

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 460, DE 1997

(Apensada a PEC nº 553, de 2006)

Institui o Sistema de Controle Interno de Administração Pública e dá outras providências.

Autor: Deputado AUGUSTO NARDES e outros

Relator: Deputado PAES LANDIM

I - RELATÓRIO

1. A Proposta de Emenda à Constituição, sob exame, tem em vista:

1º. acrescentar ao inciso **III**, do **art. 52**, da Constituição Federal, a alínea **f**, transpassando a atual alínea **f** para alínea **g**, incluindo na competência privativa do Senado Federal a aprovação prévia, por voto secreto, após arguição pública, da escolha do **Controlador-Geral da União**;

2º. incluir no inciso **XI** do **art. 52**, ao lado do Procurador-Geral da República, o **Controlador-Geral da União**, para que a sua exoneração de ofício, antes do término do mandato, seja aprovada, por maioria absoluta e voto secreto, pelo Senado Federal;

3º. converter o atual **parágrafo único** do **art. 70** em **§ 1º**, acrescentando-lhe o **§ 2º**, estendendo a ação do Tribunal de Contas da União às entidades direta ou indiretamente controladas;



4623AC1648

4º. dar nova redação ao **art. 74**, para: a) estabelecer no caput que o **Sistema de Controle Interno da Administração Pública da União** tem como órgão central a Controladoria Geral da União e, como órgãos setoriais e seccionais, unidades de controle interno nos órgãos e entidades de cada Poder; b) fixar no **§ 1º**, como **finalidades do Sistema de Controle Interno**, além de outras que a lei ditar, avaliar o cumprimento das metas e a execução dos planos e programas governamentais, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos da União (I), evidenciar a obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública federal, bem como avaliar os resultados, quanto à legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (II), exercer o controle das operações de crédito, avais garantias e demais obrigações, bem como dos direitos e haveres da União (III), realizar auditorias e inspeções de natureza contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional na administração pública (IV), apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (V, mantendo a redação do atual inciso IV); c) assegurar, no **§ 2º**, à **Controladoria Geral da União** autonomia funcional e administrativa, na forma da sua lei orgânica, e orçamentária, nas condições e limites firmados na lei de diretrizes orçamentária; d) determinar, no **§ 3º**, que o **Controlador Geral da União** seja nomeado pelo Presidente da República, dentre os integrantes da carreira de controle interno, para mandato de dois anos, após aprovação, pelo voto da maneira absoluta, do Senado Federal, permitida uma recondução e, no **§ 4º**, que a sua exoneração, por iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos membros do Senado seja precedida de autorização da maioria absoluta do Senado; e) determinar, no **§ 5º**, que o ingresso na carreira de controle interno se faça mediante concurso público de provas e títulos, nele assegurada a participação das autarquias profissionais, relacionadas com os requisitos profissionais de admissão; f) assegurar, no **§ 6º**, aos membros da Controladoria



no exercício regular de suas atribuições, independência funcional, observadas as garantias e vedações aplicáveis aos membros do Ministério Público; **g)** manter, como **§ 7º**, o conteúdo do atual **§ 2º** do **art. 74**, substituindo os "responsáveis pelo controle interno" por "membros da Controladoria Geral da União", incluindo além de irregularidade e ilegalidade, a ciência de "dano ao patrimônio público", impondo o prazo máximo de dez dias para a comunicação ao Tribunal; **h)** alterar, no **§ 8º**, o atual **§ 2º**, substituindo "partido político, associação ou sindicato" por "entidade", simplesmente, ao lado do cidadão, como parte legítima para denunciar, agora também perante a Controladoria, a ocorrência de atos irregulares, ilegais ou lesivos ao patrimônio público, só podendo ser arquivada a denúncia mediante ato fundamentado de responsabilidade da autoridade competente; **i)** determinar, no **§ 9º**, que a Controladoria envie trimestralmente ao Congresso Nacional, relatório circunstanciado dos trabalhos desenvolvidos, especialmente das auditorias e infrações realizadas;

5º. converter o atual **parágrafo único** do **art. 75** em **§ 1º**, acrescentado ao artigo o **§ 2º**, dispondo que as normas de organização e funcionamento da Controladoria Geral da União aplicam-se aos sistemas de controle interno dos Estados e do Distrito Federal e, no que couber, aos Municípios.

2. A justificativa da proposição realça que a aplicação criteriosa e pertinente dos recursos públicos depende de acompanhamento e controle sistemático das atividades dos órgãos e entidades da Administração Pública, através de sistema dotado de autonomia comparável a da Procuradoria Geral da República, assegurando também a seus integrantes as mesmas garantias e vedações dos membros do Ministério Público, necessárias ao pleno exercício de suas funções, além de comprometer, da mesma maneira, os Poderes Executivo e Legislativo no procedimento de nomeação e exoneração da chefia superior.



Afirma-se que a contrapartida dessas prerrogativas está na competência e responsabilidade do órgão e de seus servidores, que, em caso de omissão, responderão solidariamente por irregularidades, ilegalidades ou danos ao patrimônio público, e que o sistema adquire caráter integrado, pois que atua em todos os Poderes.

Foi apensada a PEC nº 553, de 2006, de autoria do Deputado Rodrigo Maia e outros.

Prevê a inclusão de cinco artigos no texto constitucional, logo após o artigo 74.

O primeiro diz que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo é constituído por subsistema de administração financeira, de orçamento e de contabilidade e auditoria, tendo como órgãos centrais, respectivamente, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da República.

Diz, ainda, que a ação setorial dos dois primeiros subsistemas “será desempenhada pela orientação normativa e fiscalização específica, respectivamente, dos órgãos centrais”.

O segundo artigo define as atribuições da Controladoria-Geral da União.

O terceiro artigo diz que o titular da Controladoria será nomeado pelo Presidente da República e que deve observar requisitos ligados a conhecimento técnico, experiência funcional e idoneidade pessoal.

O quarto artigo indica circunstâncias que impediriam a nomeação para cargo em confiança no Sistema de Controle Interno e para cargos



que impliquem gestão de recursos financeiros. Tais circunstâncias relacionam-se à responsabilidade por atos julgados irregulares por tribunais de contas ou pela condenação administrativa por ato lesivo ao patrimônio público.

O quinto prevê a transferência dos órgãos de controle interno, assessorias ou quaisquer outros que atuem em contabilidade e auditoria, para a Controladoria-Geral, e que em cento e oitenta dias a contar da publicação, lei de autoria do Executivo detalhará a estrutura e competência específica dos referidos sistemas.

Nos termos constitucionais e regimentais, cabe a esta Comissão manifestar-se quanto à admissibilidade das propostas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Inexistentes óbices formais à apresentação de Proposta de Emenda à Constituição, devemos examinar a natureza do sugerido nas duas propostas e cotejá-la com o disposto no artigo 60, § 4º, da Constituição da República.

O objetivo essencial das duas proposições é criar um sistema – baseado, naturalmente, na existência de um dado órgão centralizador das ações – de controle interno da Administração Pública.

Como vimos, as finalidades desse sistema revestem-se, todas e sempre, do caráter de ações administrativas vinculadas ao exercício das ações do Poder Executivo e respectivo controle.



Assim, ainda que na justificativa fale-se em “caráter integrado, pois atua em todos os Poderes”, estamos diante da sugestão de criar-se um órgão integrante da estrutura do Poder Executivo.

Assim, tal órgão (ou conjunto de órgãos) executivo atuaria, também, na fiscalização dos atos de natureza administrativa do Congresso Nacional e do Poder Judiciário.

Ora, parece-me que o objetivo é criar um “superórgão” de controle, cujas ações espalham-se por toda a Administração federal.

Nisso há dois problemas, e bastante graves.

Primeiro, parece-me que se ignora o conteúdo e implicações do artigo 2º da Constituição da República, segundo o qual os Poderes da União, Legislativo, Executivo e Judiciário, são independentes e harmônicos entre si.

À vista desse marco referencial, como admitir-se que um órgão do Poder Executivo detenha poder de controle sobre atos do Poder Legislativo e Judiciário?

O segundo problema reside no equivocado exercício de iniciativa congressional de reforma do texto constitucional.

De fato, as propostas visam à criação de um órgão que, não sendo nem legislante nem julgador, encontra sede no Poder Executivo.

Não se pode validar, então, iniciativa congressional de reforma do texto constitucional não apenas “tendente a abolir”, mas que ignora, de fato, a independência do Poder Executivo.



Não sendo convincente qualquer argumento no sentido de a controladoria pairar entre os Poderes (coisa, aliás, impensável num Estado de Direito onde se reconhecem apenas três poderes), considero as duas propostas irremediavelmente viciadas pelo erro.

Pelo exposto, opino pela inadmissibilidade da PEC 460/97 e da PEC nº 553/06, por ofenderem o previsto no artigo 60, § 4º, III, da Constituição da República.

Sala da Comissão, em 08 de agosto de 2006.

Deputado **PAES LANDIM**
Relator



4623AC1648