

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA PONTE HERCÍLIO LUZ

Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar ilicitudes praticadas nas obras da Ponte Hercílio Luz em procedimentos licitatórios ocorridos desde sua interdição até a atualidade.

Relator: Deputado Bruno Souza

DECLARAÇÃO DE VOTO

O ilustre Deputado Bruno Souza apresentou seu relatório final à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), criada – segundo Ato da Presidência nº 0030-DL, de 21.02.2019 – para “investigar ilicitudes praticadas nas obras da Ponte Hercílio Luiz em procedimentos licitatórios ocorridos desde sua interdição até a atualidade”.

O seu substancial trabalho é subdividido em seis (6) partes e contém 1.727 páginas.

Essa subdivisão envolve uma introdução ao tema (1ª parte), a referência à constituição e finalidade da Comissão (2ª parte), a transcrição dos depoimentos prestados (3ª parte), as viagens realizadas (4ª parte), a documentação recebida e anexada (5ª parte), e o voto (6ª e última parte), cujas conclusões se esgotam com a proposição de *responsabilizações e indiciamentos* de empresas e pessoas que indica e nomina.

Entregue o Relatório, encontra-se aberta a oportunidade para que os demais Deputados possam apreciá-lo, seja para concordar ou dele discordar, total ou parcialmente, propondo alterações, ao que se agrega a possibilidade de sua rejeição.

Antes de qualquer consideração a respeito do voto já proferido, indispensável destacar o trabalho sério e criterioso da Comissão Parlamentar, com louvor ao empenho e dedicação do Deputado Bruno Souza, incansável Relator.

A relevância da matéria dispensa comentários, sobejando apenas a análise do voto e de suas conclusões.

Recolho do voto (fls. 1681 a 1727) a preocupação com a máxima fidelidade e isenção quanto à utilização dos elementos de prova captados, sendo perceptível aquilo que representa juízo próprio do Relator, bem assim a intenção de tratar objetivamente das “*responsabilizações e indiciamentos*” (fls. 1719/1727), atribuindo às pessoas físicas determinadas a prática de crimes e atos de improbidade, como às pessoas jurídicas, também nominalmente indicadas, atos que justificariam, na seara administrativa, “na eventualidade de constatação de atuação indevida”, a aplicação de sanções administrativas de *declaração de inidoneidade* e *suspensão de participação em processos licitatórios*, entre outras com previsão em legislação própria.

A proposta do eminente Relator, portanto, é pelo indiciamento de pessoas por crimes e atos de improbidade, e pela responsabilização eventual das empresas, mediante a aplicação de sanções administrativas.

1. Da pretensão ao indiciamento:

O eminente Relator, em seu voto, propõe o indiciamento de dezoito (18) pessoas, atribuindo-lhes a prática de crimes e atos de improbidade administrativa.

Dentre esses indicados ao indiciamento temos *servidores públicos* do DER/SC, *sócios* das empresas ou dos consórcios prestadores de serviços, *diretores* do BADESC e até pessoa convidada a prestar colaboração, como é o caso do ex-Governador, que não se submeteu a qualquer compromisso legal,

comparecendo a convite e esclarecendo tudo quanto lhe foi perguntado, na maior boa-fé.

Quanto aos demais, em sua grande maioria, a presença à CPI se fez desacompanhada de advogado, **sem a formal tomada de compromisso ou advertência do direito ao silêncio**, até porque havia a afirmação do ilustre Relator de que *“ninguém que vem aqui vem na figura de suspeito, nada disso. É uma sugestão, uma convocação, a pessoa vem aqui apenas para nos ajudar”* (ATA da 26ª Reunião da CPI).

Essa falta de advertência, esteja o depoente na condição de indiciado, de testemunha ou de suspeito, faz ilícita toda a prova que venha a ser usada contra quem prestou a declaração (HC 80.949-9, Min. Sepúlveda Pertence).

Portanto, as contribuições que emergiram dos depoimentos prestados só têm valor no que não implique em prejuízo aos declarantes, não podendo o Relator tirar qualquer ilação em detrimento aos direitos destes.

Não fosse o suficiente para afastar qualquer possibilidade de indiciamento pautado no próprio testemunho, seria de considerar que não cabe à CPI indiciar quem quer que seja, senão, quando muito, tendo os elementos necessários - o que foge ao mero juízo de suspeita -, sugerir às autoridades competentes, no caso, ao Ministério Público ou à Polícia Judiciária, que faça esse exame quanto à existência de prova que o justifique.

É que não é da atribuição da Assembleia Legislativa do Estado fazer indiciamentos, ou seja, produzir um ato técnico jurídico de imputação oficial da prática deste ou daquele crime, ou de imputar a alguém, numa avaliação subjetiva própria do órgão acusador, ato de improbidade.

O termo *“indiciado”*, que vem do direito penal, significa *“indivíduo sobre quem, no processo de formação de culpa, recaem indícios de*

criminalidade” (Dicionário de Tecnologia Jurídica, Pedro Nunes, 12ª ed., Rio, Freitas Bastos, 1994, p. 493).

Ora, os poderes investigativos que cabem à CPI distanciam-se dos poderes acusatórios que legitimariam o indiciamento, o que é próprio do Executivo, por seus atores (Polícia Judiciária e Ministério Público).

Esse indiciamento, já se disse, “*não pode nem deve constituir um ato de arbítrio do Estado, especialmente se se considerarem as graves implicações morais e jurídicas que derivam da formal adoção, no âmbito da investigação penal, dessa medida de Polícia Judiciária*” (citação extraída do Habeas Corpus 143.590 MC/DF, Min. Gilmar Mendes).

Como lembrado pelo Min. Celso de Mello (Habeas Corpus 151.527/SP) “o indiciamento, como se sabe, constitui ato administrativo, de índole persecutório-penal, de competência privativa da autoridade policial”, “a quem incumbe, mediante deliberação fundamentada, promover a análise técnico-jurídica do fato delituoso, indicando-lhe a autoria, a materialidade e os demais elementos circunstanciais, tal como determina a Lei 12.830/2013 (art. 2º, § 6º)”.

Assim, o indiciamento não é ato da alçada deste Parlamento, como também não o é - pelas graves implicações que suscita, de ordem ética e moral - conjecturar sobre a ocorrência ou não de crimes ou atos de improbidade administrativa que já estejam sob apuração judicial ou mesmo prescritos. Tal especulação só se presta para enodoar ou denegrir a imagem alheia, sem maior proveito, podendo resvalar tanto para a prática de **crimes contra a honra**, a exemplo da calúnia e da difamação, o que não é próprio de um Parlamento isento e cômico de suas responsabilidades, quanto evidenciar a possibilidade, ainda que remota, do reconhecimento de **abuso de autoridade** (Lei 13.869/2019, arts. 27, 28, 30 e 38). Vale ressaltar que este se manifesta, na atualidade, até mesmo na *antecipação de culpa* por parte do responsável pelas investigações, antes de concluídas as apurações e formalizada a acusação, que é própria do Ministério Público.

Não se trata aqui, como quer fazer crer o eminente Relator, de cumprir a missão de levantar os fatos para que o cidadão possa compreender o que de relevante ocorreu no episódio da Ponte Hercílio Luz, ao longo das diversas contratações, porquanto os fatos estão postos e documentados.

O que está em jogo é a credibilidade do Poder Legislativo estadual, que não deve se prestar a acusações que possam ser concebidas como temerárias, injustificáveis ou infundadas.

Tomo por exemplo a imputação de *associação criminosa* (Código Penal, art. 288), lançada contra quatro (4) pessoas de um consórcio de empresas, a implicar na indicação pueril de que formavam uma quadrilha ou bando, associados de forma estável e permanente para a prática reiterada de crimes. Isso é de uma gravidade a toda prova, uma exposição que não merecem as pessoas, muito menos este Parlamento, que se transformaria em órgão acusador, quando esse papel não lhe cabe.

Também difícil de digerir a imputação de *falsidade ideológica* (Código Penal, art. 299) feita a representantes legais de dois (2) consórcios, sob o argumento de que teriam inserido declaração falsa, no primeiro caso, fazendo crer da existência de consórcio quando ainda não constituído e, no segundo, por fazer a autoridade pública crer sobre a constituição formal do consórcio quando, em verdade, não se teria conhecimento desse registro.

Ora, nesses casos, há até certa precipitação do ilustre Relator, o qual, antes de imputar a prática de crime de tamanha gravidade, deveria formalmente diligenciar essas pessoas quanto à existência ou não do consórcio e sua constituição tempestiva.

A imputação de *falso testemunho* (Código Penal, art. 342) também não se justifica quando se trata de autodefesa, hipótese em que o agente mente –

se é que mentiu – para defender-se, porquanto a ninguém é imposto declarar a verdade se vier a assumir, com a declaração, o risco de ser incriminado.

A *prevaricação* apontada como ocorrente (Código Penal, art. 319), igualmente, não se sustenta, pois para sua tipificação se teria que indicar em que constituiria o interesse ou sentimento pessoal que estaria a animar o agente.

Falar em *condescendência criminosa* (Código Penal, art. 320) - que implica em ato doloso, pela omissão proposital por indulgência ou por tolerância, quando cabia punir subordinado - mostra-se outro exagero, senão pretensão gratuita de prejudicar pessoa com vida pública, na medida em que esta, sequer, poderá se defender da acusação, porquanto prescrita qualquer pretensão punitiva do Estado-Juiz, constituindo verdadeiro abuso do Parlamento se nisso assentir.

O mesmo se diga sobre a imputação de *advocacia administrativa* (Código Penal, art. 321), que envolveria apadrinhamento, não demonstrado, de interesses alheios, o que também já estaria prescrito, só servindo a acusação para desgastar a imagem pública do servidor, lançando penas ao vento, sem direito de defesa, a contrariar os mais mezinhos princípios democráticos e republicanos que cabe a este Parlamento exortar e não apeguar.

As acusações de *ato de improbidade*, da mesma forma, desafiam a modificação ou a rejeição desse relatório, não apenas pelo fato de que muitas das pessoas nominadas já estão a se defender em ações civis públicas movidas pelo Ministério Público, mas também pela circunstância de que os fatos narrados não justificam essa acusação, ou já estão prescritos, de forma a não mais implicar em qualquer sanção punitiva.

Aliás, a maioria das improbidades apontadas no Relatório decorreria, exatamente, dos ilícitos penais imputados, devendo ser considerada a independência entre as instâncias civil e penal de modo a, igualmente, orientar a alteração ou a rejeição da proposição do ilustre Relator.

2. Da responsabilização eventual das empresas:

Sem a necessária segurança, o Relatório do ilustre Deputado Bruno Souza apela para que se promovam, em outra seara, certamente perante o Executivo, as investigações complementares para apuração de eventuais irregularidades e, havendo sua constatação, a aplicação das sanções pertinentes, a exemplo da *declaração de inidoneidade* e de *suspensão da atuação das empresas em processos licitatórios*, entre outras cabíveis.

Ocorre, entretanto, que se tem por presumido, em regra, que findo o contrato sem qualquer contestação do contratante, há o reconhecimento implícito da sua execução conforme do contrato, não mais se justificando penalização administrativa alguma.

Diversamente, para os casos de infrações graves, punidas com *multa*, *suspensão do direito de contratar ou licitar*, ou com a *declaração de inidoneidade*, se tem o *prazo quinquenal* como marco de incidência da *prescrição*, contados da data do ato ou fato lesivo, o que retira quaisquer perspectivas de se alcançar, a essa altura, as empresas referenciadas pelo ilustre Relator.

Portanto, qualquer comando parlamentar nessa direção não alcançaria resultado prático algum, servindo, por outro lado, para desgastar a imagem de eficiência e efetividade que deve transparecer de toda CPI, cujo objetivo é proporcionar um contributo à boa administração pública.

Assim, não há como tirar conclusões que não sejam factíveis, ou possíveis de se realizar concretamente, para que a CPI possa se mostrar honesta aos propósitos que justificaram a sua constituição, centrados na investigação de ilicitudes eventualmente praticadas nas obras da Ponte Hercílio Luz.

3. Conclusão que se faz apropriada:

Tanto quanto ocorre no inquérito policial, o presente inquérito parlamentar se presta, única e exclusivamente, para subsidiar o Ministério Público, que é o titular da ação penal, de elementos que lhe permitam exercer, de modo eficiente, o poder de atuar reprimindo qualquer ilegalidade que a seu juízo reconheça.

É ao Ministério Público que incumbe, com exclusividade, segundo as regras constitucionais (CF, art. 129), avaliar os elementos de informação de que disponha ou venha a dispor, para formação da *opinio delicti* e, ser for o caso, para oferecimento de denúncia.

Assim, tal qual o inquérito policial, o presente inquérito parlamentar “qualifica-se como procedimento administrativo destinado a subsidiar a atuação persecutória do Ministério Público, que é – enquanto *dominus litis* – o verdadeiro destinatário das diligências executadas pela Polícia Judiciária” (STF, HC 73.271/SP, Min. Celso de Mello), ou das diligências da Comissão Parlamentar de Inquérito, nada além disso.

Portanto, também por esses fundamentos, o indiciamento não é atitude que caiba a esta Casa Legislativa, principalmente para evitar que se produza **danos desnecessários à honra alheia** ou se incida em **violação da Lei do Abuso de Autoridade**, ao antecipar a atribuição de culpa, sem que formalizada uma acusação (art. 38 da Lei 13.869/2019).

Aliás, para o Procurador-Geral da República Rodrigo Janot, em pronunciamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.073/DF, o **indiciamento** seria “ato juridicamente irrelevante e total, absoluta e completamente dispensável”.

Para este, “qualquer neófito em Direito sabe que somente se consolida relação processual penal, para cada acusado, se houver denúncia do

Ministério Público e se esta for recebida” e “que fere o princípio da proporcionalidade impor elaboração de ato fundamentado de indiciamento, porquanto isso servirá só para gerar estigma completamente inútil para qualquer cidadão investigado e para dar ares de decisão judicialiforme à análise de delegado de polícia [leia-se da Comissão Parlamentar], desviando-o de sua função de investigador de crimes [o que nem seria o caso desta Comissão], sem com isso gerar benefício algum para a investigação, muito menos para o processo penal”.

Disse mais, que “ao contrário disso, a nociva prática de ‘indiciar’ pessoas acarreta prejuízos à investigação e à atividade judiciária, pois (a) gera pecha inútil para o investigado; (b) consome tempo de delegados, que deveriam empregá-lo na investigação, não em inúteis análises jurídicas; (c) acarreta ajuizamento de *habeas corpus* e outras ações e incidentes, para discutir ato desnecessário, com desperdício de tempo e de recursos do Poder Judiciário para processar e julgar essa inutilidade”.

Enfim, para o Procurador, o ato de indiciamento “presta-se apenas a estigmatizar o cidadão investigado”, tendo como resultado principal “prender rótulo ao investigado, que passa à categoria de ‘indiciado’, sobretudo quando a imprensa se interessa pelo caso”.

Assim ocorrendo, consideradas que sejam a existência de investigações já instauradas pelo Ministério Público sobre o caso da Ponte Hercílio Luz, bem como a propositura de ações civis públicas sobre o mesmo assunto, a posição da Comissão Parlamentar de Inquérito, para ser isenta e republicana, deve limitar-se à declaração, pura e simples, do encerramento das investigações, com a disponibilização de todo o rico material recolhido ao Ministério Público e à Procuradoria do Estado para que, dele conhecendo em sua inteireza, venham a dar os encaminhamentos que a ordem jurídica preconiza, avaliando, ponderando e denunciando, se for o caso, aquele que entender, a seu juízo, responsável penal, civil ou administrativamente, por algum ilícito ou irregularidade. Assim, não comporta a esta augusta Comissão ou à Assembleia

Legislativa do Estado emitir juízo subjetivo prévio sobre os acontecimentos, porquanto, na atualidade, por força da Lei de Abuso de Autoridade, isso depende de se ter por formalizada a acusação, que não é da sua alçada produzir.

Ante o exposto, pedindo vênia ao douto Relator, apresento a esta augusta Comissão Parlamentar de Inquérito **declaração de voto divergente**, com os fundamentos já mencionados, propondo:

- a) na forma do art. 146, X, do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019), a ALTERAÇÃO da parte conclusiva do voto do eminente Relator, para retirar a indicação das *responsabilizações e indiciamentos* propostos, deixando ao juízo subjetivo próprio do Ministério Público, que detém a titularidade da ação penal, fazê-lo; ou, alternativamente,
- b) não acolhida essa alteração, na forma do art. 146, XI, do Regimento Interno, a REJEIÇÃO do Relatório Final e a designação de novo Relator para a redação de voto vencedor.

DEPUTADO ISMAEL DOS SANTOS