



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 781, DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2003, tendo como primeiro signatário o Senador César Borges, que altera o art. 71 da Constituição Federal, a fim de estabelecer que, durante a elaboração do parecer prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas governamentais, devem ser observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

I – RELATÓRIO

Submetida à análise desta Comissão, a Proposta de Emenda à Constituição, de autoria do Senador CÉSAR BORGES, primeiro subscritor, que altera o inciso I do art. 71 da Constituição Federal, conferindo-lhe nova redação, para garantir aos gestores, o direito ao contraditório e a ampla defesa, durante a elaboração do parecer prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas governamentais.

O Autor justifica a imperiosa necessidade das Cortes de Contas, nos três níveis da Federação, em que pese exararem manifestações técnicas, de caráter opinativo, assegurar aos governantes responsáveis pelas contas, o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Fundamenta sua preocupação, no fato de que qualquer falha ou irregularidade apontada no parecer prévio da Corte de Contas, pode, dependendo do Clima político do momento, acarretar consideráveis danos à imagem daqueles

que prestam contas, sem que lhes haja sido oportunizado, durante o processo de análise, apresentação prévia dos esclarecimentos necessários.

II – ANÁLISE

A iniciativa não fere as proibições estabelecidas pelo § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 adota como uma das garantias fundamentais, o princípio do contraditório e da ampla defesa.

O devido processo legal é princípio informativo que abrange e incorpora todos os demais princípios, do contraditório, da ampla defesa e da imparcialidade como sistemas de garantias processuais básicas, devem estar presentes em qualquer sociedade justa e democrática.

Com efeito, sendo integrantes do sistema processual e norteados pelo princípio do devido processo legal, há de se reconhecer a **importância e a indispensável aplicação** dos princípios do **contraditório e da ampla defesa** em qualquer dos processos, posto que o contraditório é hoje considerado a garantia constitucional mais relevante do ordenamento processual e consiste na outorga de efetiva oportunidade de participação do interessado na formação do convencimento daquele responsável em prolatar uma decisão ou juízo de valor, ainda que opinativo, sobre os seus atos ou direitos. A ampla defesa de seus interesses e direitos questionados. Visa, portanto, garantir a igualdade das partes durante o transcorrer do processo, possibilitando meios de efetiva defesa.

Em que pese a circunstância de que o parecer do Tribunal de Contas seja opinativo, portanto, prévio a uma decisão final do Poder Legislativo, como bem determina a Constituição Federal, na verdade, sua conclusão induz e auxilia na convicção daqueles competentes para julgar.

Ademais, como enfatizado pelo saudoso senador Antônio Carlos Magalhães, em voto prolatado na presente proposta, “*o parecer prévio emanado do Tribunal de contas é mais do que um simples conselho. Tem a circunstância de ser emitido por um órgão constitucional da mais alta hierarquia administrativa, no qual os seus membros, que são Ministros, gozam das garantias constitucionais da magistratura. É uma peça processual da mais alta valia, que, embora não*

vinculando o órgão julgador, o Legislativo, tem o prestígio de sua origem, ou seja, de uma instituição superior. Tanto é assim que no caso das contas do Prefeito, o parecer do Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.

Cumpre registrar, também, a existência da Súmula Vinculante nº 03 do Supremo Tribunal Federal no seguinte teor: “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.”

Portanto, ante a importância do pronunciamento emitido pelo Tribunal de Contas, deve ser observado, como regra, no seu rito processual de análise de prestação de contas, o direito fundamental ao contraditório e a ampla defesa.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o parecer é pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2003.

Sala da Comissão, 4 de junho de 2009.

Senador Demostenes Torres , Presidente

Alvaro Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 58 DE 2003

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 04/06/2009, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:	<i>Senador Demóstenes Torres</i>
RELATOR:	<i>Senador Antonio Carlos Valadares</i>
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
MARINA SILVA	<i>Marina Silva</i>
ALOIZIO MERCADANTE	<i>Aloizio Mercadante</i>
EDUARDO SUPLICY	<i>Eduardo Suplicy</i>
ANTONIO CARLOS VALADARES	<i>Antônio Carlos Valadares</i>
IDELI SALVATTI	<i>Ideli Salvatti</i>
EXPEDITO JÚNIOR	<i>Expedito Júnior</i>
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	<i>Pedro Simon</i>
ALMEIDA LIMA	<i>Almeida Lima</i>
GILVAM BORGES	<i>Gilvam Borges</i>
FRANCISCO DORNELLES	<i>Francisco Dornelles</i>
VALTER PEREIRA	<i>Valter Pereira</i>
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	<i>Wellington Salgado de Oliveira</i>
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	<i>Kátia Abreu</i>
DEMÓSTENES TORRES	<i>Demóstenes Torres</i>
JAYME CAMPOS	<i>Jayme Campos</i>
MARCO MACIEL	<i>Marco Maciel</i>
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	<i>Antônio Carlos Júnior</i>
ALVARO DIAS	<i>Alvaro Dias</i>
SÉRGIO GUERRA	<i>Sérgio Guerra</i>
LÚCIA VÂNIA	<i>Lúcia Vânia</i>
TASSO JEREISSATI	<i>Tasso Jereissati</i>
PTB	
ROMEU TUMA	<i>Romeu Tuma</i>
PDT	
OSMAR DIAS	<i>Osmar Dias</i>
1. PATRÍCIA SABOYA	

Atualizada em: 19/03/2009

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA GERAL DA MESA.
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
 - II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
 - III - a separação dos Poderes;
 - IV - os direitos e garantias individuais.
-

~~Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social. (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994)~~
~~Parágrafo único. Ao Fundo criado por este artigo não se aplica, no exercício financeiro de 1994, o disposto na parte final do inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994)~~

~~Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim no período de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)~~

~~§ 1º Ao Fundo criado por este artigo não se aplica o disposto na parte final do inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição. (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)~~

~~§ 2º O Fundo criado por este artigo passa a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal a partir do início do exercício financeiro de 1996. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)~~

~~§ 3º O Poder Executivo publicará demonstrativo da execução orçamentária, de periodicidade bimestral, no qual se discriminarão as fontes e usos do Fundo criado por este artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)~~

Art. 71. É instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim nos períodos de 01/01/1996 a 30/06/97 e 01/07/97 a 31/12/1999, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, incluindo a complementação de recursos de que trata o § 3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 17, de 1997).

DOCUMENTOS ANEXADOS NOS TERMOS DO ART.250, § ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES

I – RELATÓRIO

Nos termos regimentais, vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2003, primeiro signatário o eminente Senador CÉSAR BORGES, que tem por objetivo alterar o art. 71 da Constituição Federal para estabelecer que, durante a elaboração do parecer prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas governamentais, devem ser observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Para o exercício dessas garantias constitucionais, prevê o dispositivo que compete ao Tribunal *apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, sendo suspenso esse prazo durante período de até 15 dias para apresentação das razões de defesa, quando constatadas falhas que possam importar a emissão de parecer pela irregularidade ou pela aprovação com ressalvas.*

O digno autor não desconhece o caráter meramente opinativo do parecer prévio emitido pelo Tribunal, ao apreciar as contas anuais apresentadas pelos Chefes do Poder Executivo. Mas mesmo assim preocupa-se com a possibilidade de terem ocorrido no exercício fatos que, conforme circunstâncias ou situações excepcionais, possam não ter sido conveniente explicitados ou justificados por ocasião da elaboração das contas pelos órgãos técnicos de controle interno, induzindo ao oferecimento de parecer contrário à aprovação das contas ou de aprovação com ressalvas.

Ora, se for dado o direito ao contraditório e a ampla defesa, ainda nessa fase, por certo a autoridade envolvida apresentará as justificações devidas à prática de seus atos.

II – ANÁLISE

Um parecer, realmente, é uma opinião, um alvitre. Sob esse prisma, a rigor não se poderia cogitar de oportunidade de ampla defesa na fase de sua produção.

Ocorre que o parecer prévio emanado do Tribunal de Contas é mais do que um simples conselho. Tem a circunstância de ser emitido por um órgão constitucional da mais alta hierarquia administrativa, no qual os seus membros, que são Ministros, gozam das garantias constitucionais da magistratura. É uma peça processual da mais alta valia, que, embora não vinculando o órgão julgador, o Legislativo, tem o prestígio de sua origem, ou seja, de uma instituição superior. Tanto é assim que no caso das contas do Prefeito, o parecer do Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (§ 3º do art. 31 da CF).

Percebendo a importância do pronunciamento emitido pelo Tribunal de Contas, na espécie, o eminente Ministro CELSO DE MELLO, do Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática na Suspensão de Segurança nº 1197-PE, assim se manifestou:

A circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desvestidas de caráter deliberativo não exonera essa essencial instituição de controle – mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado – do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao *due process of law* aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica. Cumpre ter presente que o Estado, em tema de sanções de natureza jurídica ou de limitações de caráter político-administrativo, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade institucional, o princípio da plenitude de defesa, pois – não custa enfatizar – o

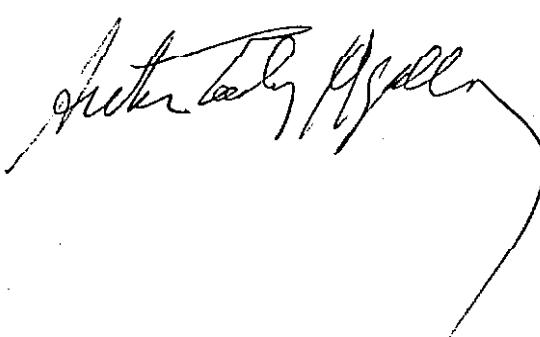
reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Públco exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do postulado do devido processo legal, consoante adverte autorizado magistério doutrinário.

III – VOTO

Por tudo quanto foi exposto, e considerando que a iniciativa não infringe nenhuma das disposições interditas ao processo de emenda previstas no § 4º do art. 60 do Texto Fundamental, o parecer é pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2003.

Sala da Comissão,

, Presidente


, Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador MÁRIO COUTO

I – DO RELATÓRIO

Submetida à análise desta Douta Comissão, a Proposta de Emenda à Constituição, da lavra do Senador CÉSAR BORGES, primeiro subscritor, altera o Inciso I do art. 71 da Lei Fundamental, conferindo-lhe nova redação, cujo verso pretende garantir aos gestores, o direito ao contraditório e a ampla defesa, durante a elaboração do parecer prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas governamentais.

Justifica, o autor, a imperiosa necessidade das Cortes de Contas, nos três níveis da Federação, em que pese exararem manifestações técnicas, de caráter opinativo, assegurar aos governantes responsáveis pelas contas, o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Fundamenta sua preocupação, no fato de que qualquer falha ou irregularidade apontada no parecer prévio da Corte de Contas, pode, dependendo do clima político do momento, acarretar consideráveis danos à imagem daqueles que prestam contas, sem que lhes haja sido oportunizado, durante o processo de análise, apresentação prévia dos esclarecimentos necessários.

Para garantir tal direito, o autor confere a seguinte redação ao Inciso I do art. 71:

"Art. 71

1 – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, sendo suspenso esse prazo durante o período de 15 (quinze) dias para o exercício do contraditório e da ampla defesa, quando constatadas falhas que possam importar a emissão de parecer pela irregularidade ou pela aprovação com ressalvas."

II – DA ANÁLISE

Indispensável torna-se, antes de adentrarmos na análise do mérito, observar que, a Constituição Federal de 1988, adotou a moderna tendência de constitucionalização do processo e de sua consideração como uma das garantias fundamentais e, pela primeira vez houve por bem incluir em seu bojo uma série de princípios basilares da ciência processual.

Princípios podem ser definidos como a verdade básica imutável de uma ciência, funcionando como pilares fundamentais da construção de todo o estudo doutrinário, da obra final do legislador e das decisões judiciais.

A mais moderna e conceituada doutrina brasileira vem, recentemente e com base nos estudos de direito comparado, estendendo os limites do *due process of law* para fora do processo, entendendo-o muito mais como uma espécie de postulado gênero, do qual derivam todos os outros princípios.

O devido processo legal é princípio informativo que abrange e incorpora todos os demais princípios para o processo civil e, sob a análise do direito comparado, nortela, também, o processo em geral que, junto com os princípios do contraditório, da ampla defesa e da imparcialidade como sistemas de garantias processuais básicas, devem estar presentes em qualquer sociedade justa e democrática.

Sendo integrantes do sistema processual e norteados pelo princípio do devido processo legal, há de se reconhecer a **importância e a indispensável aplicação** dos princípios do **contraditório** e da **ampla defesa** em qualquer dos processos, posto que o contraditório é hoje considerado a garantia constitucional mais relevante do ordenamento processual e consiste na outorga de efetiva oportunidade de participação do interessado na formação do convencimento daquele responsável em prolatar uma decisão ou juízo de valor, ainda que opinativo, sobre os seus atos ou direitos. A ampla defesa, por sua vez, consiste na possibilidade de utilização pelo interessado, de todos os meios e recursos legais previstos para a defesa de seus interesses e direitos questionados. Visa, portanto, garantir a igualdade das partes durante o transcorrer do processo, possibilitando meios de efetiva defesa.

Inquestionável é que o parecer do Tribunal de Contas é opinativo, portanto, prévio a uma decisão final do Poder Legislativo, como bem determina a Constituição Federal. Ocorre, data venha, que sua conclusão é indutora na formação do voto daqueles competentes para julgar, justamente por seu caráter técnico que, somado ao momento político vivido a quando de sua deliberação, poderá sim causar danos irreparáveis a imagem daqueles responsáveis pelas contas em julgamento.

A ofensa às garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa tem sido reconhecida pela jurisprudência, nos mais diversos casos e ramos do direito, seja no civil, no penal, no administrativo e até nos procedimentos extrajudiciais da vida privada, como, por exemplo, na expulsão de um sócio de um clube recreativo.

Reiteramos a inteligente citação do saudoso Senador Antonio Carlos Magalhães, a quando de sua análise desta Proposta, sobre a decisão monocrática do eminente Ministro Celso de Melo, do Supremo Tribunal Federal, na Suspensão de Segurança nº 1197-PE, em decisão do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que versa:

A circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desvestidas de caráter deliberativo não exonera essa essencial instituição de controle – mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado – do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao *due process of law* aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica. Cumpre ter presente que o Estado, em temas de sanções de

natureza jurídica ou de limitações de caráter político-administrativo, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade institucional, o princípio da plenitude de defesa, pois – não custa enfatizar – o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Público exige, ainda que se cuide de procedimento administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do postulado do devido processo legal, consoante adverte autorizado magistério doutrinário.

III – DO VOTO

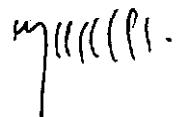
Concluso estamos que, ante a importância do pronunciamento emitido pelo Tribunal de Contas, órgão constitucional, portanto, instituição superior, deve ser observado, como regra, no seu rito processual de análise de prestação de contas, o direito fundamental ao contraditório e a ampla defesa.

Pelas razões exposta, e considerando que a iniciativa não fere as proibições estabelecidas pelo § 4º do art. 60 da Constituição Federal, o parecer é pela **APROVAÇÃO** da Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2003.

Sala da Comissão,

,Presidente.

,Relator.



Publicado no DSF, de 23/06/2009.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS: 13916/2009