

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, em 06 de dezembro de 2011

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

Senador EDUARDO BRAGA, Relator