



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.414-B, DE 2009 (Da Sra. Sueli Vidigal)

Regulamenta o prazo para julgamentos dos processos de irregularidades junto ao Tribunal de Contas da União – TCU; tendo pareceres: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação, com substitutivo (Relator: DEP. GLADSON CAMELI); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (Relator: DEP. EDUARDO CUNHA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIAÇÃO:

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

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

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

- Parecer do Relator
- Substitutivo oferecido pelo Relator
- Parecer da Comissão

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

- Parecer do Relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Tribunal de Contas da União – TCU terá prazo de noventa dias para a conclusão dos procedimentos de fiscalização e julgamento de processos sobre irregularidades em obras públicas financiadas pelo Governo Federal.

Art. 2º Se a existência de irregularidades não for confirmada pelos ministros do Tribunal de Contas da União, a obra suspensa, embargada ou qualquer outra forma de sobrerestamento de execução, será automaticamente levantada e reiniciada, sem prejuízo da continuidade dos trabalhos dos auditores e fiscais do Tribunal.

Parágrafo único. O Contratado deverá ser notificado previamente para responder, se assim o desejar, a todos os termos da ação fiscalizatória, devendo fazê-lo nos primeiros trinta dias a partir do recebimento da notificação.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei tem por escopo estabelecer um prazo razoável para que o Tribunal de Contas da União – TCU promova a fiscalização, conclusão e o julgamento dos processos envolvendo irregularidades em obras públicas financiadas pelo Governo Federal.

Para melhor ilustrar nossa preocupação, que também é uma preocupação da sociedade, reproduzimos trecho de artigo publicado no jornal “Estado de São Paulo”, que disponibilizamos abaixo:

“Merece exame atento do Congresso Nacional a sugestão do ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, de impor ao Tribunal de Contas da União (TCU) um prazo para a conclusão e julgamento de processos sobre irregularidades em obras públicas, que, por isso, ficam paralisadas. Estudo realizado a pedido de empresas de obras rodoviárias constatou que dezenas de grandes obras cujos contratos apresentavam indícios de irregularidade ficaram paralisadas por prazos longos, de até dois anos, por determinação do TCU, com prejuízo não só para as contratadas, mas sobretudo para a sociedade. "Indícios não necessariamente são irregularidades graves e muitas vezes não se confirmam", argumentou o ministro durante audiência da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, da qual participou para discutir o projeto de Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO). "Obras não podem ficar indefinidamente suspensas à espera de confirmação de indícios."

A Constituição dá ao TCU competência para sustar a execução de obras nas quais, por meio de fiscalização, tenha identificado indícios de irregularidades. De acordo com a Lei Orgânica do TCU, se verificada a existência de ilegalidade de ato ou contrato de responsabilidade de órgãos da União, o TCU dará prazo aos responsáveis para que tomem as providências necessárias para eliminá-la. Se não for atendido, sustará a execução do ato em que detectou a irregularidade e informará sua decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado.

Além dos poderes conferidos pela Constituição e por sua lei orgânica, nos últimos anos o TCU ganhou outros que o Congresso lhe atribuiu. Em 1995, por exemplo, foi incumbido de avaliar as obras inacabadas do governo federal e constatou a existência de 2,2 mil delas, cuja paralisação resultava em perdas de R\$ 15 bilhões na época. A LDO aprovada em 1997 deu-lhe competência para fiscalizar obras públicas, determinou que informasse ao Congresso aquelas em que houvesse indícios de irregularidades e estabeleceu que, a cada ano, aumentasse em 20% o número de obras fiscalizadas. Para isso, criou uma Secretaria de Obras e aumentou o número de fiscais.

Como resultado desse trabalho, cada vez mais intenso, no ano passado o TCU determinou a suspensão de 81 licitações e 41 repasses de recursos previstos em contratos ou convênios. Seus fiscais avaliaram no local 153 obras e recomendaram a paralisação de 48, a maioria por apresentar indícios de sobrepreço, superfaturamento e irregularidades na licitação. De acordo com cálculos do TCU, essas providências resultaram em benefícios de R\$ 2,8 bilhões ao erário.

Trata-se de um trabalho necessário para combater o mau uso dos recursos públicos, mas, no caso da paralisação de obras, o fato de não haver prazo legal para que o TCU conclua o processo e permita o reinício dos serviços resulta em perdas para a administração pública e para a sociedade. A suspensão impõe custos adicionais e retarda os benefícios que a obra propiciará.

O ministro Paulo Bernardo sugeriu que o Congresso emende o projeto de LDO enviado pelo governo, para nele incluir um prazo para a decisão do TCU a respeito das obras paralisadas. Assim, se a existência de irregularidades não for confirmada pelos ministros do TCU no prazo de noventa dias, a obra suspensa seria automaticamente reiniciada, sem prejuízo dos trabalhos dos auditores e fiscais do Tribunal.

Alguns congressistas entendem que o poder conferido ao TCU é excessivo. Estudo encomendado pela Associação Nacional de Empresas de Obras Rodoviárias, comparando o papel do TCU com o de órgãos correspondentes dos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e Nova Zelândia, concluiu que estes têm

menos poderes do que o brasileiro e, por isso, a paralisação de obras raramente ocorre naqueles países.

Parte da responsabilidade pelo excesso de poderes do TCU é do próprio Congresso. A Constituição estabelece que cabe ao Congresso Nacional tomar a decisão de sustar um contrato irregular e, imediatamente, solicitar ao Poder Executivo "as medidas cabíveis". O TCU só intervirá no caso se o Congresso ou o Executivo não agirem no prazo de noventa dias depois de identificadas as irregularidades. O Congresso não tem feito sua parte, mas o TCU faz o que tem de fazer."

O estabelecimento de um limite de noventa dias, portanto, visa evitar que a morosidade na apreciação e julgamento, pelo Tribunal de Contas da União possa causar danos irreparáveis às obras, inviabilizando sua continuidade ou deteriorem e deprecitem a parte executada ou em execução e, por conseguinte, gerem desperdício ou prejuízos ao erário, sem, contudo, deixar de garantir ao contratado o direito de resposta no âmbito administrativo da ação fiscalizatória em andamento.

Com esse intuito, e objetivando dar celeridade à ação fiscalizatória, de forma conclusiva, com incontestáveis benefícios para toda a sociedade, afinal constituem bens públicos, mitigando seus prejuízos e maximizando seus resultados, aguardamos anuênciam dos nobres pare para a presente proposição.

Sala das Sessões, em 10 de junho de 2009.

SUELÍ VIDIGAL
Deputada Federal – PDT/ES

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de fixação de prazo de noventa dias para que o Tribunal de Contas da União conclua, com julgamento de mérito, cada processo de apuração de irregularidades em obras públicas financiadas pelo Governo Federal.

Esgotado o referido prazo, sem comprovação das supostas irregularidades, as obras suspensas poderiam ser retomadas, sem prejuízo da continuidade dos trabalhos de fiscalização.

A proposição também preconiza a notificação da contratada para que possa se manifestar, em trinta dias, sobre todos os termos da ação fiscalizatória.

A autora pondera que a inexistência de prazo determinado para que o TCU se manifeste quanto à procedência dos indícios apontados é prejudicial para o erário e para a sociedade, pois, além dos prejuízos inerentes à interrupção das obras, a suspensão também protela o início de usufruto da obra pela população.

O prazo regimentalmente determinado transcorreu sem que fossem apresentadas emendas ao projeto, sujeito à apreciação conclusiva desta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

II - VOTO DO RELATOR

É de conhecimento público e notório que o Brasil tem sofrido enormes prejuízos em decorrência da realização de obras que sequer chegam a ser concluídas. Os esqueletos de obras inacabadas estão dispersos por todo o País.

O Tribunal de Contas da União tem demonstrado enorme preocupação a respeito da matéria, inclusive realizando levantamento detalhado das obras, custeadas com recursos federais, que foram paralisadas antes de sua conclusão. Além disso, tem tomado medidas para prevenir novos prejuízos, determinando a suspensão de processos ainda em fase de licitação e, diante de indícios de irregularidades como superfaturamento, também de contratos de execução de obras já em andamento.

Pairam sobre a Corte de Contas, porém, acusações de excesso de zelo. Em alguns casos, obras permanecem suspensas por longos períodos de tempo, sem que os indícios de irregularidades que deram causa à suspensão sejam comprovados. O resultado disso equivale ao da descontinuidade da obra em função da substituição da equipe de Governo e de suas prioridades: após determinado tempo, a deterioração da estrutura inconclusa torna a retomada da obra extremamente onerosa ou até inviável.

Não se pode esquecer, portanto, o caráter excepcional da interrupção de uma obra, com base em meros indícios de irregularidades.

Por outro lado, não se deve negar que o saldo resultante da atuação do Tribunal de Contas da União é altamente positivo para a Nação. Respondendo às críticas de que o TCU estaria paralisando o Programa de Aceleração do Crescimento, o Ministro José Jorge esclareceu que, das 2.446 obras em execução pelo programa, apenas cinco foram paralisadas por determinação do Tribunal.

Por conseguinte, é imperativo resguardar as prerrogativas da Corte de Contas. Sem prejuízo dessa premissa, reputamos conveniente estabelecer limite temporal para a suspensão preventiva da execução de obras. Entendemos, contudo, que o prazo de três meses, previsto na proposição sob parecer, não seria razoável. Em primeiro lugar, por desconsiderar o enorme volume de trabalho acumulado pela Corte de Contas, e em segundo, porque a apuração de irregularidades pode ser extremamente complexa.

Todavia, a fixação de prazo exíguo e improrrogável produziria efeito inverso ao que se pretende, qual seja, o de resguardar os recursos e os interesses públicos. Bastaria aos interessados em lesar o erário a adoção de medidas judiciais protelatórias para que o prazo se esgotasse. E isso nem seria necessário, para assegurar a continuidade de obras superfaturadas, caso o volume de processos enfrentados pelo TCU tornasse inviável a apreciação dos mesmos no prazo eventualmente estabelecido.

Considerando esses aspectos, optamos pela limitação dos efeitos da suspensão preventiva de obra ao prazo de seis meses. Reputamos esse prazo razoável, desde que se assegure, ao Plenário do Tribunal, a prerrogativa de prorrogá-lo sucessivamente.

Com respeito à forma, entendemos que a proposta deve ser incorporada à Lei Orgânica do TCU em lugar consubstanciar diploma legal autônomo, conforme originalmente previsto.

Pelo exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.414, de 2009, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 8 de outubro de 2009.

Deputado GLADSON CAMELI
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N^º 5.414, DE 2009

Acrescenta dispositivos à Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que “Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 43-A a 43-E:

“Art. 43-A Havendo indícios concretos e convincentes de irregularidades graves, o Tribunal determinará, cautelarmente, a suspensão total ou parcial do ato ou contrato, com bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira e fixará prazo de até trinta dias para que o responsável se pronuncie sobre os fatos apontados.

Parágrafo único. Consideram-se irregularidades graves os atos e fatos que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato, contrariem os princípios da Administração Pública, ou, à falta de garantias suficientes, potencialmente causem, ao erário ou a terceiros, prejuízos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado.

Art. 43-B A medida cautelar de que trata o art. 43-A produzirá efeitos pelo prazo máximo de cento e oitenta dias.

Art. 43-C O prazo fixado no art. 43-B somente poderá ser renovado, sucessivamente, pelo Plenário do Tribunal.

Art. 43-D Ao deliberar sobre o levantamento ou a renovação da medida cautelar, o Tribunal levará em conta os danos eventualmente decorrentes da suspensão da execução do ato ou contrato.

Art. 43-E Levantada a medida cautelar, a execução do ato ou contrato somente poderá ser novamente suspensa com fundamento em fatos novos, dos quais se dará imediato conhecimento à autoridade que determinou o levantamento da cautelar anterior.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em 8 de outubro de 2009.

Deputado GLADSON CAMELI
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente, com substitutivo, o Projeto de Lei nº 5.414/09, nos termos do parecer do relator, Deputado Gladson Cameli.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Sabino Castelo Branco - Presidente, Sérgio Moraes e Manuela d'Ávila - Vice-Presidentes, Andreia Zito, Daniel Almeida, Edgar Moury, Eudes Xavier, Fernando Nascimento, Gorete Pereira, Hermes Parcianello, Luciano Castro, Luiz Carlos Busato, Major Fábio, Mauro Nazif, Milton Monti, Paulo Pereira da Silva, Paulo Rocha, Roberto Santiago, Thelma de Oliveira, Vicentinho, Wilson Braga, Armando Abílio, Edinho Bez, Emilia Fernandes e Sebastião Bala Rocha.

Sala da Comissão, em 9 de dezembro de 2009

Deputada MANUELA D'ÁVILA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Deputada Sueli Vidigal que intenta regulamentar o prazo para julgamentos dos processos de irregularidades junto ao Tribunal de Contas da União.

Na justificação, sua autora esclarece que “(...) o presente projeto de lei tem por escopo estabelecer um prazo razoável para que o Tribunal de Contas da União – TCU promova a fiscalização, conclusão e o julgamento dos processos envolvendo irregularidades em obras públicas financiadas pelo Governo Federal.”

Aduz, ainda, que “(..) a Constituição dá ao TCU competência para sustar a execução de obras nas quais, por meio de fiscalização, tenha identificado indícios de irregularidades. De acordo com a Lei Orgânica do TCU, se verificada a existência de ilegalidade de ato ou contrato de responsabilidade dos órgãos da União, o TCU dará prazo aos responsáveis para que tomem as providências necessárias para eliminá-la. Se não for atendido, sustará a execução do ato em que detectou a irregularidade e informará sua decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado”.

Finalmente, conclui que “(...) o estabelecimento de um limite de noventa dias visa evitar que a morosidade na apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas da União, possa causar danos irreparáveis às obras, inviabilizando sua continuidade ou deteriorem e depreciem a parte executada ou em execução e, por conseguinte, gerem desperdício ou prejuízos ao erário, sem, contudo, deixar de garantir ao contratado o direito de resposta no âmbito administrativo da ação fiscalizatória em andamento.”

A proposição em apreço foi examinada, preliminarmente, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que, unanimemente, opinou por sua aprovação, com substitutivo, nos termos do parecer do relator, Deputado Gladson Cameli.

Cabe, agora, a esta Comissão de Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania analisá-la quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, a teor do que dispõe o art. 54, I, do Regimento Interno.

A matéria está submetida ao regime ordinário de tramitação e sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, consoante dispõe o art. 24, II, também do Regimento Interno.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Sobre os aspectos de competência deste Órgão Colegiado, constatamos que o Projeto de Lei nº 5.414, de 2009, e o substitutivo da Comissão de

Trabalho, de Administração e Serviço Público, observam as normas constitucionais relativas à competência da União para legislar sobre a matéria e à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República.

Não há, *in casu*, cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo, sendo, pois, legítima a iniciativa parlamentar concorrente.

Quanto à juridicidade, não vislumbramos qualquer conflito de ordem material entre o contido nas proposições em comento e os princípios e regras da ordem jurídica em vigor.

No tocante à técnica legislativa e redação empregadas, as proposições em tela conformam-se às prescrições da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Pelas precedentes razões, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.414, de 2009, e do substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala da Comissão, em 02 de dezembro de 2010.

Deputado EDUARDO CUNHA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.414-A/2009 e do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Eduardo Cunha.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Ricardo Berzoini - Presidente, Alessandro Molon, Fabio Trad e Luiz Carlos - Vice-Presidentes, Andre Moura, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Arthur Oliveira Maia, Asdrubal Bentes, Bonifácio de Andrada, Bruna Furlan, Dr. Dilson Drumond, Dr. Grilo, Eduardo Cunha, Eliseu Padilha, Esperidião Amin, Fábio Ramalho, Felipe Maia, Félix Mendonça Júnior, Francisco Araújo, Jerônimo Goergen, João Campos, João Paulo Lima, Jorginho Mello, José Nunes, Jutahy Junior,

Leonardo Picciani, Luiz Couto, Luiz Pitiman, Marçal Filho, Mauro Benevides, Mendonça Prado, Onofre Santo Agostini, Osmar Serraglio, Paulo Magalhães, Paulo Teixeira, Professor Victório Galli, Roberto Freire, Ronaldo Fonseca, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Valry Morais, Valtenir Pereira, Vicente Cândido, Vieira da Cunha, Bernardo Santana de Vasconcellos, Daniel Almeida, Dilceu Sperafico, Gabriel Guimarães, Geraldo Simões, Gonzaga Patriota, Gorete Pereira, Hugo Leal, Jaime Martins, Laercio Oliveira, Luiz Noé, Márcio Macêdo, Nazareno Fonteles, Odílio Balbinotti, Pauderney Avelino e Roberto Teixeira.

Sala da Comissão, em 5 de setembro de 2012.

Deputado RICARDO BERZOINI
Presidente

FIM DO DOCUMENTO