

AVULSO NÃO
PUBLICADO.

INJURIDICIDADE
NA CCJC



CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROJETO DE LEI N.º 1.767-B, DE 2003
(Do Sr. Neucimar Fraga)

Fixa prazo para conclusão de ação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União realizadas em obras e edificações e dá outras providências; tendo pareceres: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. LUCIANO CASTRO); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela injuridicidade deste e do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (relator: DEP. PAES LANDIM).

DESPACHO:
ÀS COMISSÕES DE:
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:
Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- parecer do relator
- 1º substitutivo oferecido pelo relator
- parecer reformulado
- 2º substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão
- substitutivo adotado pela Comissão
- voto em separado

III – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Artigo 1º. – A suspensão, sustação, embargo ou qualquer outra forma de sobrestamento da execução de obras e edificações determinada mediante ação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, fica vedada enquanto não encerrado o procedimento de fiscalização;

§ 1º. – Ao Contratado será expedida prévia notificação para responder a todos os termos da ação fiscalizatória;

§ 2º. - O prazo para a expedição de decisão terminativa da ação fiscalizatória será de 45 (quarenta e cinco dias);

§ 3º. – Sempre que o andamento da ação fiscalizatória assim determinar, verificadas dificuldades procedimentais ou operacionais, pelo órgão fiscalizador, para finalização no prazo previsto no parágrafo anterior, o prazo será prorrogado uma única vez, por igual período;

§ 4º. – Incorre em crime de responsabilidade a ser regulamentado em lei própria, a autoridade fiscalizadora que, prorrogado o prazo, não der decisão terminativa à ação fiscalizatória;

Artigo 2º. – Enquanto não encerrada a ação fiscalizatória fica vedado o sobrestamento de quaisquer procedimentos para a execução de obra ou edificação, sendo respeitadas todas as etapas previstas em contrato;

Artigo 3º. – Ao Poder Público é garantido, no prazo da ação fiscalizatória, reter até 15% (quinze por cento) do valor contratado mensalmente enquanto não cessar a atividade fiscalizadora;

Parágrafo único – Na execução do contrato, além da retenção prevista no *caput* deste artigo, deverá o Contratado oferecer garantias reais e securitárias pelo valor total contratado;

Artigo 5º. – Da retenção prevista no artigo anterior deverá o ente estatal realizar depósito bancário em conta própria, identificada pelo contrato em execução;

Artigo 6º. – Encerrada a ação fiscalizatória e saneada a circunstância que lhe deu causa serão os valores depositados creditados à conta do Contratado;

Artigo 7º. – Sendo julgada procedente a ação fiscalizatória:

I - Serão os valores depositados revertidos em benefício do Tesouro do ente estatal provedor dos recursos;

II – Será considerado rescindido o contrato, sem prejuízo das ações cabíveis contra os danos causados ao erário;

III – Sempre que a circunstância de andamento da obra ou edificação assim determinar, é lícito ao Poder Público, realizar contratação emergencial para execução do contrato, com o fim de o perecimento ou deterioração do objeto contratado;

Artigo 8º. – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei destina-se a evitar no âmbito da União, que a ação fiscalizatória do TCU, quando determinar o sobrestamento do andamento de qualquer obra ou edificação cujos recursos sejam oriundos do Tesouro da União, seja encerrada no prazo máximo de 120 (cento e vinte dias), no claro intuito de evitar que a ação do tempo, a morosidade processual e fiscalizatória deteriore, depreciem ou até inutilizem as etapas de obra ou edificação já realizadas, gerando por consequência o desperdício dos recursos públicos empenhados.

Nesse sentido a presente proposição visa dar agilidade à fiscalização e ao mesmo tempo garantir que a sociedade, beneficiária dos recursos e investimentos públicos tenha mitigados seus prejuízos.

Em 20 de agosto de 2003.

Neucimar Ferreira Fraga
Dep. Federal – PL/ES

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.767, de 2003, de autoria do Deputado Neucimar Ferreira Fraga, objetiva, primordialmente, fixar um prazo para que o Tribunal de Contas da União julgue as ações fiscalizatórias realizadas na área de obras e edificações, vedando, até a Decisão terminativa daquela Corte de Contas, qualquer sobrestamento da execução de obras e edificações, com fundamento apenas em determinações emanadas de ações fiscalizatórias inconclusas.

Além disso, a presente proposta estabelece que:

- será expedida ao contratado prévia notificação para responder a todos os termos da ação fiscalizatória;
- incorrerá em crime de responsabilidade a autoridade fiscalizadora que ultrapassar o prazo estabelecido para o pronunciamento de Decisão terminativa acerca de obras e edificações;
- é garantido ao Poder Público, no prazo da ação fiscalizatória, reter até 15% (quinze por cento) do valor contratado mensalmente enquanto não houver Decisão terminativa a respeito;
- serão revertidos para o Poder Público, no caso de Decisão terminativa desfavorável ao contratado, os recursos retidos (supracitados) durante o processo de fiscalização, caso em que se dará, obrigatoriamente, a rescisão contratual;
- é lícito ao Poder Público realizar contratação emergencial para continuidade de execução de contratos rescindidos na área de obras e edificações, com o fim de evitar o perecimento ou deterioração do objeto contratado.

Na sua justificação, o autor argumenta que se faz necessário evitar que a ação do tempo, advinda da morosidade fiscalizatória e processual das autoridades responsáveis, venha a ocasionar a depreciação, deterioração ou até mesmo a inutilização de etapas de obras e edificações já realizadas, com o conseqüente desperdício dos recursos públicos empenhados.

Nesse sentido, segundo o autor, a presente proposição visa

assegurar uma maior agilidade aos processos fiscalizatórios de obras e edificações e garantir que a sociedade, beneficiária principal dos recursos e investimentos públicos, tenha mitigado seus prejuízos.

No prazo regimental não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com os arts. 70 e 71 da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, mediante controle externo, a ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, assim como a responsabilidade pela análise das prestações de contas de quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Dessa forma, não há como se questionar o poder/dever que tem o Congresso Nacional, perante a sociedade brasileira, de fiscalizar o manuseio e a correta aplicação dos recursos públicos por parte de quem quer que os receba, sem nenhum tipo de discriminação, sempre no intuito de preservar os interesses maiores da nossa sociedade, inclusive quando se mostrarem necessárias correções de desvios verificados.

Nesse sentido, julgamos digno de apoio o projeto de lei ora sob análise. Entendemos, entretanto, propor-lhe substitutivo, a fim de compatibilizar o objetivo pretendido com o arcabouço legal já existente e com a realidade operacional do Tribunal de Contas da União, bem como para aperfeiçoá-lo em termos de redação técnica legislativa.

As mudanças sugeridas dizem respeito, basicamente, aos seguintes pontos, com suas respectivas justificativas:

- alteração do termo Decisão terminativa para Decisão, em virtude de que, no âmbito do TCU, o primeiro termo se refere à Decisão irrecurável, ou seja, que,

em virtude das fases processuais e recursais poderá demorar anos para ser exarada, tornando inexecutível o objetivo pretendido;

- alteração do prazo para conclusão da fase fiscalizatória de obras e edificações e conseqüente pronunciamento de Decisão do TCU, ajustando-o à realidade operacional daquele órgão, advinda, inclusive, da necessidade de propiciar todos os meios de defesa ao contratado na fase processual e ao mesmo tempo possibilitar uma intervenção tempestiva na execução contratual de obras e edificações de porte razoável;
- supressão da imputação de crime de responsabilidade às autoridades fiscalizadoras que não cumprirem o prazo disciplinado, uma vez que, notoriamente, o atraso pode ser justificável perante a ocorrência de uma gama de eventos não previsíveis ou controláveis e alheios à vontade dessas autoridades, conforme se verifica muitas vezes, ainda hoje, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, não havendo o porquê desse tratamento tão rígido e diferenciado ao TCU, órgão absolutamente consciente do seu papel institucional e que tanto têm se esmerado no auxílio a esta Casa no desempenho de suas tarefas constitucionais;
- supressão da outorga ao Poder Público da retenção de até 15% (quinze por cento) do valor contratado mensalmente durante a fase fiscalizatória, pois isto é contraditório com o próprio espírito do projeto (de não imputar punições preventivas antes da coisa julgada);
- supressão da obrigatoriedade de rescisão contratual em caso de Decisão do TCU desfavorável ao contratado, uma vez que nem sempre essa será a melhor solução para corrigir o desvio ocorrido ou satisfazer o interesse público envolvido, estando já bem disciplinado nos arts. 77 a 80 da Lei nº 8.666/93 os casos que ensejam a rescisão contratual e as suas conseqüências;
- supressão da faculdade oferecida ao Poder Público de realizar contratação emergencial para continuidade de execução de contratos rescindidos, uma vez que essa modalidade de contratação já é permitida, desde que justificadamente, no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Em face do exposto, votamos, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.767, de 2003, na forma do substitutivo em apenso.

Sala da Comissão, em 05 de dezembro de 2003.

Deputado Luciano Castro
Relator

1º SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.767, DE 2003

Fixa prazo para conclusão de ação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União realizada na área de obras e edificações e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A suspensão, sustação, embargo ou qualquer outra forma de sobrestamento da execução de obras e edificações, indicada como resultado de ação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, só poderá ser efetivada após Decisão daquela Corte de Contas, sendo respeitadas, até então, todas as etapas contratuais ajustadas.

§ 1º Ao contratado será expedida prévia notificação para responder a todos os termos da ação fiscalizatória.

§ 2º O prazo para a expedição de Decisão do Tribunal de Contas da União a respeito de ação fiscalizatória de obras e edificações será de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogável, mediante justificação fundamentada, uma única vez, por 90 (noventa) dias.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 05 de dezembro de 2003.

Deputado Luciano Castro
Relator

PARECER REFORMULADO

Tendo em vista à pertinência do acréscimo sugerido pelo nobre colega, Deputado Carlos Alberto Leréia, entendemos por bem reformular o nosso

parecer inicial, de forma a acolher a proposta de alteração de redação do § 2º do art. 1º do substitutivo apresentado, incluindo no mesmo a expressão “a partir do término desta”, que especifica de modo mais preciso a data de início da contagem do prazo, no caso de ação fiscalizatória de obras e edificações, para expedição de Decisão do Tribunal de Contas da União.

Com tal aperfeiçoamento, e à luz dos argumentos aqui expendidos, vota-se pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.767, de 2003, nos termos do substitutivo em anexo, já incorporada a alteração supramencionada acolhida pela relatoria.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 2004.

Deputado LUCIANO CASTRO

Relator

2º SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.767, DE 2003

Fixa prazo para conclusão de ação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União realizada na área de obras e edificações e dá outras providências

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A suspensão, sustação, embargo ou qualquer outra forma de sobrestamento da execução de obras e edificações, indicada como resultado de ação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, só poderá ser efetivada após Decisão daquela Corte de Contas, sendo respeitadas, até então, todas as etapas contratuais ajustadas.

§ 1º Ao contratado será expedida prévia notificação para responder a todos os termos da ação fiscalizatória.

§ 2º O prazo para a expedição de Decisão do Tribunal de Contas da União a respeito de ação fiscalizatória de obras e edificações será de 180 (cento e oitenta) dias a partir do término desta, prorrogável, mediante justificação

fundamentada, uma única vez, por 90 (noventa) dias.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 2004.

Deputado Luciano Castro
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente, o Projeto de Lei nº 1.767/2003, com substitutivo, nos termos do Parecer Reformulado do Relator, Deputado Luciano Castro. O Deputado Carlos Alberto Leréia apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Tarcisio Zimmermann - Presidente, Dra. Clair, Isaías Silvestre e Luciano Castro - Vice-Presidentes, Carlos Alberto Leréia, Cláudio Magrão, Clóvis Fecury, Daniel Almeida, Érico Ribeiro, Jovair Arantes, Leonardo Picciani, Luiz Antonio Fleury, Medeiros, Milton Cardias, Pedro Corrêa, Rodrigo Maia, Vanessa Grazziotin, Vicentinho, Ariosto Holanda, Luiz Bittencourt e Neyde Aparecida.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 2004.

Deputada DRA. CLAIR
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO PROJETO DE LEI Nº 1.767, DE 2003

Fixa prazo para conclusão de ação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União realizada na área de obras e edificações e dá outras providências

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A suspensão, sustação, embargo ou qualquer outra forma de sobrestamento da execução de obras e edificações, indicada como resultado de ação fiscalizatória

do Tribunal de Contas da União, só poderá ser efetivada após Decisão daquela Corte de Contas, sendo respeitadas, até então, todas as etapas contratuais ajustadas.

§ 1º Ao contratado será expedida prévia notificação para responder a todos os termos da ação fiscalizatória.

§ 2º O prazo para a expedição de Decisão do Tribunal de Contas da União a respeito de ação fiscalizatória de obras e edificações será de 180 (cento e oitenta) dias a partir do término desta, prorrogável, mediante justificação fundamentada, uma única vez, por 90 (noventa) dias.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 2004.

Deputada DRA. CLAIR
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

VOTO EM SEPARADO
(Do Sr. Deputado Carlos Alberto Leréia)

O projeto tem por finalidade agilizar a fiscalização do Tribunal de Contas da União, evitando eventual deteriorização, depreciação ou inutilização das etapas de obras já realizadas com recursos públicos.

O Substitutivo apresentado melhora substancialmente o projeto original. Todavia é necessário explicitar a partir de quando se inicia o prazo para a expedição da decisão do Tribunal a respeito da ação fiscalizatória.

Assim sendo, sugiro a seguinte redação para o § 2º do art. 1º:

“Art. 1º

§ 1º

§ 2º O prazo para a expedição de Decisão do Tribunal de Contas da União a respeito de ação fiscalizatória de obras e edificações será de 180 (cento e oitenta)

dias a partir do término desta, prorrogável mediante justificção fundamentada, uma única vez, por 90 (noventa) dias.”

Sala das Reuniões, em 18 de maio de 2004.

Deputado Carlos Alberto Leréia

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

O Projeto ora em exame dispõe que a suspensão, a sustação, o embargo ou qualquer outra forma de sobrestamento da execução de obras e edificações, determinada mediante ação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, fica vedada enquanto não encerrado o procedimento de fiscalização. A proposição prevê também que o prazo para decisão terminativa no processo fiscalizatório é de quarenta e cinco dias e que ao contratado será expedida prévia notificação para responder a todos os termos da ação fiscalizatória. O prazo poderia, se verificadas dificuldades procedimentais, ser prorrogado por quarenta e cinco dias, contanto que uma única vez.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou a matéria da forma de Substitutivo. Esse dá prazo de cento e oitenta e dias para que o Tribunal exare a sua decisão, e, se necessário, mediante justificção, mais noventa dias. A sustação, a suspensão, o embargo e qualquer outra forma de sobrestamento só poderá ser feita, segundo o Substitutivo, após decisão do Tribunal de Contas, sendo respeitadas, até então, todas as etapas contratuais ajustadas.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão examinar as proposições quanto à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa, consoante a alínea a do inciso IV do art. 32 do Regimento Interno desta Casa.

A primeira questão que se deve enfrentar é a da constitucionalidade da matéria. No que concerne à deflagração do processo

legislativo, sendo o Tribunal de Contas órgão auxiliar do Congresso, nos termos do art. 71 da Constituição federal, não há óbice à iniciativa de Parlamentar em tais conteúdos.

O Projeto, a despeito disso, apresenta problema incontornável. Ora, sendo o processo fiscalizatório complexo, composto de etapas, nem sempre interdependentes, ou com diferentes graus de interdependência, que variam caso a caso, impor que se condicione o sobrestamento de uma obra à finalização do referido processo nos parece transgressão do princípio da razoabilidade. Os eventuais abusos do Tribunal de Contas podem ser discutidos na Justiça, pela via do mandado de segurança (art. 102, I, d, da Constituição Federal). Verificado de plano o abuso, o Supremo Tribunal Federal poderá conceder liminar. Demais, muitas vezes a decisão final do Tribunal de Contas fica condicionada a perícias encomendadas a outras instituições, cujos prazos lhe escapam.

Exigir que a natureza dessas coisas fosse diferente configura injuridicidade. Há ainda que lembrar o fato de, constitucionalmente, o Tribunal de Contas da União fiscalizar recursos federais em uso pela própria União, ou por Municípios, Estados ou Distrito Federal. Isso torna ainda mais precária a formulação de prazos, pois o Tribunal se reporta a esses entes, os quais devem se reportar, no que concerne à fiscalização, freqüentemente, às empresas que subcontrataram. Retirar do Tribunal de Contas a possibilidade de decisões provisórias, liminares, parece-nos igualmente injurídico.

A matéria é, portanto, inconstitucional e injurídica, pois ofende o princípio da razoabilidade e da prudência.

Eis por que voto pela injuridicidade do Projeto de Lei nº 1.767, de 2003, e do Substitutivo a ele apresentado na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2008.

Deputado **PAES LANDIM**

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela injuridicidade do Projeto de Lei nº 1.767-A/2003 e do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Paes Landim.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Colbert Martins - Vice-Presidente no exercício da Presidência, Eliseu Padilha - Presidente, Antonio Carlos Pannunzio, Eduardo Cunha, Felipe Maia, Fernando Coruja, Francisco Tenorio, José Genoíno, Jutahy Junior, Luiz Couto, Marçal Filho, Marcelo Guimarães Filho, Márcio Marinho, Marcos Medrado, Mendonça Prado, Paes Landim, Paulo Magalhães, Regis de Oliveira, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Zenaldo Coutinho, Arnaldo Faria de Sá, Chico Lopes, Geraldo Pudim, Jair Bolsonaro, Leo Alcântara, Moreira Mendes, Valtenir Pereira, Vieira da Cunha, Vital do Rêgo Filho e William Woo.

Sala da Comissão, em 29 de abril de 2010.

Deputado **COLBERT MARTINS**
Presidente em exercício

FIM DO DOCUMENTO