



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 142, DE 2015

Altera o art. 49, IX, da Constituição Federal de 1988, para estabelecer prazo de cento e vinte dias para julgamento das contas anuais do Presidente da República, sob pena de sobrestamento da pauta do Congresso Nacional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3.º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso IX do artigo 49 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 49.....

.....

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, no prazo de cento e vinte dias a contar de seu recebimento, juntamente com a apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de governo, sob pena de sobrestamento da pauta do Congresso Nacional;

.....” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

Conforme o art. 84, XXIV, da Carta Magna, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Por sua vez, reza o art. 49, IX, da CF/88, que é competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Nota-se, assim, que o inciso IX do art. 49 prevê duas competências exclusivas do Parlamento: i) o julgamento anual das contas prestadas pelo Presidente da República; e ii) a apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de governo.

O julgamento político das contas de governo do chefe do Executivo consubstancia típica atividade de controle externo do Congresso Nacional (função julgadora do Parlamento), cujo exercício é feito com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ao qual compete, nos termos do art. 71, I, da CF/88, apreciar essas contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (função consultiva do TCU).

A prestação de contas é típica atividade republicana. Todo aquele que administra a *res publica* tem por dever demonstrar claramente que o faz segundo os preceitos da boa gestão. Nesse sentido, o art. 70 da CF/88 prevê que 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Já o parágrafo único desse artigo reza que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Verifica-se, por outro lado, que nossa Lei Maior estabelece prazo tanto para o Presidente da República prestar anualmente suas contas (sessenta dias após a abertura da sessão legislativa), como para o Tribunal de Contas da União emitir o parecer prévio sobre

tais contas (sessenta dias a contar do seu recebimento), sendo, todavia, silente quanto ao prazo para que o Congresso Nacional realize o julgamento das contas presidenciais, após instruídas com o parecer prévio da Corte de Contas. No caso do prazo para a prestação das contas pelo Executivo, inclusive, a Carta Magna vai além, dispondo que, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro dos citados sessenta dias, competirá privativamente à Câmara dos Deputados proceder à tomada das contas (art. 51, II, CF/88). Além disso, o art. 9º da Lei nº 1.079/1950 estabelece ser crime de responsabilidade do Presidente da República contra a probidade na administração não prestar ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior.

Uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) seria a proposição adequada para corrigir essa lacuna, estabelecendo, também para o Parlamento, um prazo para que realize o julgamento das contas de governo do chefe do Executivo, bem como uma consequência pelo seu descumprimento, a fim de que tal matéria, referente ao exercício anterior, possa ser encerrada dentro de um período razoável, em prol das boas práticas de gestão pública e da contabilidade governamental.

Vale lembrar que a questão não é de caráter meramente normativo, pois os últimos anos têm mostrado que o Congresso Nacional, no qual se inclui a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização CMO, provavelmente em razão da ausência de prazo constitucional, tem adiado o julgamento das contas anuais do Presidente da República para além do razoável. Como exemplo, citem-se as contas do exercício de 1989 (José Sarney), aprovadas em 1992; as do exercício de 1993 (Itamar Franco), aprovadas em 2002; as de 1995 a 2001, com exceção de 1999 (Fernando Henrique Cardoso), aprovadas em 2002; e as de 1999 (Fernando Henrique Cardoso), aprovadas em 2003.

As contas de 2002, último ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, receberam parecer pela aprovação no âmbito da CMO em 2010, mas ainda não foram apreciadas pelo Congresso Nacional. Com relação aos exercícios financeiros de 2003 a 2008 (Luiz Inácio Lula da Silva), observa-se que a apreciação das contas pela CMO, em todos os casos, ocorreu após o encerramento do ano em que foram prestadas. Além disso, em nenhum

desses casos houve o julgamento das contas pelo Congresso, ato consubstanciado no pertinente Decreto Legislativo.

Os Projetos de Decreto Legislativo relativos às contas do período 2002 a 2008 se encontram na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, aguardando inclusão na Ordem do Dia do Senado ou prontos para pauta no Plenário da Câmara dos Deputados¹. As contas do período de 2009 a 2013 (últimos dois anos do Governo Luiz Inácio Lula da Silva e primeiros três anos do Governo Dilma Rousseff) ainda não foram apreciadas pela CMO e, portanto, não puderam ser julgadas pelo Congresso Nacional. Em resumo, as contas do Presidente da República não são julgadas pelo Congresso Nacional desde o exercício de 2002. Há, ainda, os casos emblemáticos dos exercícios de 1990 e 1991 (Collor), ainda pendentes de deliberação pelo Congresso Nacional.

Vale ressaltar que essa competência do Congresso Nacional tem natureza de controle político, representando o acompanhamento, em nome da sociedade, do desempenho governamental na implementação das políticas públicas e no atendimento às demandas da população. Assim, a correta e tempestiva apreciação das ações de Governo pelo Parlamento (pois quem julga necessariamente aprecia) serve como importante *feedback* para a formulação e a adequação dos futuros programas de Governo, destinados a combater as mazelas nacionais.

Por essa razão propomos que a apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de governo ocorra juntamente com o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, no prazo de cento e vinte dias a contar de seu recebimento.

Tendo em vista esse viés político do julgamento das contas presidenciais, o atraso do Legislativo em exercer essa competência constitucional é, sem dúvida, danoso para o Brasil, pois a apreciação das contas pelo Congresso Nacional, por ocasião de seu julgamento, é capaz de fornecer importantes subsídios para o planejamento das novas ações de Governo.

¹ O art. 142 do Regimento Comum do Congresso Nacional prevê que os projetos elaborados por Comissão Mista serão encaminhados, alternadamente, ao Senado e à Câmara dos Deputados. No entanto, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Roberto Barroso, em Medida Cautelar no Mandado de Segurança 33.729 Distrito Federal, sinalizou ao Congresso Nacional que as votações futuras de contas presidenciais anuais devem ocorrer em sessão conjunta.

Além disso, a existência de contas governamentais sem julgamento por anos a fio macula a imagem do País, tanto externa como internamente.

Em adição, conforme a abalizada lição de Hely Lopes Meirelles², se no Direito Privado o poder de agir é uma faculdade, no Direito Público é uma imposição, um dever para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exigem sua atuação. Ensina o saudoso mestre que o poder-dever de agir da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina e que o poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo. O ensinamento calha à justa competência constitucional do Congresso Nacional de julgar as contas anuais do Presidente da República.

Cite-se também que o art. 116 da Resolução nº 1/2006-CN estabelece prazos regimentais para a tramitação do decreto legislativo referente ao julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional, quanto a: apresentação, publicação e distribuição do relatório e do projeto de decreto legislativo; apresentação de emendas ao relatório e ao projeto; apresentação do relatório às emendas apresentadas; discussão e votação do relatório e do projeto; encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional; e sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração dos autógrafos. Não obstante, o dispositivo é omissivo quanto ao prazo para que o Plenário julgue as contas e aprove o respectivo decreto legislativo. Assim, mesmo em nível regimental, a matéria é lacunosa quanto a esse aspecto.

Por outro lado, o mero estabelecimento de um prazo para o exercício da competência, sem previsão de sanção no caso de seu descumprimento, poderia tornar a regra inócua, ao criar um prazo meramente impróprio, isto é, um prazo cujo descumprimento não acarreta preclusão temporal nem qualquer outra sanção legal, permitindo que o processo permaneça em aberto indefinidamente. É bem conhecida a problemática dos prazos impróprios no Direito Processual, que perpetuam o andamento de processos no Poder Judiciário. Já no Legislativo, no tocante ao julgamento das contas presidenciais, nem mesmo existe um prazo, ainda que impróprio.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, pág. 97.

Dessa forma, apresentamos esta Proposta de Emenda à Constituição, na certeza da judiciosa apreciação e apoio por parte dos nobres Pares.

Sala das Sessões,

Senador **DALIRIO BEBER**
Senador **AÉCIO NEVES**
Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**
Senador **ALVARO DIAS**
Senadora **ANA AMÉLIA**
Senador **ANTONIO ANASTASIA**
Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**
Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**
Senador **CRISTOVAM BUARQUE**
Senador **DÁRIO BERGER**
Senador **DAVI ALCOLUMBRE**
Senador **FLEXA RIBEIRO**
Senador **GARIBALDI ALVES FILHO**
Senador **JOSÉ MEDEIROS**
Senador **JOSÉ SERRA**
Senador **LASIER MARTINS**
Senador **MAGNO MALTA**
Senadora **MARIA DO CARMO ALVES**
Senador **OTTO ALENCAR**
Senador **PAULO PAIM**
Senador **RAIMUNDO LIRA**
Senadora **REGINA SOUSA**
Senador **REGUFFE**
Senador **RICARDO FERRAÇO**
Senadora **SIMONE TEBET**
Senador **TASSO JEREISSATI**
Senador **TELMÁRIO MOTA**
Senador **WALDEMIR MOKA**
Senador **WALTER PINHEIRO**
Senador **WILDER MORAIS**
Senador **ZEZE PERRELLA**

LEGISLAÇÃO CITADA

[Resolução nº 1, de 2006-CN - 1/06](#)
[artigo 116](#)

[Constituição de 1988 - 1988/88](#)
[inciso IX do artigo 49](#)
[artigo 60](#)

[urn:lex:br:federal:constituicao:88;88](#)
[artigo 70](#)

[Lei nº 1.079, de 10 de Abril de 1950 - 1079/50](#)
[artigo 9º](#)

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)