

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

EMENDA SUPRESSIVA Nº \_\_\_\_/2004  
Autor(a): Deputado NEY LOPES

Ao SUBSTITUTIVO do Projeto de Lei nº 3270/2000, que “acrescenta o Capítulo VI ao Título II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que ‘dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outra providências’, disciplinando a comunicação de irregularidades e ilegalidades apuradas em procedimentos no âmbito desse Tribunal e dá outras providências.”

Suprimam-se, do artigo 1º do Substitutivo à proposição, o artigo 61-A, e seus §§, e o artigo 61-B.

### Justificativa

A presente emenda tem a finalidade de corrigir alguns vícios de constitucionalidade e sanear problemas de juridicidade e técnica legislativa que acometem esses dispositivos do Substitutivo apresentado pelo Relator, já como reflexo dos problemas que acometem os dispositivos correspondentes do projeto original.

1) Primeiro há que se mencionar a **má técnica legislativa** do art. 61-A do Substitutivo, tendo em vista a inconsistência lógica entre o seu *caput* c/c o §3º, que tratam da obrigatoriedade de encaminhamento de deliberações do Tribunal e o prazo para o cumprimento da mesma, e seu §4º, que estabelece que as comunicações deste lei independem de deliberação do Tribunal.

É evidente a contradição de comandos nesse dispositivo: ou o Tribunal é obrigado a encaminhar a deliberação que constatou a irregularidade/ilegalidade praticada, ou é obrigado a encaminhar as apurações de irregularidade/ilegalidade independente de deliberação e, portanto, sem conclusão dos procedimentos fiscalizatórios.

2) O mandamento *caput* do art. 61-A e seu §3º do Substitutivo pecam por **injuridicidade** por não se adequar ao ordenamento jurídico vigente, em especial, aos próprios aos mandamentos da própria Lei nº 8.443/92, que a proposição está alterando, trazendo até questionamentos sobre sua **constitucionalidade**.

Esses dispositivos determinam ao Tribunal a obrigatoriedade de encaminhamento das deliberações que constatarem irregularidade e ilegalidade, no prazo de vinte dias contados de sua expedição, **independentemente** do trânsito em julgado da decisão no Tribunal.

Isso implicaria na divulgação de irregularidades, associadas ao nome dos responsáveis, antes do trânsito em julgado da deliberação do Tribunal, em frontal desrespeito aos princípios constitucionais da ampla defesa (art. 5º, LV) e do devido processo legal (art. 5º, LIV), pois o assunto ainda estaria pendente de recurso com efeito suspensivo no âmbito da Corte de Contas.

O Tribunal somente poderá dar cumprimento a esses dispositivos do Substitutivo se infringir os princípios constitucionais mencionados e o direito de recurso contra suas deliberações prevista na sua Lei Orgânica.

Por outro lado, se a Corte de Contas decidir respeitar esses mandamentos maiores do ordenamento jurídico em vigor, só o fará em descumprimento ao prazo de vinte dias para encaminhamento estipulado pelo Substitutivo ao projeto, vez que o dispositivo que trata do intervalo de vinte dias é omissivo quanto ao trânsito em julgado da decisão proferida pelo TCU.

Parece, clara, a injuridicidade e inconstitucionalidade intrínseca a esses dispositivos do Substitutivo.

**3)** A preocupação do PL e também do Substitutivo, em especial os arts. 61-A e 61-B deste último, em dar máxima efetividade ao **princípio constitucional da publicidade** aos julgados do Tribunal de Contas da União pela irregularidade e ilegalidade é salutar, **mas não deve ser o único princípio constitucional a ser observado**. Pode-se mencionar outro **princípio, também constitucional, da economicidade**, sem citar o não menos importante **princípio da razoabilidade**, que está prestes a ganhar *status* constitucional, caso a PEC nº 170/2003, aprovada no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados, seja aprovada.

Aqui não se está a dizer que o princípio da publicidade não vale o custo que lhe seja necessário, mas o propósito é trazer à reflexão a questão da racionalização. Note-se que na mesma medida em que **o princípio da publicidade é inafastável, o princípio da economicidade também o é**.

E, se os dois são igualmente importantes, é preciso conciliá-los. No presente caso, é imprescindível que o princípio da publicidade seja realizado do modo mais econômico possível. Logo, é preciso racionalizar os custos da divulgação das decisões do TCU.

Atualmente, o Tribunal já atende plenamente ao princípio da publicidade de suas decisões a um custo razoável aos cofres públicos. Todas as decisões, incluídos os pareceres, relatórios e votos são publicados, na íntegra, no Diário Oficial da União, que tem circulação nacional e é disponibilizado a toda Administração Pública, seja Federal, Estadual ou Municipal.

Vale lembrar que a publicação oficial é meio admitido pela Administração Pública para concretizar o princípio da publicidade. Se assim não fosse, o Poder Judiciário não poderia citar por Edital, nem as licitações seriam válidas caso não fossem distribuídas cartas-convites a todos os comerciantes do ramo no Brasil.

Acrescenta-se que além da publicação oficial, todos os julgados do Tribunal, bem como as informações a que se refere o § 2º do art. 61-A do Substitutivo, estão disponíveis para a consulta em seu *site* institucional, permitindo um acesso rápido, fácil e sem custo diretamente associado a essa divulgação pela internet.

Ademais, caso o interessado deseje receber em sua caixa postal eletrônica as informações imediatas do andamento dos processos que sejam de seu interesse, basta efetuar um simples cadastro no sistema de acompanhamento processual na *homepage* do TCU. Isso propicia que o interessado seja comunicado sobre cada movimentação do processo de seu interesse e, ao final, conheça o teor dos pareceres, relatórios, votos e acórdãos pertinentes.

Atualmente, mediante simples acesso aos sistemas de processamento informatizado do Tribunal, a despeito da redação conferida ao Projeto em tramitação, qualquer parlamentar federal ou estadual, vereador, membro do Ministério Público,

integrante de partido político ou de entidades representantes da sociedade civil, pode ter acesso às informações, na íntegra, dos julgados do Tribunal, inclusive dos pareceres, relatórios e votos condutores das decisões, sem gerar qualquer custo adicional.

Assim, os arts. 61-A e 61-B do Substitutivo tornam-se inadequados ou injurídicos, pois resvalam no princípio da razoabilidade, ensejando o encaminhamento de inúmeras decisões do Tribunal, para um respeitável elenco de interessados, **sobrelevando o princípio da publicidade em detrimento do princípio da economicidade, o que fere o princípio hermenêutico da ponderação de bens em ocasião de conflito de valores constitucionais.**

Como o projeto original e, por conseguinte, o Substitutivo não estabelece critérios para qualificar as irregularidades ou ilegalidades cujas deliberações deverão ser obrigatoriamente encaminhadas pelo Tribunal, deduz-se que todo e qualquer fato irregular ou ilegal será amplamente divulgado pela Corte de Contas.

Assim, para se ter uma idéia do efeito que a aprovação do Substitutivo teria sobre as atividades do TCU, vale observar que no exercício de 2002 o Tribunal apreciou/julgou 14.374 (quatorze mil, trezentos e setenta e quatro) processos. De acordo com esses números, o cumprimento do Substitutivo acarretaria uma demanda de serviços administrativos com ônus funcional gravoso às atividades do TCU, visto que o Tribunal estaria sujeito a selecionar, preparar e enviar um número que poderia chegar a 8.538.156 (oito milhões, quinhentos e trinta e oito mil, cento e cinquenta e seis) decisões apenas ao Congresso Nacional. Esta estimativa é resultado da multiplicação dos 594 titulares do Congresso pelos 14.374 julgados. Atente-se que não se está falando de páginas, ainda, mas de deliberações.

Esse número pode dobrar com facilidade se forem consideradas as Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, caso em que ter-se-ia algo em torno de 17.000.000 (dezessete milhões) de remessas de julgados do TCU, o que certamente exigiria mão de obra além da que o TCU dispõe.

Se forem considerados os diretórios nacionais dos partidos políticos e mais o indefinido número de entidades da sociedade civil que teriam direito de solicitar o recebimento dos julgados do Tribunal, conforme art. 61-B do Substitutivo, sequer se pode prever o montante de decisões a serem enviadas com regularidade pelo TCU.

Para cumprir a lei, que decorreria da aprovação do Substitutivo, a Corte de Contas seria obrigada a realocar servidores de áreas de interesse da fiscalização para a realização do serviço administrativo em questão, o que atenderia ao preceito legal, mas não sem relevante prejuízo à sua atribuição constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da administração pública.

Além de uma agressão ao princípio da economicidade, não é razoável que para cumprir esses dispositivos do Substitutivo, caso sejam aprovados, o Tribunal tenha que prejudicar a própria atividade de controle. É, portanto, um contra-senso que, com o objetivo de ampliar, da forma especificada no Substitutivo, a publicidade dos resultados das atividades de controle da administração pública, o Tribunal tenha que realocar recursos limitados, de tal modo a reduzir o próprio potencial de fiscalização, cujos resultados pretende-se dar ampla publicidade.

Como demonstrou-se, o objetivo maior do projeto original e do Substitutivo do Relator, de ampliar a publicidade das informações sobre irregularidades detectadas para fins de “controle da atividade pública” pelas autoridades e instituições indicadas, pode acabar por prejudicar o próprio controle que se pretende aperfeiçoar, dada a ausência de critério da proposição.

**4)** Aliás, em relação à ausência de critérios para qualificar as informações que os arts. 61-A e 61-B do Substitutivo pretendem dar publicidade, pode-se apontar aqui a **injuridicidade** desses dispositivo, visto que, ao contrário do que afirma o Relator no seu voto, já existem normativos legais na legislação em vigor que **disciplinam a matéria de forma mais criteriosa** que a proposição original e o Substitutivo, com **ampla publicidade** e, ao contrário do Substitutivo, com **efeitos extremamente benéficos ao controle** da administração pública.

É bem verdade, no entanto, que quando o presente projeto original foi apresentado, nos idos de 1999, essa legislação ainda estava em ampla e franca elaboração e aperfeiçoamento. Atualmente, entretanto, é uma legislação bastante assentada, cuja operação pode ser prejudicada ou tumultuada com a aprovação da presente proposição.

Tratam-se das leis anuais de diretrizes orçamentárias – LDOs. Essas leis têm determinado anualmente ao Tribunal o encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório contendo informações sobre obras e serviços fiscalizados pelo TCU que apresentaram indícios de irregularidades constantes das propostas anuais de orçamento. Essas obras e serviços são escolhidas pelo Tribunal de acordo com os critérios anualmente fixados pelas LDOs. Certifiquem-se os arts. 93 e 94 da LDO para 2004, Lei nº 10.707, de 30/07/2003.

Essas informações são encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, podendo chegar a **todos os senadores e deputados federais** que se interessarem, **conforme a sua área de atuação política**, pois há ampla divulgação, inclusive de forma regionalizada, nas páginas da internet tanto do Tribunal, quanto da CMO.

Essas informações recebem pareceres individualizados, por obra e serviço, dos relatores setoriais e do relator-geral da proposta orçamentária anual, além de ser objeto de pareceres individuais, ao longo do exercício financeiro, no caso das atualizações das informações anteriormente encaminhadas pelo Tribunal. Todos esses pareceres são discutidos e votados pela Comissão de Orçamento, colocando em destaque o controle da atividade pública, como prevê o projeto em exame.

Afirma-se que as LDOs têm tratado o assunto de forma mais criteriosa do que o projeto original e seu Substitutivo, porque, além do encaminhamento das informações selecionadas da forma especificada pelas leis, que não se limitam a deliberação em si do Tribunal, a comunicação exigida do TCU tem o objetivo de municiar o Congresso Nacional de elementos que sustentem sua decisão de **suspensão da execução orçamentária, física e financeira da obra ou serviço apontado com irregularidade grave até que o problema seja saneado pelo executor**.

O encaminhamento das informações pelo Tribunal tem, portanto, um objetivo específico e claro que tem efeitos positivos para o controle da administração pública. A paralisação da obra ou serviço irregular até o saneamento do problema é uma consequência prática importante da comunicação das irregularidades ao Parlamento, contribuindo para o controle da coisa pública.

O mesmo não pode ser dito das comunicações previstas no Substitutivo, que, por não ter consequência maior para o controle da coisa pública, não passariam de mero encaminhamento de uma infinidade de papéis a autoridades e instituições, que não teriam obrigação de dar prosseguimento algum aos achados, servindo, na maioria dos casos, para lotar os seus arquivos.

O excesso de informações a serem encaminhadas por determinação do Substitutivo, se for aprovado, acabaria prejudicar o próprio controle. Isso porque por não definir prioridades seletivas, as comunicações de maior relevância, que mereceriam atenção e cuidados especiais, poderão ser relegadas ou desprezadas, recebendo tratamento menos incisivo em função do significativo número de ocorrências de menor potencial de dano ao erário.

Por último, a despeito das leis anuais de diretrizes orçamentárias preverem o encaminhamento das informações apenas a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, não se pode diminuir o **alcance da publicidade** dessas informações nos estados, nos municípios e na imprensa em geral.

É relevante colocar que a paralisação do empreendimento, prevista nas LDOs, tem efeitos práticos e políticos nos estados e nos municípios onde ele se encontra, o que acaba chegando ao conhecimento das respectivas assembléias legislativas e câmaras municipais, além dos respectivos órgãos do poder executivo, sem contar com a comunidade local.

Claro está que tal situação demonstra a necessidade de que seja adotada por esta Casa as medidas necessárias à correção de tais constitucionalidades e injuridicidades do Substitutivo, o que buscamos viabilizar através da presente emenda que apresentamos aos nobres pares e, esperamos seja acatada.

Sala das Comissões, 26 abril de 2004.

Deputado NEY LOPES