

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, primeiro signatário Senador RENATO CASAGRANDE, que *acrescenta o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal, dispondo sobre as atividades do sistema de controle interno.*

RELATOR: Senador **INÁCIO ARRUDA**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2009, que tem como primeiro signatário o Senador Renato Casagrande, objetiva inscrever no texto constitucional regras sobre a organização das atividades do sistema de controle interno da administração pública.

A proposição é constituída de apenas dois artigos. O art. 1º determina que o art. 37 da Constituição Federal – que enumera as principais regras de atuação da administração pública direta e indireta de todas as esferas federativas – seja acrescido do inciso XXIII, com a seguinte redação:

Art. 37.

.....
XXIII – as atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.
.....

O art. 2º veicula a cláusula de vigência da Emenda Constitucional que decorrer da PEC, na data de sua promulgação.

A justificação da PEC esclarece que a sua apresentação é resultado de diversos debates e seminários realizados no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal nos anos de 2008 e 2009, incorporando sugestões e demandas dos próprios agentes do controle interno. Ainda de acordo com a justificação, a proposta fortalece a estruturação dos sistemas de controle interno em todas as unidades federativas, caracterizando sua atuação como essencial para o funcionamento da administração pública e firmando a moralizadora exigência de que o sistema seja organizado com base em órgãos permanentes e em carreiras específicas de servidores concursados.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Subscrita por trinta e um Senadores, a PEC em exame observa a exigência firmada no art. 60, inciso I, da Lei Maior, de que a proposta de alteração do texto constitucional seja apresentada por, no mínimo, um terço dos membros de qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional. Os requisitos formais de admissibilidade de tramitação de propostas de emenda à Constituição inscritos nos §§ 1º e 5º do art. 60 da Carta Política foram igualmente respeitados, uma vez que não vigora no País estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal, e a matéria abordada na proposta não foi, na presente sessão legislativa, rejeitada ou tida como prejudicada.

Ademais, a matéria abordada na proposta não representa transgressão às cláusulas pétreas de nosso regime constitucional, consagradas no § 4º do art. 60 da Carta Magna, do que concluímos pela constitucionalidade da PEC nº 45, de 2009.

Passemos ao exame do mérito da proposição. O novo inciso que se pretende acrescentar ao art. 37 da Constituição estabelece regras

relativas às *atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a que faz referência o art. 74, classificando-as como essenciais ao funcionamento da administração pública*. São enumeradas, de forma não-exaustiva, funções a serem exercidas pelo sistema de controle interno: *ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição*. Firmam-se, por fim, duas exigências para as atividades do sistema de controle interno: que sejam *desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei*.

O art. 74 da Constituição Federal determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário mantenham, de forma integrada, sistema de controle interno, citando os objetivos que ele deve perseguir, quais sejam: *i) avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; ii) comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; iii) controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e iv) apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional*. Assim, para constituir o sistema de controle interno, nos termos do comando constitucional em apreço, órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem atuar de forma integrada para exercer suas atribuições de avaliação, controle e fiscalização das atividades do Poder Público.

A qualificação, no texto constitucional, das atividades do sistema de controle interno da União, Estados, Distrito Federal e Municípios como essenciais ao funcionamento da administração pública é consentânea com a relevância que se confere, em um regime democrático, à tarefa de fiscalizar a atuação do Estado na aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. Consideramos positiva, também, a indicação das funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição como constituintes das atividades do sistema de controle interno, em vista do impacto que a exemplificação deve ter, no sentido de fazer com que o Poder Público, em todas as unidades federativas, promova a consolidação dessas atividades.

A determinação para que as atividades do sistema de controle interno sejam desempenhadas por órgãos de natureza permanente é importante para fortalecer a estruturação do sistema e explicitar a necessidade de que atue de forma continuada, como instituição essencial ao regime democrático, independente da disposição meramente circunstancial de um governo. No mesmo sentido, a exigência de que as atividades do sistema de controle interno sejam executadas por servidores públicos organizados em carreiras específicas confere vigor aos órgãos que integram o sistema, pela profissionalização que a medida promove, bem como pela maior independência proporcionada pela sujeição ao regime impessoal e isonômico da seleção por concurso público.

Somos, pelas razões apresentadas, favoráveis à aprovação, na íntegra, da PEC nº 45, de 2009. No intuito, unicamente, de aperfeiçoar a proposta, apresentamos duas emendas. A primeira delas, para que o art. 1º faça referência expressa à Constituição Federal e para corrigir, no inciso que se pretende acrescentar ao art. 37 da Lei Maior, o início do texto em letra maiúscula. Ainda no art. 1º acatamos a sugestão do Senador Pedro Taques, apresentada durante o debate da matéria, de eliminar a expressão “*da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”, uma vez que o Art. 74 mencionado no texto já faz referência aos poderes da república. Também o Senador José Pimentel, em relação ao art. 1º, propôs a “*forma de Lei Complementar*” e não Lei Ordinária, como inicialmente estava previsto. A relevância dessa sugestão, que de pronto acatamos, contempla o interesse de vincular o pacto federativo, determinando a obrigatoriedade de que os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.565 Municípios tenham a organização também do seu Controle Interno. Na forma original do Projeto ficaria dependendo de uma lei de cada ente do pacto federativo para que se materialize o sistema de controle. Com a alteração para: “*na forma de Lei Complementar*”, caberá ao Congresso Nacional legislar, criando regras permanentes, complementando e aprimorando o que já existe.

A segunda emenda que apresentamos determina que a Emenda Constitucional que decorrer da PEC entrará em vigor na data de sua *publicação*, e não de sua *promulgação*.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, a seguinte redação:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:

“**Art. 37.**

XXIII – as atividades do sistema de controle interno, previstas no art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma de lei complementar.

.....” (NR)

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, a seguinte redação:

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

Sala da Comissão, 04 de abril de 2012

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Presidente

Senador INÁCIO ARRUDA, Relator