



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 358, DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, tendo como primeiro signatário o Senador Renato Casagrande, que acrescenta o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal, dispondo sobre as atividades do sistema de controle interno.

RELATOR: Senador **INÁCIO ARRUDA**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2009, que tem como primeiro signatário o Senador Renato Casagrande, objetiva inscrever no texto constitucional regras sobre a organização das atividades do sistema de controle interno da administração pública.

A proposição é constituída de apenas dois artigos. O art. 1º determina que o art. 37 da Constituição Federal – que enumera as principais regras de atuação da administração pública direta e indireta de todas as esferas federativas – seja acrescido do inciso XXIII, com a seguinte redação:

Art. 37.

.....

XXIII – as atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria,

controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.

.....
O art. 2º veicula a cláusula de vigência da Emenda Constitucional que decorrer da PEC, na data de sua promulgação.

A justificação da PEC esclarece que a sua apresentação é resultado de diversos debates e seminários realizados no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal nos anos de 2008 e 2009, incorporando sugestões e demandas dos próprios agentes do controle interno. Ainda de acordo com a justificação, a proposta fortalece a estruturação dos sistemas de controle interno em todas as unidades federativas, caracterizando sua atuação como essencial para o funcionamento da administração pública e firmando a moralizadora exigência de que o sistema seja organizado com base em órgãos permanentes e em carreiras específicas de servidores concursados.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Subscrita por trinta e um Senadores, a PEC em exame observa a exigência firmada no art. 60, inciso I, da Lei Maior, de que a proposta de alteração do texto constitucional seja apresentada por, no mínimo, um terço dos membros de qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional. Os requisitos formais de admissibilidade de tramitação de propostas de emenda à Constituição inscritos nos §§ 1º e 5º do art. 60 da Carta Política foram igualmente respeitados, uma vez que não vigora no País estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal, e a matéria abordada na proposta não foi, na presente sessão legislativa, rejeitada ou tida como prejudicada.

Ademais, a matéria abordada na proposta não representa transgressão às cláusulas pétreas de nosso regime constitucional, consagradas no § 4º do art. 60 da Carta Magna, do que concluímos pela constitucionalidade da PEC nº 45, de 2009.

Passemos ao exame do mérito da proposição. O novo inciso que se pretende acrescentar ao art. 37 da Constituição estabelece regras relativas às *atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a que faz referência o art. 74*, classificando-as como *essenciais ao funcionamento da administração pública*. São enumeradas, de forma não-exaustiva, funções a serem exercidas pelo sistema de controle interno: *ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição*. Firmam-se, por fim, duas exigências para as atividades do sistema de controle interno: que sejam *desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei*.

O art. 74 da Constituição Federal determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário mantenham, de forma integrada, sistema de controle interno, citando os objetivos que ele deve perseguir, quais sejam: *i) avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; ii) comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; iii) controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e iv) apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional*. Assim, para constituir o sistema de controle interno, nos termos do comando constitucional em apreço, órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem atuar de forma integrada para exercer suas atribuições de avaliação, controle e fiscalização das atividades do Poder Público.

A qualificação, no texto constitucional, das atividades do sistema de controle interno da União, Estados, Distrito Federal e Municípios como essenciais ao funcionamento da administração pública é consentânea com a relevância que se confere, em um regime democrático, à tarefa de fiscalizar a atuação do Estado na aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. Consideramos positiva, também, a indicação das funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição como constituintes das atividades do sistema de controle interno, em vista do impacto que a exemplificação deve ter, no sentido de fazer com que o Poder Público, em todas as unidades federativas, promova a consolidação dessas atividades.

A determinação para que as atividades do sistema de controle interno sejam desempenhadas por órgãos de natureza permanente é importante para fortalecer a estruturação do sistema e explicitar a necessidade de que atue de forma continuada, como instituição essencial ao regime democrático, independente da disposição meramente circunstancial de um governo. No mesmo sentido, a exigência de que as atividades do sistema de controle interno sejam executadas por servidores públicos organizados em carreiras específicas confere vigor aos órgãos que integram o sistema, pela profissionalização que a medida promove, bem como pela maior independência proporcionada pela sujeição ao regime impessoal e isonômico da seleção por concurso público.

Somos, pelas razões apresentadas, favoráveis à aprovação, na íntegra, da PEC nº 45, de 2009. No intuito, unicamente, de aperfeiçoar a proposta, apresentamos duas emendas. A primeira delas, para que o art. 1º faça referência expressa à Constituição Federal e para corrigir, no inciso que se pretende acrescentar ao art. 37 da Lei Maior, o início do texto em letra maiúscula. Ainda no art. 1º acatamos a sugestão do Senador Pedro Taques, apresentada durante o debate da matéria, de eliminar a expressão “*da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”, uma vez que o Art. 74 mencionado no texto já faz referência aos poderes da república. Também o Senador José Pimentel, em relação ao art. 1º, propôs a “*forma de Lei Complementar*” e não Lei Ordinária, como inicialmente estava previsto. A relevância dessa sugestão, que de pronto acatamos, contempla o interesse de vincular o pacto federativo, determinando a obrigatoriedade de que os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.565 Municípios tenham a organização também do seu Controle Interno. Na forma original do Projeto ficaria dependendo de uma lei de cada ente do pacto federativo para que se materialize o sistema de controle. Com a alteração para: “*na forma de Lei Complementar*”, caberá ao Congresso Nacional legislar, criando regras permanentes, complementando e aprimorando o que já existe.

A segunda emenda que apresentamos determina que a Emenda Constitucional que decorrer da PEC entrará em vigor na data de sua *publicação*, e não de sua *promulgação*.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, a seguinte redação:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:

“**Art. 37.**

.....
XXIII – as atividades do sistema de controle interno, previstas no art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma de lei complementar.

.....” (NR)

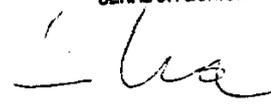
EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, a seguinte redação:

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

Sala da Comissão, 4 de abril de 2012.

SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA, Presidente

 , Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PCC Nº 45 DE 2009

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 04/04/2012, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>Senador Eunício Oliveira</i>	
RELATOR: <i>Senador Inácio Arruda</i>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B e PRB)	
JOSÉ PIMENTEL <i>José Pimentel</i>	1. EDUARDO SUPPLY <i>Eduardo Supply</i>
MARTA SUPPLY <i>Marta Supply</i>	2. ANA RITA <i>Ana Rita</i>
PEDRO TAQUES <i>Pedro Taques</i>	3. ANÍBAL DINIZ
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>Antônio Carlos Valadares</i>	5. LINDBERGH FARIAS
INÁCIO ARRUDA <i>Inácio Arruda</i>	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES <i>Eduardo Lopes</i>	7. HUMBERTO COSTA
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSC e PV)	
EUNÍCIO OLIVEIRA <i>Eunício Oliveira</i>	1. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON <i>Pedro Simon</i>	2. CLÉSIO ANDRADE <i>Clésio Andrade</i>
ROMERO JUCÁ <i>Romero Jucá</i>	3. EDUARDO BRAGA <i>Eduardo Braga</i>
VITAL DO RÉGO <i>Vital do Rêgo</i>	4. RICARDO FERRAÇO <i>Ricardo Ferraço</i>
RENAN CALHEIROS <i>Renan Calheiros</i>	5. LOBÃO FILHO
LUIZ HENRIQUE <i>Luiz Henrique</i>	6. WALDEMIR MOKA
FRANCISCO DORNELLES <i>Francisco Dornelles</i>	7. BENEDITO DE LIRA
SÉRGIO PETECÃO <i>Sérgio Petecão</i>	8. LAURO ANTONIO <i>Lauro Antonio</i>
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES <i>Aécio Neves</i>	1. LÚCIA VÂNIA <i>Lucia Vânia</i>
ALOYSIO NUNES FERREIRA <i>Aloysio Nunes Ferreira</i>	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS <i>Alvaro Dias</i>	3. CÍCERO LUCENA
DEMÓSTENES TORRES <i>Demóstenes Torres</i>	4. JOSÉ AGRIPINO
PTB	
ARMANDO MONTEIRO <i>Armando Monteiro</i>	1. CIRO NOGUEIRA
GIM ARGELLO <i>Gim Argello</i>	2. MOZARILDO CAVALCANTI
PR	
MAGNO MALTA <i>Magno Malta</i>	1. JOÃO RIBEIRO
PSOL	
RANDOLFE RODRIGUES <i>Randolfe Rodrigues</i>	1. VAGO

Atualizada em: 27/03/2012

ASSINAM O PARECER
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45 , DE 2009
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 04/04/12 ,
COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA
COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO,
DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

- 1- Américo Luiz
- 2- [Handwritten Signature]
- 3- [Handwritten Signature] - Pinheiro PT/RS
- 4- [Handwritten Signature] Fico [Handwritten]
- 5- [Handwritten Signature] (PP/RS)
- 6- [Handwritten Signature]
- 7- [Handwritten Signature]
- 8- [Handwritten Signature]

ASSINAM O PARECER
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45, DE 2009
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 04/04/2012, COMPLEMENTANDO AS
ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO
ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS)
SENHORES(AS) SENADORES(AS):

1- Aníbal Diniz

2- Cícero Lucena

3- Walter Pinheiro

4- Flexa Ribeiro

5- Ana Amélia

6- Cristovam Buarque

7- Cyro Miranda

8 – Eduardo Lopes

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Seção I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

~~V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei;~~

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

~~VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;~~

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

~~X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;~~

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)

~~XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito; (Vide Lei nº 8.448, de 1992)~~

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

~~XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º;~~

~~XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento;~~

~~XV - os vencimentos dos servidores públicos são irredutíveis, e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI e XII, 150, II, 153, III e § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, 1998)~~

~~XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários;~~

~~XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público;~~

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

~~c) a de dois cargos privativos de médico; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)~~

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

~~XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;~~

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

~~§ 3º - As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.~~

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal

ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orçânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

.....

Subseção II
Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

.....

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

.....

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador INÁCIO ARRUDA

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2009, que tem como primeiro signatário o Senador Renato Casagrande, objetiva inscrever no texto constitucional regras sobre a organização das atividades do sistema de controle interno da administração pública.

A proposição é constituída de apenas dois artigos. O art. 1º determina que o art. 37 da Constituição Federal – que enumera as principais regras de atuação da administração pública direta e indireta de todas as esferas federativas – seja acrescido do inciso XXIII, com a seguinte redação:

Art. 37.

.....
XXIII – as atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.
.....

O art. 2º veicula a cláusula de vigência da Emenda Constitucional que decorrer da PEC, na data de sua promulgação.

A justificação da PEC esclarece que a sua apresentação é resultado de diversos debates e seminários realizados no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal nos anos de 2008 e 2009, incorporando sugestões e demandas dos próprios agentes do controle interno. Ainda de acordo com a justificação, a proposta fortalece a estruturação dos sistemas de controle interno em todas as unidades federativas, caracterizando sua atuação como essencial para o funcionamento da administração pública e firmando a moralizadora exigência de que o sistema seja organizado com base em órgãos permanentes e em carreiras específicas de servidores concursados.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Subscrita por trinta e um Senadores, a PEC em exame observa a exigência firmada no art. 60, inciso I, da Lei Maior, de que a proposta de alteração do texto constitucional seja apresentada por, no mínimo, um terço dos membros de qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional. Os requisitos formais de admissibilidade de tramitação de propostas de emenda à Constituição inscritos nos §§ 1º e 5º do art. 60 da Carta Política foram igualmente respeitados, uma vez que não vigora no País estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal, e a matéria abordada na proposta não foi, na presente sessão legislativa, rejeitada ou tida como prejudicada.

Ademais, a matéria abordada na proposta não representa transgressão às cláusulas pétreas de nosso regime constitucional, consagradas no § 4º do art. 60 da Carta Magna, do que concluímos pela constitucionalidade da PEC nº 45, de 2009.

Passemos ao exame do mérito da proposição. O novo inciso que se pretende acrescentar ao art. 37 da Constituição estabelece regras

relativas às *atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a que faz referência o art. 74, classificando-as como essenciais ao funcionamento da administração pública*. São enumeradas, de forma não-exaustiva, funções a serem exercidas pelo sistema de controle interno: *ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição*. Firmam-se, por fim, duas exigências para as atividades do sistema de controle interno: que sejam *desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei*.

O art. 74 da Constituição Federal determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário mantenham, de forma integrada, sistema de controle interno, citando os objetivos que ele deve perseguir, quais sejam: *i) avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; ii) comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; iii) controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e iv) apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional*. Assim, para constituir o sistema de controle interno, nos termos do comando constitucional em apreço, órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem atuar de forma integrada para exercer suas atribuições de avaliação, controle e fiscalização das atividades do Poder Público.

A qualificação, no texto constitucional, das atividades do sistema de controle interno da União, Estados, Distrito Federal e Municípios como essenciais ao funcionamento da administração pública é consentânea com a relevância que se confere, em um regime democrático, à tarefa de fiscalizar a atuação do Estado na aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. Consideramos positiva, também, a indicação das funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição como constituintes das atividades do sistema de controle interno, em vista do impacto que a exemplificação deve ter, no sentido de fazer com que o Poder Público, em todas as unidades federativas, promova a consolidação dessas atividades.

A determinação para que as atividades do sistema de controle interno sejam desempenhadas por órgãos de natureza permanente é importante para fortalecer a estruturação do sistema e explicitar a necessidade de que atue de forma continuada, como instituição essencial ao regime democrático, independente da disposição meramente circunstancial de um governo. No mesmo sentido, a exigência de que as atividades do sistema de controle interno sejam executadas por servidores públicos organizados em carreiras específicas confere vigor aos órgãos que integram o sistema, pela profissionalização que a medida promove, bem como pela maior independência proporcionada pela sujeição ao regime impessoal e isonômico da seleção por concurso público.

Somos, pelas razões apresentadas, favoráveis à aprovação, na íntegra, da PEC nº 45, de 2009. No intuito, unicamente, de aperfeiçoar a técnica legislativa da proposta, sem alterar seu conteúdo, apresentamos duas emendas à proposição. A primeira delas, para que o art. 1º faça referência expressa à Constituição Federal e para corrigir, no inciso que se pretende acrescentar ao art. 37 da Lei Maior, o início do texto em letra maiúscula e a ausência de pontuação após o vocábulo *Municípios* e nas expressões *em especial* e *na forma da lei*. A segunda emenda que apresentamos determina que a Emenda Constitucional que decorrer da PEC entrará em vigor na data de sua *publicação*, e não de sua *promulgação*.

Ainda com respeito à avaliação da técnica legislativa da proposta, convém esclarecer que preferimos manter, no novel inciso, a referência expressa à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa referência poderia, a princípio, ser considerada dispensável, uma vez que o *caput* do art. 37 da Constituição já promove menção a todos os entes federativos. Acreditamos, no entanto, que a manutenção da referência se justifica não apenas pela simples extensão do art. 37 da Constituição, mas pela clareza que proporciona ao comando.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, a seguinte redação:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:

“**Art. 37.**

.....
XXIII – as atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma da lei.

.....” (NR)

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, a seguinte redação:

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

Sala da Comissão, 4 de abril de 2012.

, Presidente

, Relator



Publicado no DSF, de 12/04/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

(OS>11285/2012)