

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2009, de autoria do Senador Jefferson Praia, que *propõe que a Comissão realize ato de fiscalização e controle sobre padrões de preços em obras públicas federais.*

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

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 1, de 2009, do Senador Jefferson Praia, que propõe a este Colegiado a realização de procedimento de fiscalização e controle sobre padrões de preços em obras públicas federais, para emissão de Relatório Prévio.

II – ANÁLISE

Em cumprimento ao art. 102-B, II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), elabora-se este Relatório Prévio, cuja finalidade é emitir juízo quanto à oportunidade e conveniência da medida e ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação.

De imediato, constata-se que não há qualquer ato sob investigação. O que se pretende, na verdade, é a prestação de informações.

As instituições às quais se pretende demandar as informações da alínea *a* do Ato de Fiscalização e Controle proposto são: Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), Caixa Econômica Federal (CEF), Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP).

O TCU é órgão de extração constitucional, dotado de autonomia. DNIT e CEF são entidades que pertencem à administração indireta do Poder Executivo, vinculadas ao Ministério dos Transportes e ao Ministério da Fazenda, respectivamente. FGV e IBRAOP são instituições da sociedade civil, sem vínculo com a Administração Pública.

As características desses órgãos e entidades são decisivas para delimitar o alcance da proposição feita.

A PFS nº 1, de 2009, é apresentada com base no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, e nos arts. 102-B, inciso I, e 102-A, inciso I, alíneas *b*, *c* e *e*, e parágrafo único, do RISF.

O cotejamento do comando da proposição com os dispositivos elencados para sua fundamentação jurídica demonstra claras inadequações. De plano, verifica-se que não se demanda ao TCU nenhuma auditoria ou inspeção. Dessa forma, os pedidos nada têm a ver com o art. 71, IV, da CF.

Como se comentou, o 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, o que se questiona na alínea *a* da parte dispositiva da PFS nº 1, de 2009, 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, o que também impede arrimar as respectivas solicitações no art. 102-A, inciso I, alínea *c*, do Regimento. O mesmo ocorre em relação à alínea *b* do cerne da proposição.

Por determinação constitucional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, podem 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 justificativa 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).

Considerando haver disposições expressas quanto à prestação de informações ao Legislativo por parte do Executivo, concentrando as demandas nos auxiliares diretos do Presidente da República, parece-nos que o constituinte deixou assente que cabe a eles o relacionamento direto com o Parlamento.

Portanto, o fato de DNIT e CEF fazerem parte da administração indireta do Executivo, libera seus dirigentes de atenderem às demandas contidas na PFS, sendo inaplicável qualquer sanção. Como esses entes mantêm vinculação, respectivamente, com os Ministérios dos

Transportes e da Fazenda, as informações deveriam ser pedidas aos titulares das pastas. Estes, sim, teriam obrigação de respondê-las.

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.

Por serem instituições da sociedade civil, desvinculadas administrativamente do Estado, FGV e IBRAOP estão menos ainda obrigadas a atender aos questionamentos propostos. Podem fazê-lo, todavia, no exercício de seu arbítrio. Por livre e espontânea vontade. Também para eles, outra seria a realidade caso estivéssemos diante de uma solicitação feita em uma CPI.

Diante do que foi visto, percebe-se que a Proposta de Fiscalização e Controle configura verdadeiros pedidos de informação. Nem mesmo com um enorme esforço a alínea *c* da parte dispositiva da proposição poderia fazer parte de uma verdadeira PFS. A referida alínea apenas informa que, após adotadas as providências das alíneas *a* e *b*, os autos processados devem retornar ao Relator designado para a PFS, para que o material recebido possa ser analisado com o auxílio dos serviços de assessoramento técnico da Casa com vistas à formulação de relatório definitivo da proposta.

Ou seja, a alínea *c* indica que uma verdadeira Proposta de Fiscalização e Controle somente poderá ser elaborada depois de prestadas as informações. Ao fim e ao cabo, materialmente, não se está diante de uma PFS.

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.

O Regimento Interno exige específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada (art. 102-B, I). Em que pese o louvável objetivo da medida proposta, parece-nos que não foi cumprida essa formalidade. O ilustre demandante busca obter informações 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 demanda 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 as informações que se pretende obter estejam adequadamente detalhadas, a simples coleta de dados não é 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.

Imperioso registrar que o proponente apresenta minuciosamente as razões de suas inquietações quanto ao tema, sem, no entanto, sugerir objetivamente a esta Comissão medidas concretas para uma atividade fiscalizatória. Uma Proposta de Fiscalização e Controle deve indicar as ações que devem ser desenvolvidas diretamente pela CMA, que, a seu critério, pode solicitar o adjutório de outras instâncias, entre elas o Tribunal de Contas da União.

A mera solicitação de informações é cabível em outros tipos de demanda, já referidas neste Relatório: convocação de Ministro de Estado ou outro titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado (art. 50, *caput*, da CF) ou encaminhamento de pedido escrito de informação a essas mesmas pessoas (art. 50, § 2º, da CF). O correto seria fazer uso desses instrumentos para reunir os elementos ora buscados na medida em comento, para depois apresentar uma regular PFS, já com a definição do plano de execução e da metodologia de avaliação.

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. 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 deve acarretar a sua rejeição. Em linguagem jurídica, a demanda não merece receber um juízo positivo de admissibilidade.

III – VOTO

À luz do exposto, concluimos pela rejeição e pelo arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator