a apuração de sua conduta ou sindicante e disciplinar contra servidores, pelos fatos narrados na denúncia ou na representação. iii – A par da configuração do impedimento legal, há de se reconhecer a competência da Controladoria-Geral do Distrito Federal para, nos termos do art.4º, VI, “a” e “c”, da Lei nº 4.938/2012, proceder à instauração de sindicância, procedimento de apuração (visando aferição de atos de improbidade administrativa) ou, ainda, processo disciplinar, sobre tais circunstâncias. iv – Registra-se, por derradeiro, recomendação no sentido de se promover o aperfeiçoamento dos atos setoriais, a fim de se detalhar atribuições e procedimentos alusivos à apuração de ilícitos administrativos apontados em denúncias, representações ou achados, que envolvam a conduta de agentes políticos.

Senhora Procuradora-Chefe,

I. RELATÓRIO

1. A Consultoria Jurídica do Distrito Federal, de ordem do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, encaminha consulta em abstrato, com propósitos de outorga de efeito vinculante normativo ao pronunciamento jurídico, a respeito de dúvidas remanescentes da orientação externada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, na cota de desaprovação do Parecer nº 287/2020-PGCONS, que examinou os aspectos da competência administrativa para apurar denúncias envolvendo a prática de ilícito cometido por Administrador Regional.

2. A dúvida jurídica veio consolidada nos seguintes questionamentos:

“1. O Parecer Jurídico SEI-GDF nº 287/2020-PGCONS/PGDF deve ser interpretado no sentido de que o eventual ilícito administrativo, possivelmente configurador de improbidade administrativa, seja apurado no âmbito da Administração Regional, mesmo quando em questão conduta ímproba irrogada ao próprio Administrador Regional, presentemente no exercício do cargo? 2. A hipótese não se distingue daquela examinada pela DOUTA PGDF justamente pelo fato de se tratar de situação em que a autoridade funcionária, atipicamente, como julgadora em causa própria? 3. Apuração de tal natureza, conduzida em ambiente controlado pelo próprio hierarca, não feriria os princípios da impessoalidade e da imparcialidade, dado o fato de que eventual comissão de apuração será designada por ato do próprio administrador ou por seu subordinado imediato (substituto legal)? 4. Caso se conclua que resta vedada a instauração do procedimento apuratório dentro da própria Administração Regional, dadas as singulares circunstâncias do caso, qual órgão seria o competente para instaurar o procedimento administrativo para apurar e julgar a suposta irregularidade imputada ao Administrador Regional e aquelas conexas de seus auxiliares?” Despacho GAG/CJ 86126490

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

I – Da Contextualização

3. Em análise, dúvidas jurídicas referentes à competência administrativa para apurar denúncias acerca da prática de ilícito cometido por Administrador Regional, dúvidas essas remanescentes da orientação externada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, na cota de desaprovação do Parecer nº 287/2020-PGCONS.

4. O Opinativo, cuja abrangência é questionada por meio da consulta, examinou dúvida sobre a competência para instauração de processo administrativo disciplinar contra ex-ocupante de cargo de Administrador Regional e sobre a sujeição do então agente político ao regime disciplinar dos servidores públicos distritais. Oportunidade em que, reafirmando o precedente atualizado da Casa, concluiu no sentido de que o Administrador, enquanto agente político, não se sujeita ao regime disciplinar da Lei complementar nº 840/2011, entretanto nenhum impedimento se opõe à instauração de processo administrativo, pelo atual titular do cargo, para apurar irregularidades praticadas por seus antecessores, malgrado seus atos sejam passíveis de responsabilização na esfera da improbidade administrativa, regrada pela Lei nº 8.429/1992, e do processo por crimes de responsabilidade, a teor do art. 101-A da LODF. Vide a ementa da manifestação em referência:

Cota de Desaprovação do PARECER Nº 287/2020-PGCONS/PGDF.

DESAPROVAÇÃO. ADMINISTRADORES REGIONAIS. REGIME DISCIPLINAR DA LC 840/2011. INVIABILIDADE. NATUREZA DO CARGO DE AGENTE POLÍTICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DA LEI 8.429/92. CRIME DE RESPONSABILIDADE NOS TERMOS DO ART. 101-A DA LODF.

O Decreto nº 39.610/19 não previu subordinação do Administrador Regional na forma abordada pelo Parecer, incluindo as Administrações Regionais como órgãos autônomos (e não subordinados), estando no mesmo patamar que a demais Secretarias de Estado. O fato de o Decreto nº 39.610/19 trazer disposições sobre supervisão ou coordenação da Secretaria de Estado de Governo não afasta a autonomia das Administrações Regionais, já que a LODF delimita, de forma pormenorizada, o papel das Administrações Regionais, que são criadas por Lei com status diferenciado, destacando-se que o DF destinará anualmente às Administrações Regionais recursos orçamentários em nível compatível prioritariamente para o atendimento de despesas de custeio e de investimento, indispensáveis a sua gestão. O Administrador Regional é agente político estando no mesmo patamar que os Secretários de Estado em diversos pontos da LODF, tais como remuneração por subsídio e necessidade de apresentação de declaração de bens. Considerando a natureza jurídica de agente político, não se sujeitam à responsabilização pela via do processo administrativo disciplinar - PAD. As irregularidades praticadas por Administrador Regional devem ser apuradas por meio da instauração de processo administrativo pelo atual ocupante do cargo, pois respondem por seus atos na esfera da improbidade de administrativa, regrada pela Lei nº 8.429/1992, além de serem sujeitos a processo por crimes de responsabilidade previstos no art. 101-A da LODF. Ratifico, com complemento, as conclusões do Parecer no 97/2018- PRCON/PGDF, motivo pelo qual deixo de aprovar o opinativo ora em análise.

5. Nesse contexto, diante do cotejo de caso concreto envolvendo denúncias acerca de irregularidades cometidas por determinado Administrador Regional e seus subordinados, foram suscitadas objeções à instauração do processo de apuração das condutas no âmbito da própria Administração Regional. A esse respeito foi formulada nova consulta à PGDF, que se manifestou por meio do Parecer nº 569/2020-PGCONS, complementado pela cota de aprovação. Seguem os trechos da orientação externada, excluídos dados que permitam identificação:

Parecer nº 569/2020-PGCONS/PGDF

“(…) 30. Note-se, portanto, que são aplicáveis, ao caso, as conclusões obtidas das na cota de desaprovação do Parecer nº 287/2020-PGCONS/PGDF relativamente à impossibilidade de submissão de Administrador Regional ao regime disciplinar da LC nº 840/2011, sendo apenas possível a instauração de processo administrativo para apurar eventuais atos de improbidade administrativa, que observará as disposições das Leis nº 8.429/92 e 9.784/99, ou, ainda, crimes de responsabilidade, na forma prevista no art. 101-A da LODF. 31. Inviável, todavia, atribuir-se ao “atual Administrador Regional” XXXXXXXX a competência para instauração desse processo administrativo ou, ainda, de processo administrativo disciplinar contra servidores pelos fatos narrados na denúncia. É que, diferentemente do caso examinado naquele precedente, o Administrador Regional ao qual são atribuídos os fatos continua ocupando o cargo. 32. É dizer: refoge ao senso comum considerar-se o Administrador Regional competente para a instauração de processo administrativo que busca a verificação da sua própria conduta. Tampouco seria razoável atribuir-se ao Administrador Regional a competência para a instauração de processo disciplinar contra servidores que teriam, supostamente, XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX. Isso, de fato, ofenderia os princípios da impessoalidade e da imparcialidade. 33. É que o Administrador Regional possui, por óbvio, interesse direto na matéria, caracterizando o impedimento, que, como se sabe, tem caráter objetivo (art. 18, I, da Lei federal nº 9.784/99, aplicável ao DF por força da Lei distrital nº 2.834/2001). 34. Assim, verificado o impedimento do Administrador Regional para instaurar o processo administrativo para apuração da sua conduta, na forma do art. 17 da Lei nº 9.784/1999, e do processo disciplinar para verificação das condutas dos servidores citados na denúncia, na forma dos arts. 211 e 255 da LC nº 840/2011, e reconhecida a inexistência de subordinação desse órgão às Secretarias de Estado, não resta outra alternativa senão a aplicação excepcional da disciplina contida na Lei distrital nº 4.938, de 2012, cujo art. 4º assim dispõe: (...) 35. Essa previsão legal, como se pode notar, atribui ao órgão superior do Sistema de Correição do Distrito Federal (Secretaria de Estado de Transparência – STC, posteriormente renomeada para Controladoria-Geral do DF), a competência para instaurar sindicâncias, procedimento de apuração e processo disciplinar em razão da inexistência de condições objetivas para

sua realização no órgão de origem e da autoridade envolvida. 36. No caso, as duas hipóteses mencionadas estão configuradas. 37. A primeira, porque inexistem condições objetivas para a instauração dos processos no âmbito do órgão, eis que a autoridade competente para tanto foi apontada, pela denúncia, como envolvida nos fatos a serem apurados e, portanto, está impedida de atuar no feito. 38. A segunda, em virtude da importância da autoridade envolvida. É que, diferentemente do cogitado nos autos, a Instrução Normativa nº 02, de 02 de setembro de 2019, é aplicável, pois prevê a possibilidade de investigação preliminar pela Subcontroladoria de Correição Administrativa quando do envolvimento de “servidores ocupantes de Cargos de Natureza Especial CNE- 01 e CNE-02, de Cargos Públicos de Natureza Especial CPE-01 e CPE-02, bem como de cargos superiores ou equivalentes” (art. 4º, II). E o Administrador Regional ocupa cargo de natureza política (CNP-04), superior, portanto, a qualquer cargo de natureza especial ou cargo público de natureza especial, justamente pelo patamar ao que foi alçado pela LODF (conforme assentado na cota de desaprovação do Parecer nº 287/2020-PGCONS/PGDF). 39. Por essas razões, entende-se que (i) não há como se atribuir ao “atual Administrador Regional” XXXXXX a competência para instauração de processo administrativo para apuração da sua conduta ou, ainda, de PAD contra servidores pelos fatos narrados na denúncia, na linha da cota de desaprovação do Parecer nº 287/2020-PGCONS/PGDF, uma vez que ele ainda ocupa o cargo e, por ter interesse direto, está impedido de atuar nos feitos; e (ii) a competência para instauração de sindicância, procedimento de apuração (aqui inserido o processo administrativo para aferição de atos de improbidade administrativa) ou processo disciplinar sobre tais fatos será, excepcionalmente, da Controladoria-Geral do DF, nos termos do art. 4º, VI, “a” e “c”, da Lei nº 4.938/2012. (destaques nossos)

Cota de aprovação do Parecer nº 569/2020-PGCONS/PGDF

APROVO COM ACRÉSCIMO O PARECER Nº 569/2020PG- CONS/PGDF, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Carlos Mário da Silva Velloso Filho.

É incontestável o impedimento do Administrador Regional para instaurar o processo administrativo para apuração da sua própria conduta, bem como a dos servidores citados na denúncia, porquanto diretamente conexos a ele, na forma do art. 17 da Lei nº 9.784/1999.

(...)

Na esteira das conclusões alcançadas na Cota de Desaprovação do Parecer nº 287/2020 PGCONS/PGDF, a apuração dos fatos em desfavor de Administrador Regional, na qualidade de agente político, no âmbito administrativo e civil, obedecerá as disposições das Leis 8.429/92 e 9.784/99. Esse procedimento pode-se considerar incluído no termo “procedimento de apuração” previsto no art. 4º, inciso VI, da Lei distrital nº 4.938, de 2012.

Volvendo à Instrução Normativa, observa-se que, em janeiro do corrente, o ato normativo foi alterado para incluir ocupante de cargo de natureza política; e, em junho, nova alteração do texto o excluiu expressamente, prevendo que a denúncia em desfavor deles deve ser encaminhada ao Ministério Público. Confira-se:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02, DE 02 DE SETEMBRO DE 2019

Regulamenta a Investigação Preliminar e o juízo de admissibilidade no âmbito da Controladoria-Geral do Distrito Federal.

(...)

Art. 4º A seleção das denúncias ou representações que serão objeto de investigação preliminar no âmbito da Subcontroladoria de Correição Administrativa deverá observar os seguintes critérios: (Artigo Alterado (a) pelo (a) Instrução Normativa 3 de 09/06/2020)

(...)

II - envolvimento de servidores ocupantes de cargos de Natureza Política, CNE 01 e CNE 02, superiores ou equivalentes; (Inciso alterado (a) pelo (a) Instrução Normativa 1 de 15/01/2020)

II - envolvimento de servidores ocupantes de Cargos de Natureza Especial CNE-01 e CNE-02, de Cargos Públicos de Natureza Especial CPE-01 e CPE- 02, bem como de cargos superiores ou equivalentes; (Inciso Alterado(a) pelo(a) Instrução Normativa 3 de 09/06/2020)

(...)

§ 2º As denúncias e representações em desfavor de agentes políticos serão encaminhadas ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. (Acrescido(a) pelo(a) Instrução Normativa 3 de 09/06/2020)

Essas alterações somadas à conclusão da área técnica da Subcontroladoria de Correição Administrativa no sentido de que os fatos não atraem a competência investigativa do referido Órgão levam a crer que se entendeu, equivocadamente, que a investigação é privativa do Ministério Público. Não é. A autoridade administrativa, no âmbito de sua competência, tem o dever de apurar os fatos ilícitos ocorridos sob os seus auspícios. Uma vez reunidas provas, os autos deverão ser encaminhados à PGDF e ao MPDFT para subsidiar eventual ação judicial, e ao TCDF, para ciência e providências de sua alçada. Dentre as competências da CGDF, previstas no seu Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 39.824, de 15 de maio de 2019, inclui-se as de promover as ações de incentivo à realização do controle social da gestão pública e de prevenção e combate à corrupção, desvios e improbidade administrativa; coordenar as ações correcionais no âmbito do Poder Executivo. Ademais, o Administrador Regional, na qualidade de agente político, não goza de prerrogativa de foro para a apuração de fatos envolvendo improbidade administrativa. Diante do exposto, permanece intacta a competência da Controladoria-Geral do Distrito Federal para apurar e investigar os fatos relatados na denúncia, com fundamento no art. 4º, inciso VI, da Lei distrital nº 4.938, de 2012 e nas competências

previstas no Regimento Interno da CGDF, aprovado pelo Decreto no 39.824, de 15 de maio de 2019.” (destaques nossos)

6. Diante do alcance restrito do parecer, uma vez exarado em processo submetido a sigilo, os autos retornaram com idêntica consulta, porém em tese, o que permitirá maior divulgação acerca das orientações externadas.

II – Da Análise em Abstrato

7. A figura do Administrador Regional, que emerge da peculiar organização político-administrativa do Distrito Federal [1], vez por outra é objeto de debates e controvérsias acerca da natureza jurídica do cargo que ocupa. Entretanto, com forte margem de segurança jurídica, pode-se afirmar que o administrador regional é alçado à condição de agente político para todos efeitos, inclusive, para os fins da responsabilização político-administrativa, porquanto atua no exercício da vontade política estatal, nos primeiros escalões, com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias. Logo, não se sujeita às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral[2][3], mas a um regime próprio de responsabilização, aliás, a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativo[4], quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. (Lei nº 1.079/50 e LODF, art.101-A[5])

8. Nesse sentido firmou-se a compreensão desta Procuradoria-Geral, como se pode observar nos pareceres mencionados nas considerações iniciais, que reafirmaram a linha de raciocínio elaborada nos Pareceres nº 097/2018-PGDF e nº 766/2011-PROPES/PGDF[6].

9. Não obstante, resulta ainda algumas inquietações remanescentes relacionadas ao trato administrativo de representações, denúncias ou indícios de prática de ilícitos administrativos envolvendo a conduta de agentes políticos, no caso, de administradores regionais. Percebe-se, a partir dos quesitos formulados, uma preocupação acerca do dever de se proceder à apuração no contexto administrativo e à competência para a atuação investigativa. Passemos à análise das questões pontuais:

“1. O Parecer Jurídico SEI-GDF nº 287/2020-PGCONS/PGDF deve ser interpretado no sentido de que o eventual ilícito administrativo, possivelmente configurador de improbidade administrativa, seja apurado no âmbito da Administração Regional, mesmo quando em questão conduta ímproba irrogada ao próprio Administrador Regional, presentemente no exercício do cargo?”

Não!

10. A rigor, uma breve leitura do mencionado parecer e da respectiva cota de desaprovação permite inferir que a orientação foi externada a partir de circunstância fática diversa, relacionada ao exame da possibilidade de se proceder à instauração de processo administrativo disciplinar contra ex-ocupante do cargo de Administrador Regional.

10.1 Decorre de lógica que a orientação alusiva à possibilidade de instauração de processo administrativo, no âmbito da Administração Regional, para apurar irregularidades ditas praticadas pelo agente político antecessor, não pode ser estendida à hipótese de apuração de conduta que envolva atos praticadas pelo atual ocupante do cargo. A rigor, não há no pronunciamento jurídico em referência qualquer expressão que pudesse autorizar tal raciocínio.

“2. A hipótese não se distingue daquela examinada pela Doutrina PGDF justamente pelo fato de se tratar de situação em que a autoridade funcionária, atipicamente, como julgadora em causa própria? 3. Apuração de tal natureza, conduzida em ambiente controlado pelo próprio hierarca, não feriria os princípios da impessoalidade e da imparcialidade, dado o fato de que eventual comissão de apuração será designada por ato do próprio administrador ou por seu subordinado imediato (substituto legal)?”

10.2 Sim, à evidência. Como bem assinalou o i. Subprocurador-Geral do Distrito Federal Carlos Mário da Silva Velloso, ao ensejo do exame de questão idêntica, “refogo ao senso comum considerar-se o Administrador Regional competente para a instauração de processo administrativo que busca a verificação da sua própria conduta. Tampouco seria razoável atribuir-se ao Administrador Regional a competência para a instauração de processo disciplinar contra servidores (...). Isso, de fato, ofenderia os princípios da impessoalidade e da imparcialidade”. [7]

10.3 A rigor, atentaria também contra a própria razoabilidade, que é princípio norteador da atuação administrativa. De toda sorte, transpondo-se os aspectos principiológicos, há de se destacar que o impedimento de atuação do suspeito do ilícito administrativo na condução dos procedimentos investigativo, sindicante e punitivo (inclusive no caso do PAD dos servidores) decorre de disposição legal expressa na Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública distrital por força da Lei nº 2.834/200:

Lei 9.784/99

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria; II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro. Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstenendo-se de atuar. Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

“4. Caso se conclua que resta vedada a instauração do procedimento apuratório dentro da própria Administração Regional, dadas as singulares circunstâncias do caso, qual órgão seria o competente para instaurar o procedimento administrativo para apurar e julgar a suposta irregularidade imputada ao Administrador Regional e aquelas conexas de seus auxiliares?”

10.4 Sob essa perspectiva, uma vez configurado o impedimento do Administrador Regional para instaurar procedimento de apuração da sua própria conduta e dos servidores conexos a ele (citados na denúncia ou em achados de ilícitos), há de se reconhecer a competência da Controladoria-Geral do Distrito para esse mister, conforme previsão expressa nas alíneas "a" e "c" do inciso VI do art.4º da Lei nº 4.938/2012. Senão vejamos:

Lei nº 4.938/2012

Dispõe sobre o Sistema de Correição do Distrito Federal — SICOR/DF

Art. 2º Integram o SICOR/DF: I – a Secretaria de Estado de Transparência e Controle – STC, como órgão superior do sistema; (posteriormente renomeada para Controladoria-Geral do DF),

Art. 4º Compete ao órgão superior do sistema: VI – avocar ou instaurar sindicância, procedimento de apuração e processo disciplinar, em razão: a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão, autarquia ou fundação de origem; b) da complexidade e relevância da matéria; c) da autoridade envolvida; d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade;

10.5 Veja que a subsunção da hipótese apresentada à norma é muito clara. Dúvidas não há de que inexistem condições objetivas para a instauração de procedimentos de natureza investigativa de ilícito administrativo, no âmbito do órgão, quando o achado, a representação ou a denúncia envolve o respectivo titular. Hipótese em que a Controladoria-Geral do DF deverá avocar ou mesmo instaurar o procedimento de apuração para aferir a participação do agente público, a sindicância e até mesmo o processo disciplinar em relação aos servidores.

10.6 Aliás, percebe-se na regulamentação setorial – IN/CGDF nº 02, de 19 de outubro de 2021 -, que o envolvimento de servidores ocupantes de cargos de natureza política, apontados em denúncias ou representação, sempre atrairá a competência da CGDF para a realização do juízo de admissibilidade e investigação preliminar.

Instrução Normativa/CGDF nº 02, de 19 de outubro de 2021[8]

Disciplina a realização do juízo de admissibilidade e da investigação preliminar no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Distrito Federal.

Art. 1º As denúncias, representações ou informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correncional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração.

Art. 6º A seleção das denúncias ou representações que serão objeto de investigação preliminar no âmbito da CGDF observará os seguintes critérios: I - complexidade e relevância da matéria; II - envolvimento de servidores ocupantes de cargos de Natureza Política, cargos de Natureza Especial: CDA-01, CNE-01, CNE-02, CPE-01 e CPE-02, superiores ou equivalentes; III - envolvimento do chefe da Unidade de Correição; IV - envolvimento do chefe da Unidade de Controle Interno; V - envolvimento do chefe da Ouvidoria; VI - objeto de apuração que envolva bem, direito ou dever com valor pecuniário significativo; VII - objeto de apuração que envolva irregularidades apuradas por Comissão Parlamentar de Inquérito, Operação Policial, Ação de Improbidade ou Ação Penal; e VIII - irregularidades de ampla repercussão pública ou que envolvam a maioria dos servidores do órgão.

10.7 Em síntese, remanesce firme o entendimento da Casa, já revelado no Parecer nº 569/2020- PGCONS, no sentido do reconhecimento da competência da Controladoria-Geral do Distrito Federal para apurar e investigar fatos relacionados a indícios de envolvimento dos atuais titulares do cargo de Administrador Regional e servidores em conexão. Uma vez apurados os fatos e reunidas as provas que revelem a presença de ilicitude, cópias dos autos deverão ser encaminhadas ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), à Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), para ciência e providências.

10.8 Importante assinalar, em relação à conduta dos servidores suspeitos de envolvimento na prática do ilícito administrativo, que cumpre à CGDF, a teor da competência estabelecida no art.4º, inciso VI, alíneas "a" e "c" da Lei nº 4.938/2012, atuar no processamento da sindicância e do processo administrativo disciplinar respectivos.

III – CONCLUSÃO

11. A par dessas considerações conclui-se, na linha dos precedentes da Casa, que:

i – a orientação externada na cota de desaprovação do Parecer nº 287/2020-PGCONS/PGDF, alusiva à possibilidade de instauração de processo administrativo, no âmbito da Administração Regional, para aferir irregularidades praticadas pelo agente político antecessor, não pode ser estendida à hipótese de apuração de conduta que envolva atos praticados pelo atual ocupante do cargo;

ii – inadmissível atribuir-se ao Administrador em exercício a competência para instauração de processo administrativo de caráter investigativo voltado à apuração de sua conduta ou sindicância e disciplinar contra servidores pelos fatos narrados na denúncia ou representação;

iii – a par da configuração do impedimento legal, há de se reconhecer a competência da Controladoria-Geral do Distrito Federal para, nos termos do art.4º, VI, "a" e "c", da Lei nº 4.938/2012, proceder à instauração de sindicância, procedimento de apuração (visando aferição de atos de improbidade administrativa) ou processo disciplinar sobre tais fatos;

iv – registra-se, ainda, recomendação no sentido de se promover o aperfeiçoamento dos atos setoriais, a fim de se detalhar atribuições e procedimentos alusivos à apuração de ilícitos administrativos apontados em denúncias, representações ou achados, que envolvam a conduta de agentes políticos.

É o parecer.

DENISE LADEIRA COSTA FERREIRA

Procuradora - Distrito Federal

[1] LODF - Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento sócio-econômico e à melhoria da qualidade de vida.

[2] Decisão/TCDF 3943/2017.- Excertos do Voto condutor: "Transpondo a lição do ilustre doutrinador para a situação distrital, é possível concluir que o Administrador Regional foi alçado à condição de agente político, por estar situado entre os auxiliares imediatos do Chefe do Executivo local. Os documentos de fls. 77 e 78 destes autos (e-DOC 68E51105), colhidos, respectivamente, nas páginas da CLDF e da Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e de Desburocratização na internet, confirmam esta percepção.

[3] Doutrina: "Agentes políticos são os titulares de cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores. O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público...

A Relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis. Onde, são por elas modificáveis, sem que caiba precedente oposição às alterações supervenientes, sub color de que vigoravam condições diversas ao tempo das respectivas investiduras" MELLO. Celso Antônio Bandeira, Curso de direito administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 17º ed. p.230

Os agentes políticos, parafraseando a precisa lição do saudoso Hely Lopes Meirelles (1990, p. 67), são os componentes do governo nos primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. - MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 15ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2005.

Na lição de Carvalho Filho (2009, p. 560), consideram-se agentes políticos aqueles que atuam no exercício da função política do Estado, tais como: "Agentes políticos são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo poder público. São estes agentes que desenharam os destinos fundamentais do Estado e que criam estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para o Estado atinja seus fins. [...] Por outro lado, não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis normalmente as regras constantes da Comissão de Coordenação de Correição 2 Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política. São eles os Chefes do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), seus auxiliares (Ministros, Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores)". Carvalho Filho, 2009, p. 638 - CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 23ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

[4] Ementa: Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa. 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição. 2. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos

diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (Pet 3240 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-171 DIVULG 21-08-2018 PUBLIC 22-08-2018)

[5] LODF, Art. 101-A. São crimes de responsabilidade os atos dos Secretários de Estado do Distrito Federal, dos dirigentes e servidores da administração pública direta e indireta, do Procurador-Geral, dos comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do Diretor-Geral da Polícia Civil que atentarem contra a Constituição Federal, esta Lei Orgânica e, especialmente, contra: (alterado(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 44 de 29/11/2005)

I - a existência da União e do Distrito Federal; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 33 de 11/01/2000) II - o livre exercício dos Poderes Executivo e Legislativo e das outras autoridades constituídas; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 33 de 11/01/2000) III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 33 de 11/01/2000) IV - a segurança interna do País e do Distrito Federal; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 33 de 11/01/2000) V - a proibição na administração; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 33 de 11/01/2000) VI - a lei orçamentária; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 33 de 11/01/2000) VII - o cumprimento das leis e decisões judiciais; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 33 de 11/01/2000)

[6] Parecer nº 097/2018-PGDF

EMENTA: ADMINISTRADORES REGIONAIS. AGENTES POLÍTICOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. OS ADMINISTRADORES REGIONAIS SÃO AGENTES POLÍTICOS E, POR TAL RAZÃO, NÃO SE SUJEITAM À RESPONSABILIZAÇÃO PELA VIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR.

PARECER Nº 766/2011-PROPE/PGDF

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGENTES POLÍTICOS. ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM FACE DE SEUS ATOS. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE

I - Como não existe previsão legal de abertura de processos administrativos disciplinares em face de agentes políticos, e sendo vedado pelo ordenamento jurídico a utilização de analogia para criação de penalidades, não há como fugir da conclusão de que esta classe de agentes não tem seus atos sindicáveis por meio de PAD.

II - Inexistência de subordinação hierárquica dos agentes políticos também impossibilita a instauração de processo administrativo disciplinar em face de seus atos.

[7] Parecer nº 569/2020-PGCONS/PGDF

[8] revogou a IN/CGDF 02, de 19/10/2019

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00010-00001528/2022-82

MATÉRIA: Pessoal

APROVO O PARECER Nº 316/2022 PGCONS/PGDF, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Denise Ladeira Costa Ferreira.

CAMILA BINDILATTI CARLI DE MESQUITA

Procuradora-Chefe em substituição

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo em apreço, deve a Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a complementação do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão da cota de desaprovção do Parecer nº 287/2020 – PGCONS/PGDF.

Comunique-se à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, por se tratar de matéria relevante no âmbito da legislação e gestão de pessoal, sendo pertinente o conhecimento desta manifestação por aquela unidade. Por oportuno, considerando a atribuição prevista no art. 99, inciso V, do Regimento Interno desta Procuradoria-Geral, encaminho os autos a Exma. Sra. Procuradora-Geral do Distrito Federal, para conhecimento e providências que julgar pertinentes. Restituam-se os autos à Consultoria Jurídica do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo em substituição

CASA CIVIL

SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORDEM DE SERVIÇO Nº 154, DE 11 DE JULHO DE 2022

O SUBSECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL, DA CASA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL, Substituto, no uso das atribuições conferidas pela Portaria nº 31, de 17/12/2020 e considerando o disposto no artigo 43, do Decreto nº 32.598/2010, artigo 67, da Lei nº 8.666/1993 e Portaria nº 29, de 25/2/2004, resolve:

Art. 1º Designar o servidor WESLEY DA SILVA FERREIRA, matrícula nº 1.691.635-2, como membro Integrante Demandante e ALLAN DE SOUZA CARVALHO DE MORAES, matrícula nº 1.691.498-8, para atuar como Integrante Técnica e LUCELIA SOUSA DA SILVA,

matrícula nº 1.700.199-4, para atuar como Integrante Administrativo, para comporem a equipe de Planejamento com vistas à contratação de uma solução para aquisição de 4 (quatro) aspiradores de pó/água, sob demanda, visando o atendimento das necessidades da Casa Militar do Distrito Federal e a Unidade de Avaliação e Logística.

Art. 2º Os integrantes da equipe supracitada devem atender rigorosamente o que dispõe a Instrução Normativa nº 005/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Art. 3º São atribuições da equipe de Planejamento da Contratação:

I - Elaboração dos estudos Preliminares conforme previsto no Art. 24 e subitens da instrução normativa nº 05/2017;

II - Gerenciamento de riscos conforme previsto no Art. 25 e subitens da instrução normativa nº 05/2017; e

III - Elaboração do mapa de riscos conforme previsto no Art. 26 e subitens da instrução normativa nº 05/2017;

Art. 4º Cabe ao Integrante Técnico:

I - Elaboração do documento para formalização da demanda do serviço, conforme modelo da IN 05/2017;

II - A justificativa da necessidade da contratação considerando o Planejamento Estratégico, sempre que possível;

III - Referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;

IV - A quantidade de serviço a ser contratada, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

V - A previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços;

VI - Requisitos da contratação;

VII - Levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;

VIII - Descrição da solução como um todo;

IX - Justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;

X - Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;

XI - Contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - Estimativas de preços ou preços referenciais;

XIII - Declaração da viabilidade da contratação;

XIV - Identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

XV - Avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

XVI - Tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências; e

XVII - Definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem;

XVIII - Instruir o processo licitatório, anexando os documentos pertinentes; e

XIX - assinar Estudos Preliminares, Mapa de Riscos, Termo de Referência ou Projeto Básico;

Art. 5º Cabe ao Integrante Administrativo:

I - Auxiliar os integrantes requisitantes e técnicos, orientando-os no alinhamento do objeto a ser contratado quanto às regras internas e externas das respectivas áreas, com vistas a reduzir erros, atrasos na fase de execução em decorrência de falhas da fase de Planejamento da contratação;

II - Gerenciar os prazos determinados para as entregas dos estudos e artefatos;

III - Conduzir a equipe de Planejamento da contratação para construção do Estudo Preliminar e Gerenciamento de Riscos, determinando a logística de trabalho da equipe de Planejamento, se a distância ou presencial, devendo, quando da necessidade de reuniões presenciais, sempre comunicar e obter a anuência da chefia imediata de cada integrante, haja vista que os integrantes administrativos continuam desempenhando as funções inerentes aos seus setores;

IV - Acompanhar as tarefas dos demais membros da equipe, garantindo o fluxo da elaboração dos documentos e o andamento dos trabalhos, devendo contar com os demais membros considerando suas habilidades, conhecimentos, e facilidade em compreender e buscar informações específicas das áreas administrativas envolvidas;

V - Garantir em toda a fase de Planejamento, que a equipe siga o que determinam as normas pertinentes, em especial, a IN nº 05/2017, sob pena de prejuízo à análise de viabilidade da contratação;

VI - Manter registro histórico de fatos relevantes ocorridos, a exemplo de comunicação e/ou reunião com fornecedores, comunicação e/ou reunião com grupos de trabalho, consulta e audiência públicas, decisão de autoridade competente, ou quaisquer outros fatos que motivem a revisão dos artefatos do Planejamento da Contratação;

VII - Providenciar a publicação dos atos em tempo hábil;

VIII - Informar ao ordenador de despesas os possíveis atrasos, apresentando as justificativas técnicas e propondo ajustes viáveis dos cronogramas de entrega;

IX - Assinar Estudos Preliminares, Mapa de Riscos, Termo de Referência ou Projeto Básico;

Art. 6º O levantamento de mercado e o mapa comparativo de preços devem apresentar identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa, caracterização das fontes consultadas, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta e memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte.