

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2007, primeiro signatário o Senador Pedro Simon, que *confere à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara dos Deputados mecanismos que tornam eficiente a fiscalização das contas públicas.*

RELATOR: Senador **BLAIRO MAGGI**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina a Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2007, cujo primeiro signatário é o ilustre Senador Pedro Simon, e que objetiva atribuir novas competências à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para tornar mais eficiente a fiscalização das contas públicas.

Trata-se de uma reapresentação do conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2003, que foi arquivada em razão do término da legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno.

O art. 1º altera o art. 58 da Constituição Federal para conferir poderes de investigação próprios das autoridades judiciais às comissões ou subcomissões permanentes do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas que sejam especializadas na fiscalização e controle das contas públicas.

O art. 2º da proposição dá nova redação ao art. 71 da Lei Maior para determinar a remessa, pelo Tribunal de Contas da União à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, de investigações em que se verifiquem indícios de irregularidade em contratos que envolvam recursos do poder público federal. Firma-se prazo de 30 dias para que a referida Comissão delibere quanto à sustação do contrato e adoção de medidas com relação aos responsáveis pelas irregularidades. Transcorrido o prazo sem decisão, a matéria é remetida ao Plenário do Senado Federal, ao qual se conferem outros 30 dias para deliberação. Caso a matéria, ainda assim, permaneça sem apreciação no Senado, deve retornar à consideração do Tribunal de Contas da União.

Atribui-se, também, a qualquer parlamentar ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal a prerrogativa de apresentar denúncia de irregularidade em processo licitatório ou contrato à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado, que será processada nos termos anteriormente expostos.

O art. 3º da proposta pretende alterar a numeração de parágrafos do art. 71 da Constituição, e o art. 4º consigna a cláusula de vigência imediata da proposição, após a sua publicação.

Na justificação, os autores informam que se trata da reapresentação da PEC nº 37, de 2003, que integrou um conjunto de proposições originadas da vasta experiência do então Senador Antero Paes de Barros nos processos e procedimentos investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito. Proposições que infelizmente não prosperaram.

Acrescentam que a medida proposta traduz-se em inegável avanço no combate à impunidade e à corrupção, porquanto a sistemática constitucional de sustação de contratos eivados de vícios é ineficaz, em face da demora, por parte do Tribunal de Contas da União, no exame e na decisão sobre a matéria, bem como da lentidão do Congresso Nacional, que dispõe do exíguo prazo de 60 dias para decidir, findo o qual o poder decisório retorna ao Tribunal de Contas da União.

Sustentam ser imprescindível a aprovação de mecanismo que ofereça ao Estado condições de realizar o controle das contas públicas de forma eficiente e eficaz. E finalizam criticando a atual sistemática constitucional, que limita o controle pelo Congresso aos contratos firmados

pelo Poder Executivo, excluindo a atuação sobre os demais Poderes, em contrariedade ao espírito do art. 70, que imputa ao Legislativo o papel de cabeça do sistema de controle externo das contas da Administração Pública.

A proposição foi inicialmente distribuída ao Senador Marconi Perillo, que ofereceu Relatório favorável na forma de substitutivo que não chegou a ser apreciado por esta Comissão. Passou a tramitar em conjunto com outras proposições e, posteriormente, por força de aprovação de Requerimento, teve tramitação autônoma. Foi distribuída, sucessivamente, à relatoria da Senadora Marina Silva e do Senador Almeida Lima e, finalmente, a minha relatoria.

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise da PEC nº 56, de 2007, quanto à sua admissibilidade e mérito.

Do ponto de vista de admissibilidade, verifico que a proposição está subscrita por mais de um terço dos membros desta Casa e não viola as limitações circunstanciais à promulgação de emenda à Constituição (art. 60, I e § 1º, da Constituição). Tampouco trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa.

Com relação ao conteúdo, no entanto, alguns pontos podem ser aperfeiçoados, razão pela qual faço minhas as palavras do Senador Marconi Perillo no Relatório oferecido à proposição, a seguir transcritas.

A atribuição, exclusivamente à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, da competência para sustar contratos eivados de irregularidade, sem participação da Câmara dos Deputados, não guarda correspondência com o dever de fiscalização do Congresso Nacional como um todo, e de qualquer de suas Casas, conferido nos termos do art. 49, X, da Constituição Federal.

É de se observar, ainda, que a atribuição de competências específicas à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal no texto



da Constituição mostra-se inadequada, tendo em vista que a instituição do referido Colegiado fundamenta-se em outra norma – o Regimento Interno desta Casa – que tem natureza infraconstitucional. Tal configuração representaria uma subversão da hierarquia normativa, invertendo a lógica em que se baseia a formação das instituições do Estado.

Além disso, a competência que se pretende firmar com a proposição guarda estreita relação com aquelas atribuídas à comissão mista permanente do Congresso Nacional mencionada no art. 166, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. De fato, a comissão em referência – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) – tem, de acordo com a Resolução nº 1, de 2006 – CN, art. 2º, inciso III, *b*, a atribuição de deliberar sobre as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União relativas à fiscalização de obras e serviços em que tenham sido identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

Por essas razões, acredito que a CMO constitui o Colegiado mais apto a exercer a prerrogativa de sustar os contratos em que o TCU tenha verificado indícios de irregularidades graves. Para promover essa alteração apresento adiante emenda substitutiva à proposta, modificando não apenas a redação dos parágrafos do art. 71 da Constituição, mas também acrescentando novo inciso ao seu art. 166, § 1º.

O procedimento de se fixar prazo de 30 dias para que a comissão se pronuncie, remetendo-se a decisão ao plenário quando esse prazo não for observado, e, posteriormente devolvendo-a ao Tribunal de Contas da União se o plenário também não oferecer manifestação em 30 dias não agrega valor à sistemática de controle. Ao contrário, torna fragmentado o processo, dificultando sua aplicação prática, razão pela qual sugiro a manutenção do procedimento atual, de devolução da competência decisória ao Tribunal de Contas da União, após 90 dias sem que o Congresso Nacional ou o Poder Executivo efetivem a sustação.

O substitutivo destina-se também a corrigir alguns pontos obscuros, originados da técnica legislativa empregada na proposição, que não explicita quais parágrafos do art. 71 da Constituição Federal devem ser mantidos e quais são alterados.

Adicionalmente, para tornar mais eficaz a sistemática de controle sobre os contratos firmados pelo Poder Público que se pretende implementar, considero essencial introduzir mecanismo de controle prévio sobre os empenhos orçamentários nas obras de grande vulto. Com isso, torna-se possível evitar o desvio de recursos públicos, medida de grande interesse social, dada a notória dificuldade em se promover a recuperação dessas quantias em momento posterior à efetivação da despesa.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela constitucionalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2007, e, no mérito, por sua aprovação, nos termos do substitutivo a seguir:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 56, DE 2007

Altera os arts. 58, 71 e 166 da Constituição Federal, a fim de proporcionar maior eficácia à atuação fiscalizadora do Congresso Nacional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 58, 71 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 58.**

.....

§ 5º As comissões ou subcomissões permanentes do Congresso Nacional ou de cada uma de suas Casas, especializadas na fiscalização e no controle das contas públicas, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em regimento.” (NR)

“**Art. 71.**

.....

XII – autorizar a realização de despesa em obras, serviços ou aquisições públicas de grande vulto, assim definidos em lei, após verificar a regularidade da celebração do contrato que lhes der causa.

§ 1º O ato de sustação de contrato será adotado diretamente pela comissão mista permanente de que trata o § 1º do art. 166, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se a comissão mista permanente ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no § 1º, o Tribunal decidirá a respeito.

.....” (NR)

“**Art. 166.**

§ 1º

.....

III – decidir sobre a sustação de contrato a que se refere o § 1º do art. 71, com base em comunicação encaminhada pelo Tribunal de Contas da União sobre indícios de irregularidades em contratos, convênios ou parcelas de obras ou serviços em execução.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator