



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2991, de 2019, do Senador Eduardo Gomes, que *acrescenta o art. 81-B à Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para garantir aos ex-prefeitos e ex-governadores acesso ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV pelo prazo de um ano após o término de seus mandatos.*

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 2.991, de 2019, de autoria do Senador Eduardo Gomes, que *acrescenta o art. 81-B à Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para garantir aos ex-prefeitos e ex-governadores acesso ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV pelo prazo de um ano após o término de seus mandatos.*

O projeto é constituído por dois artigos.

O **art. 1º** promove a inclusão de artigo na Lei nº 13.019, de 2014, com o seguinte conteúdo: *O ex-prefeito ou ex-governador de Município, Estado ou Distrito Federal que tenha aderido ao [SICONV] terá acesso a todos os registros de convênios celebrados durante a sua gestão, pelo prazo de um ano após o término de seu mandato.*



SF/19015.41139-86



Já o **art. 2º** veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, é assinalado que:

A manutenção de acesso ao sistema de gestão durante o ano subsequente ao encerramento de seu mandato permite que o ex-prefeito ou ex-governador desempenhe de forma adequada o seu dever de prestar contas, oferecendo os esclarecimentos necessários aos órgãos de fiscalização. A medida favorece, assim, a transparência na gestão pública e o controle sobre a aplicação dos recursos públicos, com reflexos positivos para o conjunto da sociedade.

Não foram apresentadas emendas à proposição, que foi distribuída unicamente a este Colegiado, para deliberação terminativa.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e também sobre o mérito do PL nº 2991, de 2019, nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal.

A matéria versada no projeto diz respeito à prestação de contas de convênios celebrados entre a União e os demais entes políticos.

É certo que a União detém competência legislativa para regular os convênios que celebra, assim como qualquer outro ente político dispõe de competência para editar leis que regem suas contratações, observadas as normas gerais editadas pela União. É esse, portanto, o fundamento para o exercício da competência legislativa *in casu*, à qual não se aplica a reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, da Constituição. Por isso mesmo, é franqueada a iniciativa senatorial.



SF/19015.41139-86



Leis que regulem os contratos e convênios no âmbito de um ente federado não se sujeitam à reserva de iniciativa, seja por ausência de previsão constitucional nesse sentido, seja porque a celebração de convênios e contratos não é atividade exclusivamente realizada pelo Poder Executivo.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar a respeito do assunto, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.059 (DJe de 08.05.2015), quando concluiu, que *a matéria atinente às licitações e aos contratos administrativos não foi expressamente incluída no rol submetido à iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (CRFB, art. 61, §1º, II), sendo, portanto, plenamente suscetível de regramento por lei oriunda de projeto iniciado por qualquer dos membros do Poder Legislativo.*

Não existem, igualmente, óbices à aprovação do projeto, no plano da constitucionalidade material.

Quanto à juridicidade, a proposição efetivamente inova o ordenamento jurídico. E o faz com generalidade e observância aos princípios reitores do sistema jurídico pátrio.

É certo que a disciplina do sistema de convênios da União é feita hoje basicamente por atos infralegais. Mas nada impede que a lei disponha sobre tal sistema. Aliás, foi o que fez a Lei nº 13.019, de 2014, em seu art. 81, regulando aspecto específico do SICONV, mais precisamente ofertando aos outros entes federados acesso ao sistema, para, por meio dele, gerirem as parcerias celebradas com entidades do Terceiro Setor.



SF/19015.41139-86



O SICONV foi criado em 2008, em cumprimento ao disposto no art. 13 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Inicialmente, as normas para a execução do disposto no mencionado Decreto foram fixadas pela Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Atualmente, elas constam da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. Dita Portaria prevê o cadastramento de órgãos e entidades públicas ou privadas no SICONV, como condição para a celebração de convênios ou parcerias com a União. Ademais, o art. 13, § 3º, do Decreto nº 6.170, de 2007, com a redação dada pelo Decreto nº 9.420, de 2018, estabelece que o *Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, o Poder Legislativo, por meio das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, e demais órgãos que demonstrem necessidade, a critério do órgão central do sistema, terão acesso ao SICONV, sendo permitida a inclusão de informações que tiverem conhecimento a respeito da execução dos convênios publicados no Sistema.*

Como se vê, nada impede que se dê acesso ao sistema até mesmo a órgãos e autoridades que não figurem em relações conveniais, inclusive lhes facultando a inserção de informações no SICONV. Se assim é, não parece haver maiores dificuldades em se facultar o acesso ao sistema a ex-prefeitos e ex-governadores no período imediatamente subsequente à cessação de seus mandatos. E quais seriam as vantagens de tal medida? É o que examinaremos a seguir.

O projeto tem por objetivo facilitar a solução de problemas comuns no tocante à prestação de contas de convênios cuja execução se prolonga por período que abrange mais de um mandato executivo.



SF/19015.41139-86



Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União (TCU) editou, em 1994, a Súmula nº 230, segundo a qual *competes ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de coresponsabilidade*.

A obrigação de prestar contas é do ente recebedor dos recursos, na medida em que o acordo de vontades que caracteriza o convênio e que fixa as obrigações dos partícipes é celebrado entre os entes públicos. Isso, obviamente, não exclui a responsabilidade pessoal do gestor.

Entretanto, em face do princípio da continuidade da Administração Pública, é o agente que a representa na data limite para a prestação de contas final quem deve apresentá-la. Por isso mesmo, em recente deliberação, o TCU reafirmou sua jurisprudência no sentido de que *a obrigação primária de prestar contas dos recursos transferidos ao município recai sobre o prefeito em cuja gestão se enquadra a data prevista para fazê-lo* (Acórdão nº 3.576/2019 – 2ª Câmara, Boletim de Jurisprudência nº 267, de 17 de junho de 2019). Ademais, segundo a Corte (Acórdão nº 7.442, de 2016 – 1ª Câmara, Ata nº 42/2016):

A responsabilidade do prefeito sucessor não se restringe a meramente encaminhar a prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor. Ao fazê-lo, deve assegurar minimamente que a documentação atende às exigências dos normativos que disciplinam a celebração de convênios, incluindo o respectivo termo de convênio. Do contrário, aplica-se a Súmula-TCU 230 e sua responsabilidade apenas é excluída se provar ter adotado as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.



SF/19015.41139-86



O sucessor que deixa de encaminhar a prestação de contas não é responsabilizado por débitos relacionados a recursos geridos integralmente pelo seu antecessor, mas nem por isso deixa de cometer irregularidade ao omitir-se no dever de prestar contas no prazo estabelecido (Acórdãos nº 2.796/2010 – 2ª Câmara e nº 6.402/2015 – 2ª Câmara).

Não é incomum, no caso de alternância de poder, verificarem-se problemas na prestação de contas de convênios iniciados na gestão anterior. As causas podem ser as mais variadas, desde a desorganização administrativa a disputas e tentativas de prejudicar adversários políticos.

Declarar falsamente que não dispõe dos documentos comprobatórios da regular aplicação dos recursos é um risco para o mandatário sucessor, quando o anterior tiver se resguardado a respeito.

No Acórdão nº 2.228/2014 – Plenário (Boletim de Jurisprudência nº 52, de 8 de setembro de 2014), o TCU decidiu que:

Quando o prefeito antecessor comprova ter disponibilizado ao sucessor os documentos hábeis à elaboração e à entrega tempestiva da prestação de contas de recursos federais recebidos, cabe ao segundo essa responsabilidade, visto que tem as condições necessárias e o dever de apresentá-las. Nessa situação, não prospera a tentativa de o sucessor se valer da exclusão de responsabilidade prevista na Súmula TCU 230, consistente na adoção de medidas legais contra o antecessor pela não apresentação das contas.

Conceder acesso ao SICONV a ex-prefeitos e ex-governadores, nos termos pretendidos pelo presente projeto de lei, pode realmente contribuir para que se evite, em muitos casos, a instauração de tomadas de contas especial.





Contudo, eventuais documentos e esclarecimentos apresentados pelo ex-gestor não podem, rigorosamente falando, ser considerados como a prestação de contas do convênio, pois o ex-mandatário não pode mais agir em nome do ente público, não mais o representa.

Nos termos do art. 59, § 4º, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, *cabe ao representante legal da entidade sem fins lucrativos, ao prefeito e ao governador sucessor prestar contas dos recursos provenientes de instrumentos firmados pelos seus antecessores.*

Os documentos e informações fornecidos pelo ex-gestor serviriam, porém, para resguardá-lo contra a imputação de débito, caso demonstrada a regular aplicação dos recursos repassados. Na eventualidade de ausência de documentos e informações importantes na prestação de contas enviada pelo sucessor, essa omissão também poderia ser suprida.

Nos termos do art. 64 da citada Portaria, é de um ano o prazo para análise, pelo concedente, da prestação de contas, podendo ser prorrogado justificadamente, no máximo, por igual período.

O projeto prevê o acesso ao SICONV por ex-mandatários durante o ano seguinte ao fim de seus mandatos.

Vê-se, pois, que o prazo do projeto é insuficiente: na ocorrência de prorrogação do período para análise da prestação de contas, mesmo quando o convênio se encerre logo após o início do mandato do sucessor, é possível que documentos e esclarecimentos sejam solicitados, sem que o ex-gestor tenha mais acesso ao sistema.



SF/19015.41139-86



Como o prazo para a análise da prestação de contas está definido em ato infralegal, que pode ser facilmente alterado, parece de melhor alvitre, em lugar de fixar em termos absolutos o prazo de permissão de acesso ao SICONV, defini-lo em termos relativos: durante todo o período de análise da prestação de contas.

Apresentamos emenda nesse sentido, sem deixar de reconhecer os méritos do projeto. Sua aprovação certamente representará um avanço na disciplina da prestação de contas dos convênios celebrados por Estados e Municípios com a União.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do PL nº 2.991, de 2019, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ

Substitua-se, no art. 81-B da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, acrescentado pelo art. 1º do PL nº 2.991, de 2019, a expressão “pelo prazo de um ano após o término de seu mandato” por “até a manifestação final do concedente sobre as respectivas prestações de contas”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19015.41139-86