

RELATÓRIO FINAL Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2009, de autoria do Senador Jefferson Praia, que *propõe que a Comissão realize ato de fiscalização e controle sobre planejamento de investimentos em infraestrutura.*

RELATOR: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao conhecimento desta COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (CMA) a Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) nº 2, de 2009, do Senador Jefferson Praia, que *propõe que a Comissão realize ato de fiscalização e controle sobre planejamento de investimentos em infraestrutura.*

O Relatório Prévio, de autoria do Senador João Pedro, pela admissibilidade da matéria e do plano de trabalho apresentado, foi aprovado na sessão desta CMA de 8 de dezembro de 2009, estabelecendo-se um plano de execução.

II – ANÁLISE

Em cumprimento ao art. 102-B, IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), elabora-se este Relatório Final, cuja finalidade é emitir juízo sobre a legalidade do ato investigado e fazer avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, bem assim quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Cumpre informar que não consta do processado informação ou documento que demonstre que alguma das medidas preconizadas no plano de trabalho tenha sido implementada. Entendemos que os motivos são evidentes, e demonstram a inexequibilidade das ações propostas no Relatório Prévio.

De imediato, constata-se que não há qualquer ato sob investigação, o que impede que se emita juízo sobre sua legalidade e o avalie-se política, administrativa, social e economicamente sua edição. Da mesma forma, não é viável avaliar a eficácia dos resultados de ações empreendidas com base na PFS sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Com imenso respeito aos nobres colegas que compunham esta Comissão àquela época, e independentemente do reconhecimento de que, formalmente, a PFS está vazada em boa técnica legislativa, tendo sua tramitação, até o momento, seguido os ditames regimentais, teceremos os fundamentos pelos quais consideramos que a PFS em questão não está respaldada pelo ordenamento jurídico. Por esta incontornável razão, deveria ter sido considerada incapaz de alcançar os fins pretendidos, inoportuna e inconveniente. A detecção de tais vícios obstaría, inclusive, elaboração de plano de execução e de metodologia de avaliação.

As demandas contidas na PFS nº 2, de 2009, fundamentam-se no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal (CF), e nos arts. 102-A, inciso I, alíneas *b*, *c* e *e*, e parágrafo único, e 102-B, inciso I e parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No que tange à Corte de Contas, não lhe é pedida realização de auditoria ou inspeção. Dessa forma, a demanda ao TCU não encontra abrigo no art. 71, IV, da CF. Igualmente, não há comando constitucional que fundamente tal solicitação ao Tribunal. Dessa maneira, a Corte não está obrigada a atender à demanda.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão de Estado, de estatura constitucional, que presta auxílio ao Poder Legislativo. Fornecer adjutório às casas das leis não coloca a Corte de Contas na situação de auxiliar, no sentido de ser subalterno. O posicionamento institucional do TCU é *sui generis*. Não há subordinação do Tribunal ao Parlamento. O relacionamento entre ambos é de cooperação. Mesmo quando o órgão de controle atua em atendimento cogente a demandas vindas do Legislativo, o

faz em obediência à Constituição, e não pela existência de qualquer forma de hierarquia.

Nesse diapasão, o Congresso Nacional e suas Casas só podem demandar ao TCU aquilo que autorizam a Constituição, primeiramente, ou a lei. O Congresso Nacional, suas Casas e comissões podem, por exemplo, demandar a realização de auditorias e inspeções à Corte de Contas (art. 71, IV, da CF) ou dele solicitar informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (art. 71, VII, da CF). Pode também a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), diante de indícios de despesas não autorizadas, solicitar ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias (art. 72 da CF).

Por conseguinte, é incabível fundamentar a PFS no art. 71, IV, da *Lex Magna*.

Outrossim, a solicitação da alínea *b* do Ato de Fiscalização e Controle Proposto na PFS não encontra respaldo no parágrafo único do art. 102-B do RISF. O referido dispositivo atribui à CMA a possibilidade de, para a execução das atividades de que trata o artigo, solicitar ao TCU as providências ou informações previstas no art. 71, IV e VII, da Carta Política. Quais são elas? Realização de auditorias ou inspeções (inciso IV) e prestação de informações acerca de procedimentos fiscalizatórios já realizados pela Corte (inciso VII). Sem qualquer esforço, percebe-se que solicitação de estudos técnicos não é demanda que possa ser encaminhada àquele Tribunal.

Questiona-se, também, na alínea *c* da parte dispositiva da PFS nº 2, de 2009, fundamentar o pedido no art. 102-A, inciso I, alínea *c*, do Regimento, porquanto a medida não atine ao acompanhamento de políticas e ações desenvolvidas pelo Poder Público relativas à defesa dos direitos do consumidor, defesa da concorrência e repressão da formação e atuação ilícita de monopólios.

Na alínea, demanda-se do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) qual avaliação fazem acerca das modificações necessárias no marco normativo e na estrutura brasileira de planejamento de investimentos públicos em infraestrutura. A bem da

verdade, isso poderia ser objeto de uma consulta pública ou de um seminário patrocinado pela CMA, mas nunca de uma PFS.

Por determinação constitucional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada (art. 50, *caput*, da CF). Também, as Mesas das Casas legislativas podem encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas neste parágrafo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (art. 50, § 2º, da CF).

Poderia a CMA demandar o comparecimento do titular do MPOG ou formular-lhe pedido de informações, mas não em sede de PFS ou nos termos em que se apresenta a proposição. As informações que se pretende obter não têm relação com a gestão da pasta, mas com conjecturas e opiniões.

Anota-se ser a PFS um instrumento da CMA, que não é uma comissão parlamentar de inquérito (CPI). Para uma CPI, que tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, seria cabível intimar quaisquer pessoas a comparecerem perante ela, na condição de testemunha ou de investigado. Inopinadamente, não é sobre isso que trata a proposição, assim como certo é que uma CPI não é *locus* para desenvolvimento de estudos técnicos.

Diante do que foi visto, percebe-se que travestidos de Proposta de Fiscalização e Controle estão verdadeiras solicitações de estudos técnicos ou de consultorias, algumas direcionadas para órgãos ou entidades que não tem obrigação de executá-los ou prestá-las.

A alínea *d* do Ato de Fiscalização e Controle Proposto na PFS nº 2, de 2009, demonstra claramente o equívoco da medida. O dispositivo apenas informa que, após recebida a resposta, devem os autos processados retornar ao Relator, para que o material recebido seja analisado com o auxílio dos serviços de assessoramento técnico da Casa com vistas à formulação de relatório definitivo proposição. Ora a alínea *d* indica que uma verdadeira Proposta de Fiscalização e Controle somente poderá ser

elaborada depois de feitos os estudos e prestadas as informações. A verdade, portanto, é que, materialmente, não se está analisando uma PFS.

Continuando, nos termos do art. 102-B do RISF, qualquer membro ou Senador pode apresentar a esta Comissão proposta de fiscalização e controle sobre atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, indicando-os especificamente e fundamentando a providência objetivada.

De plano, claramente se afigura a inadequação da proposição: não há a indicação de qualquer ato específico do Poder Executivo. O Regimento Interno exige a indicação de determinado(s) ato(s) e a fundamentação da(s) providência(s) objetivada(s) (art. 102-B, I). Não obstante se entenda os objetivos da medida proposta, parece-nos que não foi cumprida essa formalidade. O ilustre demandante tão-somente busca a feitura de estudos técnicos e obter opiniões por meio de uma PFS. Não há indicação de atos específicos objeto de um procedimento fiscalizatório ou fundamentação das providências a serem adotadas pela Comissão.

Por óbvio, a fundamentação a que se refere o inciso I do art. 102-B do RISF não é a base legal para a proposição, que se consubstancia, entre outros dispositivos, nele próprio. O comando exige a apresentação fundamentada de atos e procedimentos a serem adotados pela CMA no cumprimento do desiderato contido na proposição a ela submetida: uma fiscalização, em si. Naturalmente, ainda que os estudos a serem feitos e os sentires que se pretende conhecer estejam adequadamente detalhados, esses fins não são objeto de uma PFS. Em sede dessa medida, mínima e adequadamente, devem ser especificados os atos e procedimentos que o demandante deseja ver executados pela Comissão, de forma a permitir a avaliação das suas exequibilidades. Ausente esse requisito essencial, compromete-se a demanda, pois não há como serem feitas as definições do plano de execução e da metodologia de avaliação.

O proponente peca ao não sugerir, objetivamente, medidas concretas para uma atividade fiscalizatória a esta Comissão. Não é este o perfil de uma Proposta de Fiscalização e Controle, na qual devem ser indicadas as ações a serem desenvolvidas diretamente pela CMA, que, a seu critério, pode solicitar o adjutório de outras instâncias, entre elas o TCU.

Pedidos de estudos técnicos para Senadores e Comissões devem, em princípio, ser feitos às Consultorias, órgãos de assessoramento

superior do Senado Federal, subordinados à Mesa Diretora. Nada impede, porém, os parlamentares fazerem uso das assessorias de seus gabinetes, das Lideranças ou, até mesmo, de consultorias externas.

São inegáveis os alcances jurídico, administrativo, político e econômico do que se pretende em uma imaginada segunda etapa da proposição – configuração, contudo, que não está em consonância com o que para ela estatui o Regimento Interno. Todavia, como foi demonstrado, somente se está diante de uma PFS sob o aspecto formal. Materialmente, a demanda não pode ser qualificada como tal, o que deveria ter acarretado, inexoravelmente, a sua rejeição. Em linguagem jurídica, a demanda não merecia ter recebido um juízo positivo de admissibilidade. A PFS não deveria ter sido conhecida.

Em face do que foi apresentado, constatadas as omissões existentes na proposta e a sua inadequação quanto à matéria, concluímos que a proposição não deve continuar tramitando. Todavia, levando-se em conta a importância das questões levantadas pelo ilustre proponente, ainda que formalmente inadequadas para uma Proposta de Fiscalização e Controle, avaliamos oportuno que cópias deste processado sejam enviadas à Casa Civil da Presidência da República e ao Tribunal de Contas da União, para que, com base nas questões aqui suscitadas, considerem a possibilidade da realização dos estudos sugeridos pelo nobre Senador Jefferson Praia.

III – VOTO

À luz do exposto, concluímos pelo envio de cópias do processado da Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2009, incluído este Relatório, à Casa Civil da Presidência da República e ao Tribunal de Contas da União, para as providências que julgarem cabíveis, bem como pelo seu posterior arquivamento.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator