

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 290, DE 2000 (Apensadas as PECs nº 318, de 2000; 471, de 2001; 287, de 2004, 302, de 2008 e 371, de 2009)

Dá nova redação aos arts. 49, 50 e 58 da Constituição Federal, regulando a convocação de Ministros de Estado, titular de órgãos vinculado à Presidência da República, dirigentes da administração direta, indireta, de entidade reguladora ou de serviço público pelo Congresso Nacional

Autores: Deputado LUIZ ANTONIO FLEURY e outros

Relator: Deputado ZENALDO COUTINHO

I - RELATÓRIO

1. A Proposta de Emenda à Constituição, que encabeça as demais apensadas, pretende: acrescentar ao **art. 49**, da Constituição Federal, inciso **XVIII** e **parágrafo único**; dar nova redação ao **caput** do **art. 50**, acrescentando-lhe **§ 3º** e dar nova redação aos incisos **III** e **IV**, do **§ 2º**, do **art. 58**:

“Art. 49

XVIII – aprovar, por maioria simples e por voto secreto, a exoneração de dirigente de entidade reguladora de serviço público antes do término de seu mandato, assegurada ampla defesa, na forma do regimento interno.

Parágrafo único. As agências reguladoras de serviços públicos são vinculadas diretamente ao Congresso Nacional, a quem prestarão contas de suas

atividades anualmente, e, sempre que requisitadas, às comissões temáticas das Casas Legislativas.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado, titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, **dirigente de órgão da administração direta ou indireta, de fundação pública ou de fundo de pensão de entidade pública, paraestatal ou sociedade de economia mista, ou de entidade reguladora de atividade econômica ou de serviço público explorado mediante autorização, concessão ou permissão** sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

§ 3º A convocação de que trata este artigo aplica-se a dirigentes de empresa concessionária de serviço público, caso em que a ausência injustificada implicará em crime de responsabilidade.

Art. 58.....

§ 2º

III – convocar Ministro de Estado, **titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, dirigente de órgão integrante da administração direta ou indireta, de fundação pública ou de fundo de pensão de entidade pública, paraestatal ou sociedade de economia mista, ou de entidade reguladora de atividade econômica ou de serviço público mediante autorização, concessão ou permissão**, para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades e entidades públicas ou **empresas concessionárias de serviço público**;

Em **justificção**, aduzem os autores:

“Uma das principais funções do Congresso Nacional é a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (**art. 49, X**, da CF).

Coerente com essa regra, o caput do **art. 50** possibilita que a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou quaisquer das comissões destas Casas Legislativas convoque **Ministro** ou **titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República**, para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, sob pena de **crime de responsabilidade**, se a ausência se der sem causa justificada.

O crescente processo de descentralização da administração pública, com a criação de diversas secretarias e agências reguladoras de atividades econômicas e de serviços públicos objeto de autorização, concessão ou permissão, até há pouco explorados diretamente pelo Estado, tornou necessário ampliar o rol das autoridades previstas no **caput do art. 50**, da Constituição Federal, a fim de tornar mais eficaz a ação fiscalizadora do Poder Legislativo.

Tais agências, embora estejam incluídas no Poder Executivo, melhor ficariam disciplinadas sob a autoridade do Congresso Nacional, a quem cabe, em nome do Povo Brasileiro, a fiscalização de atos do Poder Executivo. Subordinar as agências reguladoras ao Congresso Nacional, de um lado as fortalece, já que os instrumentos do Poder Legislativo, como CPI e outros, estarão à sua disposição, de outro, lhes dará maior independência em relação ao Executivo, ao mesmo tempo em que lhes assegurará mais acesso por parte da população e maior transparência.

A presente proposta, visa, em última análise, adequar o texto constitucional às inovações que estão a desenhar uma nova estrutura administrativa para o Brasil. São inovações inscritas nos **arts. 21, XI e 177, § 2º, III**, da Constituição Federal, com a redação dada pelas **Emendas Constitucionais nºs 8 e 19, de 1995**.

Nesse sentido, se a Constituição Federal permite a convocação de Ministro, é um contra-senso não admiti-la em relação a dirigentes de entidade a ele subordinada, quando essa entidade se dedique a atividades econômicas essenciais à vida do País e seja dotada de autonomia tal que sua vinculação a Ministério é meramente forma. Justifica-se nesses casos, a nosso ver, o comparecimento pessoal das autoridades administrativas enumeradas na proposição perante o Congresso Nacional, nos moldes e para a finalidade já previstos no **caput do art. 50** em relação aos Ministros de Estado.

A proposta pretende, ainda, estender a possibilidade de convocação a dirigente de empresa concessionária de serviço público. Vale lembrar, para justificar a medida, que, como agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, os atos ilegais ou abusivos desses agentes já são passíveis de mandato de segurança (**art. 52, LXIX**, da C. F.). Entretanto, como tais agentes não estão sujeitos a crime de responsabilidade, que atinge somente autoridades públicas, achamos por bem fixar como **crime de desobediência**, a sanção resultante da ausência à convocação do Poder Legislativo sem justificativa

adequada.”

2. Apensadas à presente as PECs nºs **318, de 2000, 471, de 2001, 287, de 2004 e 302, de 2008.**

3. A **PEC nº 318, de 2000**, de autoria dos Deputados **MARIO ASSAD** e outros, propugna a alteração do inciso **III**, do **§ 2º**, do **art. 58**, da Constituição Federal para:

“Art. 58

§ 2º Às Comissões, em razão da matéria da sua competência, cabe:

III - convocar Ministros de Estado, titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, dirigentes de entidades da administração indireta. e fundacional de empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviços públicos para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições.”

sob a **justificação**:

*“A redação do inciso **III** do **§ 2º** do **art. 58** da Carta Magna necessita de nova formulação, de modo a tornar o dispositivo mencionado mais abrangente. Com efeito, a atual formulação tem-se revelado muito estreita a ponto de inibir a atividade fiscalizadora das comissões permanentes. Ora, como se sabe, por força da atual Constituição, uma das funções mais proeminentes do Parlamento é o **controle externo das atividades do Poder Executivo.***

A prática mostra-nos que nem sempre a convocação de Ministros de Estado resolve dúvidas pertinentes às questões analisadas pelas Comissões. É preciso muita vez convocar dirigentes de autarquias e de fundações, públicas ou privadas, criadas pelo Estado, ou mesmo convocar dirigentes de empresas que prestem serviços públicos por autorização, permissão ou concessão. Quando isso acontece, o Parlamento nada pode fazer, devido a ausência de dispositivo constitucional que torna possível tais convocações. “

3. A **PEC nº 471, de 2001**, de autoria do Deputado **JAIME MARTINS** e outros, tem por objetivo dar “nova redação aos **arts. 50, caput, e 58 (§ 2º, III)**, da Constituição Federal, ampliando os casos de convocação de autoridades pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal, ou suas comissões”:

“Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado

*Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado, titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República **ou dirigente de agência reguladora cuja nomeação esteja sujeita a aprovação prévia pelo Senado Federal** para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.”*

“Art. 58.

§ 2º

III – convocar Ministro de Estado, titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República ou dirigente de agência reguladora cuja nomeação esteja sujeita a aprovação prévia pelo Senado Federal para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

A **justificção** ressalta:

“A instituição das agências reguladoras pode ser apontada como um dos principais marcos da modernização da administração pública brasileira empreendida nos últimos anos. A criação de tais entidades, em especial aquelas competentes para regulamentar e fiscalizar a prestação de serviços públicos explorados pela iniciativa privada mediante concessão, foi concebida para permitir que a privatização de empresas estatais fosse levada a cabo sem que o Estado perdesse sua capacidade de planejar e assegurar a prestação de serviços públicos essenciais.

As leis que foram aprovadas pelo Congresso Nacional dotaram as agências de apreciáveis poderes e de inusitada autonomia para exercê-los. Além da prática de atos administrativos típicos, como outorgas de concessões, autorizações e licenças, e do exercício de poder de polícia em relação às atividades sujeitas à sua fiscalização, essas agências receberam competências reguladoras significativas, manifestadas na edição de inúmeras resoluções e normas técnicas. A lei dotou-as de autonomia administrativa e financeira, garantindo-lhes também independência política para o exercício de suas funções, na medida em que seus dirigentes são escolhidos para exercício de mandato a termo, sendo insuscetíveis de exoneração imotivada.

A amplitude de jurisdição das agências, a eficácia de meios de que dispõem e a autonomia de ação que lhes é assegurada justificam, em contrapartida, sejam elas sujeitas a rigoroso controle externo por parte do Congresso Nacional. Nesse sentido, não basta que as Casas

Legislativas possam convocar o titular da pasta ministerial a que se vincula cada agência: em decorrência da autonomia de gestão, a responsabilidade pelos êxitos ou fracassos da agência deve ser atribuída a seus dirigentes e não ao Ministro.”

4. A **PEC nº 287, de 2004**, de autoria do Deputado **MARCUS VICENTE** e outros, visa à alterar a redação do **caput** do **art. 50** da Constituição Federal para:

*“**Art. 50.** O Congresso Nacional, 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 bem como os dirigentes de concessionárias de serviços públicos e de empresas em que a União tenha participação no capital social para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.”*

A **justificção** enfatiza:

“Esta proposta de emenda à Constituição visa a incluir em sede constitucional dispositivo estabelecendo que o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas comissões poderão convocar os dirigentes de empresas em que a União tenha participação no capital social para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada, tal como hoje ocorre com os Ministros de Estado e os titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República,

Com efeito, se cabe ao Poder Legislativo, no sistema constitucional pátrio, exercer o controle dos atos dos demais Poderes no que diz respeito à correta aplicação do dinheiro público, é indispensável que possa solicitar tais informações dos dirigentes das empresas em que a União tenha participação em seu capital social.

*Aliás, isso é o que prescreve o **parágrafo único** do **art. 70** da Carta Magna, que dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenção e renúncia de receitas, a ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema e controle interno de cada Poder, verbis:*

"Art. 70.

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome dela, assuma obrigações de natureza pecuniária."

5. Por sua vez, a **PEC nº 302, de 2008**, de autoria do Deputado CEZAR SILVESTRI e outros, defende nova redação ao inciso **III**, do **§ 2º**, do **art. 58** da Constituição Federal:

"Art.58.

§ 2º

III – convocar Ministros de Estado, **dirigentes de entidades a eles vinculadas, bem como dirigentes máximos de concessionárias e permissionárias de serviço público**, para prestar informações sobre assuntos inerentes as suas atribuições;

.....".

sob a **justificação**:

"O atual ordenamento jurídico prevê a possibilidade da realização de audiência pública com qualquer entidade da sociedade civil, em conformidade com a previsão constitucional insculpida no art. 58, § 2º, II, da Magna Carta. Assim, as Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, no cumprimento de suas competências constitucionais e regimentais, freqüentemente realizam audiências públicas para tratar de temas de suma importância para a sociedade. Ocorre que o comparecimento das autoridades convidadas não tem caráter compulsório, o que, muitas vezes, inviabiliza se atingir os objetivos pretendidos pelas audiências públicas.

A presente Proposta de Emenda à Constituição visa ampliar a competência das Comissões Técnicas do Congresso Nacional e de suas Casas para a convocação de autoridades para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições, aumentando o rol de autoridades cujo comparecimento perante as Comissões Técnicas das Casas Legislativas é compulsório. Acreditamos que os dirigentes máximos das instituições da administração pública indireta, tais como, Autarquias, Autarquias Especiais, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas, devem prestar esclarecimentos ao Poder Legislativo acerca do funcionamento da instituição que dirigem e do setor regulado. Da mesma forma, acreditamos que os dirigentes

máximos de empresas de concessionárias e permissionárias de serviços públicos tem o dever de prestar esclarecimentos ao Poder Legislativo todas as vezes que este considerar necessário, diante do caráter público da atividade desenvolvida pela empresa.”

Por último, apensou-se a **PEC nº 371, de 2009**, que agrega ao atual **art. 50** da Constituição Federal mais um parágrafo, com a seguinte redação:

“Caberá a cada Ministro de Estado , semestralmente, comparecer perante a Comissão Permanente da Câmara dos Deputados a que estejam afetas as atribuições de sua Pasta, para prestação de contas do andamento da gestão, bem como demonstrar e avaliar o desenvolvimento de ações, programas e metas do Ministério correspondente.”

- I- Aplica-se o disposto no “caput” deste artigo aos Diretores de Agências Reguladoras.
- II- Aplicam-se os procedimentos previstos neste artigo, no que couber, aqueles já disciplinados em Regime Interno do Poder Legislativo.
- III- A demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, por parte do Poder Executivo, apresentadas semestralmente ao Poder Legislativo, através da Comissão Permanente de sua competência, suprirá a obrigatoriedade do disposto neste artigo, no que concerne ao Ministro de Estado de que lhe é próprio comparecer.”

Segundo a justificção, pretende-se estabelecer uma nova dinâmica no acompanhamento periódico das ações, programas e projetos do Governo, estabelecendo-se entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e a sociedade em geral ampla interatividade.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Na forma do Regimento Interno (arts. **32, IV, b, e 202**) compete à **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania** opinar sobre a **admissibilidade de proposta de emenda à Constituição**, cuidando de verificar se foi apresentada pela **terça parte**, no mínimo, do número de Deputados (**art.**

60, I, da Constituição Federal e **art. 201, I** do RI) o que, segundo se afirma nos autos, está atendido, nas propostas reunidas.

2. Por outro lado, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de **intervenção federal**, de **estado de defesa** ou de **estado de sítio** (**art. 60, § 1º** da CF), circunstâncias que, por ora, não ocorrem.

3. Há que considerar, outrossim, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda **tendente a abolir** (**art. 60, § 4º** da CF) a **forma federativa de Estado** (inciso I), o **voto direto, secreto, universal e periódico** (inciso II), a **separação dos Poderes** (inciso III) ou os **direitos e garantias individuais** (inciso IV).

4. As Propostas de Emenda à Constituição em apreço não afrontam nenhuma dessas vedações, passando pelo crivo das regras constitucionais invocadas, o que abre caminho para o curso de sua regular tramitação.

5. Nessas condições, o voto é pela **admissibilidade** da presente Proposta de Emenda à Constituição, nº 290, de 2000 e das apensadas, nºs 318, de 2000, 471, de 2001, 287, de 2004, 302, de 2008, e 371, de 2009.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado ZENALDO COUTINHO
Relator