



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 764, DE 2003

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2001, tendo como primeiro signatário o Senador Roberto Saturnino, que altera o art. 50 da Constituição Federal para permitir a convocação, pelo Congresso Nacional, de titular de cargo no âmbito do Poder Executivo que seja detentor de mandato e cuja escolha dependa da aprovação prévia do Senado Federal, bem como o encaminhamento de requerimento de informações às mesmas autoridades, e sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2001, tendo como primeiro signatário o Senador Lúcio Alcântara, que altera o art. 50 da Constituição Federal para permitir a convocação, pelo Congresso Nacional, dos dirigentes máximos de entidades encarregadas da regulação da prestação de serviços públicos, bem como o encaminhamento de requerimento de informações às mesmas autoridades (Em tramitação conjunta).

Relator: Senador **Antonio Carlos Magalhães**

I – Relatório

Retomam ao exame desta Comissão as Propostas de Emenda à Constituição mencionadas à epígrafe, que tramitam em conjunto em decorrência da aprovação pelo Plenário do Requerimento nº 712, de 2001,

A PEC nº 18, de 2001, é subscrita pelo Senador Roberto Saturnino e outros vinte e nove Senadores, e a PEC nº 26, de 2001, é subscrita pelo Senador Lúcio Alcântara e outros vinte e seis Senadores.

Tendo sido originalmente distribuída ao Senador Antonio Carlos Junior, para elaboração de parecer, a proposição foi redistribuída em virtude de Sua Excelência não pertencer mais a esta Casa. Não obstante, o Senador legou-nos, anexado aos autos, parecer que, dada a qualidade, objetividade e clareza de que se reveste, adoto na essência e na forma.

As proposições tratam do mesmo assunto e propõem a modificação da redação do art. 50 da Constituição Federal, para permitir a convocação dos dirigentes máximos das agências reguladoras federais pelo Congresso Nacional, bem como o encaminhamento de requerimento de informações às mesmas autoridades. De acordo com a atual redação do mencionado dispositivo, somente os Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República estão sujeitos a convocação e ao atendimento de requerimento de informação.

II – Análise

De acordo com os arts. 101, I e II, e 259 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão examinar a matéria sob os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade e mérito.

Cabe, preliminarmente, assinalar que é conferida à PEC nº 18, de 2001, precedência regimental, nos termos do art. 260, II, do RISF, não somente por ser a mais antiga, mas também em razão da maior abrangência de suas disposições, porquanto alcança, como destinatário de seu enunciado, todo titular de cargo no Poder Executivo que seja detentor de mandato e cuja escolha dependa da aprovação prévia do Senado Federal, ao passo que a PEC nº 26, de 2001, tem como alvo os dirigentes máximos de entidades encarregadas da regula-

ção de prestação de serviços públicos. A primeira formulação abrange todos os casos alcançados pela segunda, além de permitir a convocação de dirigentes de outras entidades de igual importância que, no entanto, não atuam como reguladoras de serviços públicos em sendo estrito, como é o caso, por exemplo, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE).

No que respeita à constitucionalidade, não há qualquer restrição à tramitação da matéria. A iniciativa foi exercitada em conformidade com o preceituado no art. 60, I, da Constituição Federal, e as PECs não esbarram em nenhum dos limites circunstanciais e materiais previstos nos §§ 1º, 4º e 5º do mesmo artigo. A proposta guarda também conformidade com as normas previstas no art. 354 e seguintes do Regimento Interno desta Casa.

Quanto ao mérito, acolhemos integralmente os argumentos alinhados nas persuasivas justificações que acompanham ambas as propostas. Com efeito, a nova realidade institucional representada pelas agências reguladoras, dotadas de um grau acentuado de autonomia funcional em face do Ministro supervisor e de **status** especial dos seus dirigentes decorrente de nomeação a termo e insuscetibilidade de exoneração **ad nutum**, impõe ao Congresso Nacional a formulação de mecanismos e instrumentos que viabilizem o controle adequado dessas agências, em vista da competência exclusiva que lhe é conferida pelo inciso X do art. 49 da Constituição Federal (fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta).

No mesmo sentido, ressentem-se o Congresso Nacional de mecanismos de acompanhamento e avaliação da produção normativa infralegal dessas agências, caracterizada por alta densidade técnica e tecnológica, para fins de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes, na dicção do inciso XI do já mencionado art. 49. O caráter especialíssimo e os impactos socioeconômicos da normatização dessas agências apresentam tal ineditismo e relevância que, a nosso ver, justificam plenamente a preocupação expressa na proposição sob exame, no que tange à necessidade de institucionalizar mecanismos e instrumentos que possibilitem maior fiscalização e controle do Legislativo sobre esse novo formato organizacional de ação política e operacional da Administração Pública.

Entendemos, portanto, que a proposta de tornar os dirigentes máximos dessas agências diretamente responsivos às demandas do Congresso Nacional, além de lógica e politicamente relevante, traduz um passo adiante no processo de aprimorar a Carta Magna como estatuto balizador de um verdadeiro Estado democrático de direito.

III – Voto

Em face do exposto, votamos pela aprovação da Proposta da Emenda Constitucional nº 18, de 2001, por considerá-la conforme à ordem jurídico-constitucional e, no mérito, relevante e oportuna, prejudicada a PEC nº 26, de 2001, que lhe foi apensa para tramitação em conjunto.

Sala das Comissões, 11 de junho de 2003. –
Edison Lobão, Presidente – **Antonio Carlos Magalhães**, Relator – **Antonio Carlos Valadares** – **Magno Malta** – **Fernando Bezerra** – **Siba Machado** – **Garibaldi Alves Filho** – **Juvêncio da Fonseca** – **Luiz Otávio** – **Demóstenes Torres** – **José Jorge** – **Jorge Bornhausen** – **Tasso Jereissati** – **João Batista Motta**.

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETÁRIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

Relator: Senador **Alvaro Dias**

I – Relatório

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2001, de autoria do ilustre Senador Roberto Saturnino e outros Senhores Senadores, pretende dar nova redação ao **caput** do art. 50 da Constituição Federal, para permitir a convocação, pelo Congresso Nacional, de titular de cargo, no âmbito do Poder Executivo que seja detentor de mandato e cuja escolha dependa da aprovação prévia do Senado Federal, bem como o encaminhamento de requerimento de informações às mesmas autoridades.

O texto cuja alteração se pretende ostenta, hoje, a seguinte redação:

“Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

.....”

A ele dá a Proposta a nova redação abaixo:

“Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado, titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República ou titular de cargo no âmbito do Poder Executivo que detenha mandato e cuja escolha dependa da aprovação prévia do Senado Federal para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificitação adequada.” (Sublinhamos).

Na Justificação da iniciativa, historiam os Autores:

“É da tradição de nosso Direito Constitucional, desde a Carta de 1934, a obrigação de os Ministros de Estado comparecerem ao Congresso Nacional para prestar informações, quando convocados. Trata-se de norma que se compatibiliza com a competência do Poder Legislativo de exercer a fiscalização das atividades do Poder Executivo. Ou seja, essa faculdade atribuída à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal representa um dos diversos elementos dos chamados freios e contrapesos existentes em nossa Constituição, que permitem a realização do princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República.

Em 1994, com vistas a tornar mais efetiva essa prerrogativa do Congresso Nacional, a obrigação de comparecimento perante seus órgãos foi estendida, pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, aos titulares de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República que não são Ministros de Estado.

As recentes alterações na estrutura da Administração Pública brasileira — continuam — com a criação das agências reguladoras, no entanto, estão a exigir uma nova ampliação dessa prerrogativa. Isso porque as agências, ainda que, formalmente, se revistam da condição de autarquias e se vinculem a um determinado ministério, gozam de um grau elevado de autonomia para o exercício de suas funções. Assim, essas entidades, que detêm amplas competências e cujo número é crescente, cobrindo, cada vez mais, áreas de atuação do Governo antes subordinadas diretamente aos Ministérios, não se obrigam à permanente prestação de contas ao seu respectivo Ministro supervisor e, além disso, seus dirigentes têm mandato fixo, não podendo ser demitidos *ad nutum* ... (Sublinhamos).

Ao destacar o escopo maior da Proposta, arrazoa:

“Dessa forma, com a existência das agências reguladoras, não é mais suficiente que as Casas do

Congresso Nacional e suas Comissões possam convocar, tão-somente, os Ministros de Estado e titulares dos demais órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, sob risco de elas se verem incapazes de exercer adequadamente as suas funções fiscalizadoras... ”(Sublinhamos).

II – Análise

Preliminarmente, assinala-se preencher a Proposta sob comento o **quorum** de apoio determinado pelo art. 60, inciso I da Constituição Federal.

Ademais, não atenta ela contra quaisquer das cláusulas pétreas constantes do art. 60, § 4º inciso IV, da Lei Maior, nem colide com o disposto nos §§ 1º e 5º do mesmo artigo ou com quaisquer outras normas ou princípios constitucionais.

Quanto ao seu mérito, vem ela reforçar o raio de ação controladora e fiscalizadora do Poder Legislativo, pelo que merece acolhimento e aplauso.

III – Voto

Ante o exposto, opinamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição sob exame.

Sala da Comissão, – **Álvaro Dias**, Relator.

RELATÓRIO

Relator: Senador **Antonio Carlos Junior**

I – Relatório

Subscrita pelo eminente Senador Lúcio Alcântara e outros vinte e seis Senadores, vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2001, com a ementa transcrita à epígrafe.

A referida PEC propõe a modificação da redação do art. 50 da Constituição Federal, para permitir a convocação dos dirigentes máximos das agências reguladoras federais pelo Congresso Nacional, bem como o encaminhamento de requerimento de informações às mesmas autoridades. De acordo com a atual redação do mencionado dispositivo, somente os Ministros de Estado estão sujeitos a convocação e ao atendimento de requerimento de informação.

Na justificação, os eminentes autores assim argumentam em favor da proposta:

A quebra dos monopólios e o processo de privatização trouxeram uma nova função para o Estado brasileiro, a de atuar, de forma efetiva, na fiscalização e regulação dos serviços públicos, agora prestados, em grande parte, por empresas privadas.

Para se desincumbir dessa obrigação, a Administração Pública instituiu uma nova entidade, a agência reguladora, caracterizada como uma autarquia em regime especial, com papel normativo e fiscaliza-

dor e dotada de autonomia, não estando subordinada diretamente à hierarquia administrativa ordinária.

Essa novidade traz sérias consequências para o papel fiscalizador do Congresso Nacional, uma vez que os dirigentes das agências reguladoras são detentores de mandato e não estão submetidos ao seu Ministro de Estado supervisor, única autoridade que, de acordo com a vigente Carta Magna, tem obrigação de comparecer perante os órgãos do Poder Legislativo para prestar esclarecimentos a respeito das matérias sob sua área de competência, bem como de responder a requerimento de informações.

Não foram apresentadas emendas à proposição durante o prazo regimental.

II – Voto

De acordo com o art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão examinar a matéria sob os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade e mérito.

No que respeita à constitucionalidade, não há qualquer restrição à tramitação da matéria. A iniciativa foi exercitada em conformidade com o preceituado no art. 60, inciso I, da Constituição Federal, e a PEC não esbarra em nenhum dos limites circunstanciais e materiais previstos nos parágrafos 1º, 4º e 5º do mesmo artigo. A proposta guarda também conformidade com as normas previstas no art. 354 e seguinte do Regimento Interno desta Casa.

Quanto ao mérito, acolhemos integralmente os argumentos alinhados na persuasiva justificação da proposta. Com efeito, a nova realidade institucional representada pelas agências reguladoras, dotadas de um grau acentuado de autonomia funcional em face do Ministro supervisor e de status especial dos seus dirigentes decorrente de nomeação a termo e insuscetibilidade de exoneração ad nutum, impõe ao Congresso Nacional a formulação de mecanismos e instrumentos que viabilizem o controle adequado dessas agências, em vista da competência exclusiva que lhe é conferida pelo inciso X do art. 49 da Constituição Federal (fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta).

No mesmo sentido, ressentem-se o Congresso Nacional de mecanismos de acompanhamento e avaliação da produção normativa infralegal dessas agências, caracterizada por alta densidade técnica e tecnológica, para fins de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes, na dicção do inciso XI do já mencionado art. 49. O caráter especialíssimo e os im-

pactos socioeconômicos da normatização dessas agências apresentam tal ineditismo e relevância que, a nosso ver, justificam plenamente a preocupação expressa na proposição sob exame, no que tange à necessidade de institucionalizar mecanismos e instrumentos que possibilitem maior fiscalização e controle do Legislativo sobre esse novo formato organizacional de ação política e operacional da Administração Pública.

Entendemos, portanto, que a proposta de tomar os dirigentes máximos dessas agências diretamente responsáveis às demandas do Congresso Nacional, além de lógica e politicamente relevante, traduz um passo adiante no processo de aprimorar a Carta Magna como estatuto balizador de um verdadeiro Estado democrático de direito.

Em face do exposto, votamos pela aprovação da Proposta da Emenda Constitucional nº 26, de 2001, por considerá-la conforme à ordem jurídico-constitucional e, no mérito, relevante e oportuna.

Sala da Comissão, – Presidente – **Antonio Carlos Júnior**, Relator.

RELATÓRIO

Relator: Senador **Antonio Carlos Junior**

I – Relatório

Retomam ao exame desta Comissão as Propostas de Emenda à Constituição mencionadas à epígrafe, que tramitam em conjunto em decorrência da aprovação pelo Plenário do Requerimento nº 712, de 2001.

A PEC nº 18, de 2001, é subscrita pelo Senador Roberto Saturnino e outros vinte nove Senadores, e a PEC nº 26, de 2001, é subscrita pelo Senador Lúcio Alcântara e outros vinte e seis Senadores.

As proposições tratam do mesmo assunto e propõem a modificação da redação do art. 50 da Constituição Federal, para permitir a convocação dos dirigentes máximos das agências reguladoras federais pelo Congresso Nacional, bem como o encaminhamento de requerimento de informações às mesmas autoridades. De acordo com a atual redação do mencionado dispositivo, somente os Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República estão sujeitos a convocação e ao atendimento de requerimento de informação.

II – Análise

De acordo com os arts. 101, I e II, e 259 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão examinar a matéria sob os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade e mérito.

Cabe, preliminarmente, assinalar que é conferida à PEC nº 18, de 2001, precedência regimental, nos termos do art. 260, II, do RISF, não somente por ser a mais antiga, mas também em razão da maior abrangência de suas disposições, porquanto alcança, como destinatário de seu enunciado, todo titular de cargo no Poder Executivo que seja detentor de mandato e cuja escolha dependa da aprovação prévia do Senado Federal, ao passo que a PEC nº 26, de 2001, tem como alvo os dirigentes máximos de entidades encarregadas da regulação de prestação de serviços públicos. A primeira formulação abrange todos os casos alcançados pela segunda, além de permitir a convocação de dirigentes de outras entidades de igual importância que, no entanto, não atuam como reguladoras de serviços públicos em sendo estrito, como é o caso, por exemplo, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE).

No que respeita à constitucionalidade, não há qualquer restrição à tramitação da matéria. A iniciativa foi exercitada em conformidade com o preceituado no art. 60, I, da Constituição Federal, e as PEC não esbarram em nenhum dos limites circunstanciais e materiais previstos nos §§ 1º, 4º e 5º do mesmo artigo. A proposta guarda também conformidade com as normas previstas no art. 354 e seguintes do Regimento Interno desta Casa.

Quanto ao mérito, acolhemos integralmente os argumentos alinhados nas persuasivas justificações que acompanham ambas as propostas. Com efeito, a nova realidade institucional representada pelas agências reguladoras, dotadas de um grau acentuado de autonomia funcional em face do Ministro supervisor e de status especial dos seus dirigentes decorrente de nomeação a termo e insuscetibilidade de exoneração **ad nutum**, impõe ao Congresso Nacional a formulação de mecanismos e instrumentos que viabilizem o controle adequado dessas agências, em vista da competência exclusiva que lhe é conferida pelo inciso X do art. 49 da Constituição Federal (fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta).

No mesmo sentido, ressent-se o Congresso Nacional de mecanismos de acompanhamento e avaliação da produção normativa infralegal dessas agências, caracterizada por alta densidade técnica e tecnológica, para fins de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros

Poderes, na dicção do inciso XI do já mencionado art. 49. O caráter especialíssimo e os impactos socioeconômicos da normalização dessas agências apresentam tal ineditismo e relevância que, a nosso ver, justificam plenamente a preocupação expressa na proposição sob exame, no que tange à necessidade de institucionalizar mecanismos e instrumentos que possibilitem maior fiscalização e controle do Legislativo sobre esse novo formato organizacional de ação política e operacional da Administração Pública.

Entendemos, portanto, que a proposta de tornar os dirigentes máximos dessas agências diretamente responsivos às demandas do Congresso Nacional, além de lógica e politicamente relevante, traduz um passo adiante no processo de aprimorar a Carta Magna como estatuto balizador de um verdadeiro Estado democrático de direito.

III – Voto

Em face do exposto, votamos pela aprovação da Proposta da Emenda Constitucional nº 18, de 2001, por considerá-la conforme à ordem jurídico-constitucional e, no mérito, relevante e oportuna, prejudicada a PEC nº 26, de 2001, que lhe foi apensa para tramitação em conjunto.

Sala da Comissão, – **Antonio Carlos Júnior**, Relator.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

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.

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 12 - 07 - 2003.