

O Senado como controlador externo

HELOISA HELENA TARTAROTTI CAMARGO E
MARIA DE LOURDES DE MEDEIROS KAIN

SUMÁRIO

I. Introdução. II. Atribuições legais. 1. Fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial das entidades de administração pública. A. Comissões parlamentares de inquérito e requerimento de informações. B. Trabalhos nas comissões permanentes e audiências públicas. 2. Exame das contas anuais do Presidente da República. 3. Homologação dos atos de emissão de moeda. 4. Fixação dos limites de endividamento e autorização para operações de crédito interno e externo. 5. Apreciação do Plano Plurianual, da Lei das Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. A. O ciclo orçamentário. B. Problemas na apreciação do orçamento pelo Legislativo. III. Conclusões e recomendações. Quadros.

I. Introdução

O presente trabalho tem caráter descritivo e objetiva fornecer uma visão geral das ações do Senado como controlador externo dos atos do Poder Executivo. A ação do Senado como controlador é mais conhecida do grande público através das Comissões de Inquérito, instrumento de impacto que chama a atenção da sociedade por tratar de assuntos polêmicos, geralmente em evidência nos meios de comunicação. Mesmo o Relatório do Tribunal de Contas da União para 1993 assinala que: "Ainda na esfera do Poder Legislativo é de todo oportuno realçar a singular importância do instrumento de controle por ele utilizado, representado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. A eficiência da atuação desses organismos, com a cooperação do Tribunal de Contas da União, revelou-se de forma marcante na vida política do país nos últimos anos. Cite-se, como exemplo, a recente investigação e revelação das distorções e ilicitudes ocorridas no processo do

Heloisa Helena Tartarotti Camargo é Consultora Legislativa, em exercício, na Consultoria de Orçamento. Maria de Lourdes de Medeiros Kain é Consultora-Geral de Orçamentos.

Orçamento da República.”¹

Entretanto, ainda que consideremos indisputável a importância das Comissões de Inquérito, propomos que a atividade fiscalizadora do Senado deva ser entendida num contexto mais amplo, englobando instrumentos próprios do Legislativo, tais como: requerimento de informações, depoimentos, atividades nas Comissões Permanentes, apreciação dos planos plurianuais, da Lei das Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual.

As atribuições do Legislativo em geral, do Senado, em particular, permitem, pelo menos em termos legais, que estas instituições possam exercer uma efetiva atividade fiscalizadora das ações do Governo. As razões pelas quais estas atribuições não são exercidas em sua plenitude devem merecer análise mais detalhada no futuro, cuja conclusão venha a permitir aos tomadores de decisão, no âmbito do Legislativo, adotar as providências necessárias para corrigir as eventuais distorções e aprimorar sua atuação na função de fiscalização.

Este estudo não pretende esgotar o assunto, muito menos emitir juízos de valor sobre a atuação do Senado e do Congresso Nacional. Acreditamos, no entanto, que poderá fornecer material para reflexão, tanto para os parlamentares quanto entre os estudiosos da administração pública e da atividade política.

Os tópicos abordados englobam: aspectos legais; atividades de fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial das entidades de administração pública, direta e indireta; exame das contas anuais do Presidente da República; homologação dos atos de emissão de moeda; fixação de limites para o endividamento dos estados, municípios, empresas e órgãos públicos, bem como a autorização das operações de crédito interno e externo; apreciação do Plano Plurianual, da Lei das Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

II. Atribuições legais

A ação fiscalizadora do Congresso Nacional, além de analisar os aspectos legais dos gastos públicos, deve considerar tanto a eficiência, eficácia e economicidade do seu uso, quanto critérios de ordem política, como oportunidade e ética.

É importante, quando falamos de acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações

do Governo, destacar que, no ambiente parlamentar, tais atividades podem ser desenvolvidas de formas diversas daquelas tradicionalmente associadas ao processo de avaliação.

A Constituição de 1988, no art. 70, da Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, estabelece que é responsabilidade do Congresso Nacional a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração pública direta e indireta, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Esta fiscalização deve considerar os preceitos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, e aplica-se a qualquer pessoa física ou entidade pública 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”.

Conforme o art. 71 da Carta Magna, compete ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, examinar as contas anuais da Presidência da República, julgar as contas dos administradores públicos, apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, realizar inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, fiscalizar contas de empresas transnacionais de cujo capital a União participe, e fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União.

Ao Tribunal de Contas cabe prestar informações ao Congresso Nacional, sempre que solicitado, promover inspeções e auditorias de natureza contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, além de aplicar sanções e representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos.

Ainda, de acordo com o art. 74 da Constituição de 1988, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter de forma integrada um sistema de controle interno que, dentre outras finalidades, apóie o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Além das competências constitucionais de controlador externo, o Congresso Nacional tem a atribuição de dispor sobre matérias de competência da União quanto à moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal (art. 48, XIV).

Ademais, é de competência exclusiva do Congresso Nacional “...julgar anualmente as

¹BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório, Conclusão e parecer prévio sobre as contas do Governo da República; exercício 1993, p.49.

contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a mudança dos planos de governo” (art. 49, IX); bem como “... fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (art. 49, X).

O art. 50, e seus parágrafos, estatui que “A Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, bem com qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada”. Também outras autoridades, peritos e representantes de grupos de interesse podem ser convidados a prestar depoimentos perante Comissões do Legislativo.

Similarmente, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação aos órgãos do Executivo, importando crime de responsabilidade a recusa, o não-atendimento no prazo de trinta dias, ou a prestação de informações falsas.

Quanto ao Senado Federal, ao lado das atribuições privativas de atuar como órgão judiciário, de escolher autoridades e de suspender lei inconstitucional, tem ainda a competência privativa de autorizar as operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; de fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; de dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno e concessão de garantias às mesmas para todo o setor público; e de estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, V, VI, VII, VIII, IX).

Em resumo, as atribuições do Congresso Nacional e do Senado Federal em particular, como poder controlador externo, são:

1 – fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial das entidades de administração pública, direta/indireta, com o auxílio do TCU;

2 – exame das contas anuais do Presidente da República;

3 – homologação dos atos de emissão de moeda;

4 – fixação de limites para o endividamento

dos Estados, Municípios, empresas e órgãos públicos e autorização das operações de crédito interno e externo, e de suas garantias;

5 – apreciação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

1. *Fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial das entidades de administração pública, direta/indireta, com o auxílio do TCU*

Em cumprimento às atribuições acima referidas, modalidades distintas de acompanhamento das ações do Poder Executivo pelo Poder Legislativo vêm sendo utilizadas, valendo destacar:

a – Comissões Parlamentares de Inquérito e Requerimento de Informações;

b – Trabalhos nas Comissões Permanentes e Audiências Públicas.

A. *Comissões de inquérito e requerimento de informações*

Dentre as atividades de acompanhamento e avaliação consideradas típicas do Legislativo estão a constituição das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e os Requerimentos de Informação (RIs).

A Constituição de 1946 permitiu ao Senado instalar CPIs, mas no período de 1946 a 1951 nenhuma foi instalada. Também no período de 1969 até 1974 não foram instaladas Comissões de Inquérito, embora a Constituição vigente não impedisse tal prática. Possivelmente existe uma relação entre a situação política, com maior ou menor grau de garantias ao exercício da atividade parlamentar, que poderia ser objeto de estudos futuros.

Na década de 50 foram constituídas 6 Comissões; na de 60, 8 e na de 70, apenas 3.² Entretanto, a partir de 1979 houve um grande aumento no número de Comissões de Inquérito, sendo que o maior número das mesmas ocorreu nos governos de João Figueiredo e de José Sarney, com uma média de 11 CPIs em cada.

Na década de 80 foram constituídas 21 comissões e neste início da década de 90 foram instaladas 18 comissões³ (mistas e do Senado),

²OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*, p.60.

³Quadro I – *Relação das Comissões Parlamentares de Inquérito (do Senado e Mistas) instaladas e concluídas, desde a promulgação da Constituição de 1988.*

das quais destacam-se aquela que levou ao *impeachment* do então Presidente Fernando Collor, em 1992, e a que apurou irregularidades nas aplicações de recursos do orçamento da União, em 1993.

Conforme Mauro Márcio Oliveira, no trabalho *Comissões de Inquérito no Senado Federal – Sua história e Desempenho no Período de 1946 a 1989*, as CPIs podem ser classificadas “pelo seu fato gerador ou pela essência do objeto do inquérito e não pelas características de seu funcionamento ou pela motivação de resultados apropriáveis. Conforme estabelecido na metodologia, os objetivos permitiram enquadrar as CPIs em três grupos, a saber: – sentenciadoras (apuração de irregularidades e de responsabilidades); – avaliadoras (estudos, análises e avaliações temáticas); – híbridas ou mistas (combinação dos dois tipos anteriores). No período 1946-1989 47,4% das CPIs foram sentenciadoras e 34,2% avaliadoras.”⁴

No Quadro 1 observamos que em 1988 foram instaladas e concluídas quatro CPIs do Senado; em 1989 quatro CPIs e duas Comissões Especiais pelo Senado, além de três Comissões Mistas (CPMI); em 1990 ocorreram uma CPI pelo Senado e uma Mista (CPMI); em 1991, uma CPI, sete CPMIs e uma Comissão Temporária; em 1992, duas CPIs, uma CPMI e uma Comissão Especial do Senado Federal (Senado Federal como órgão judiciário – Processo de *impeachment* contra o Presidente da República); em 1993, duas CPMIs.

Destas 31 Comissões instaladas e concluídas no período 1988/1993 consideramos que 48,38% poderiam ser classificadas como sentenciadoras e 38,70% como avaliadoras. Comparando estes resultados com aqueles mencionados anteriormente para o período 1946/89 é possível concluir pela predominância do tipo sentenciador, indicando a excepcionalidade do instrumento acionado como meio de controle externo e em resposta a denúncias específicas. É importante observar que das 31 Comissões relacionadas no Quadro 1, dezoito abordam problemas causados pela ação ou omissão de órgãos do Poder Executivo, o que caracteriza as Comissões de Inquérito como uma das ferramentas mais utilizadas pelo Legislativo em sua função fiscalizadora.

Outro fato a ser destacado é que embora as

⁴OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*, pp.60-62.

CPIs sentenciadoras sejam maioria e habitualmente recebam maior destaque nos meios de comunicação, as CPIs avaliadoras também são bastante utilizadas, expressando o interesse dos parlamentares na formulação ou alteração de políticas públicas.

Quanto à eficiência e eficácia das Comissões de Inquérito, em termos de funcionamento no âmbito do Senado, podemos adotar o seguinte critério, para fins de análise:⁵ a eficiência está relacionada às variáveis *data de início e de encerramento; número de reuniões e de depoimentos; duração bruta e líquida; período(s) de governo(s) em que ocorreram a criação, prorrogação (ões) e encerramento; período(s) constitucional (is) e legislatura (s) em que se deu a criação; tempo produtivo; intervalo bruto e líquido entre as sessões; intervalo entre CPI, trégua aos governos e intensidade da fiscalização. Por sua vez, a eficácia estaria relacionada com o cumprimento do objetivo interno, ou seja, de encerrar o trabalho da CPI com a votação de relatório conclusivo.*⁶

É importante ressaltar que os critérios de eficiência e eficácia acima mencionados estão relacionados ao funcionamento interno das CPIs, visto que avaliar as CPIs em função do impacto de suas conclusões exigiria outro tipo de análise, que extrapola os limites deste trabalho.

Considerando que no período 1946 a 1989, abrangendo 43 anos, o Senado realizou 38 inquéritos, dos quais 19 com relatório final e 8 que se transformaram em projetos de resolução, dos quais 6 foram aprovados, é válido sugerir algumas questões sobre as causas deste relativamente pobre desempenho. Foram mencionados como possíveis causas do baixo desempenho na época analisada (1946/1989) problemas referentes à metodologia inadequada ou ausência da mesma; descontinuidade nos trabalhos; controle político da maioria, quando formada por parlamentares aliados ao governo, dentre outros.⁷

No período 1989/94 não dispomos de análises sobre a eficiência e eficácia interna das Comissões, mas a experiência indica que embora tenham ocorrido melhoras quanto à metodolo-

⁵OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal. sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*, pp.71-84.

⁶*Ibidem*, p. 72.

⁷*Ibidem*, p. 78.

gia adotada, ainda persistem muitas das limitações técnicas e políticas encontradas na análise do período 1946/1989. Entretanto, as repercussões dos trabalhos desenvolvidos pelas Comissões de Inquérito nos meios de comunicação contribuíram para uma supervalorização do instrumento, que embora útil e em processo de aperfeiçoamento, apresenta problemas decorrentes de suas próprias características tais como: caráter eventual, escopo limitado, restrições de ordem temporal e inexistência de caráter judiciário.

A inexistência de caráter judiciário significa julgar apenas os casos da competência exclusiva das Casas, quando a punição apresenta caráter político, pela perda de mandato e possível inelegibilidade, a exemplo do que ocorreu quando do *impeachment* do então Presidente Collor pelo Senado e na cassação dos deputados envolvidos nas irregularidades do orçamento. Notadamente os resultados das CPIs sentenciadoras e o seu desenvolvimento quando passam para o âmbito do Ministério Público mereceriam uma análise mais detalhada, pois existem diferenças fundamentais entre os dois procedimentos, não raro gerando áreas de atrito entre os poderes Legislativo e Judiciário. O maior conhecimento dos resultados legais vinculados aos problemas apurados pelas CPIs sentenciadoras, bem como das peculiaridades do processo judiciário, poderia ajudar no aperfeiçoamento metodológico das CPIs futuras.

Outro instrumento de controle típico do Legislativo, o Requerimento de Informações, apresenta, de modo geral, os mesmos tipos de limitação das CPIs, embora seja de utilização mais rápida e concisa. De acordo com o art. 216, do Regimento Interno do Senado Federal, item 1 – “serão admissíveis para esclarecimento de qualquer assunto submetido à apreciação do Senado ou atinente à sua competência fiscalizadora”. O requerimento do envio de documentos equipara-se ao pedido de informações e, em qualquer dos casos, quando deferido, a matéria que originou o pedido de esclarecimento terá sua tramitação suspensa. Caso as informações recebidas forem pertinentes à matéria serão incorporadas ao respectivo processo.

Ainda no que se refere à resposta dos requerimentos de informação pelo Executivo, o § 1.º, do art. 216 do Regimento Interno estatui que na eventualidade de não ter sido atendido o requerimento serão adotadas as providências decorrentes do disposto no § 2.º do art. 50 da Constituição, que prevê crime de responsa-

bilidade a recusa ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

O Quadro 2 mostra que, em 1993, foram apresentados 192 requerimentos, dos quais 154 foram respondidos, 35 ainda aguardam informação, 2 estão tramitando e 1 foi retirado pelo autor. Em 1994, foram aprovados 80 requerimentos, 43 foram respondidos, 17 aguardam informações, 18 estão tramitando e 2 foram retirados pelos autores. Ou seja, em 1993 80,2% dos requerimentos foram respondidos contra 53,7% em 1994. Mesmo considerando que os dados para 1994 são acumulados até outubro, e que 22,5% dos requerimentos ainda estão tramitando, é válido concluir que apesar do relativo número de respostas houve também um elevado índice de falta de atendimento ao preceito constitucional por parte do Executivo – para 1993, os dados indicam que 18,2% dos requerimentos ainda estão aguardando informações; para 1994 este percentual sobe para 21,2%. A despeito de que esta última informação possa ser alterada até o final de 1994, é evidente que, embora a legislação obrigue o Executivo a prestar informações, implicando crime de responsabilidade o não-atendimento, muitos requerimentos de informação não são respondidos. Não se constata, entretanto, nenhuma punição recente quando do não-atendimento da solicitação.

Além do não-atendimento eventual aos requerimentos observa-se no período 1993/1994 que o prazo de resposta do Executivo tem sido geralmente superior aos trinta dias estipulados pela legislação. Observa-se ainda que entre a aprovação pelo Plenário e a remessa pelo Senado ao Executivo decorre, aproximadamente, um mês. Conforme listagem fornecida pela Secretaria Geral da Mesa para o período 1993/1994, foi possível estimar que o tempo médio de tramitação entre a leitura em plenário e a remessa pelo Senado foi de 32 dias, enquanto entre esta remessa e a obtenção da resposta pelo requerente foi de 43 dias. Ou seja, entre a apresentação do pedido e a resposta pelo Executivo, decorrem pelo menos dois meses.

Determinar como estes prazos afetam a eficiência e a eficácia do instrumento, analisar a qualidade das respostas fornecidas pelo Executivo, qual a utilização e o impacto destas informações na atividade parlamentar, mereceria um estudo mais detalhado no futuro.

À guisa de conclusão, o principal problema

decorrente da utilização de tais instrumentos é que estes são induzidos, via de regra, em resposta a um problema já existente, carecendo do aspecto preventivo que deve constituir-se no principal objetivo de um sistema de acompanhamento e controle.

B. Comissões permanentes e audiências públicas

Além dos procedimentos anteriormente mencionados, o Congresso Nacional tem-se valido dos seguintes instrumentos para cumprir suas responsabilidades de controlador externo das ações do Executivo:

a - entrevistas informais com funcionários do governo ou com representantes de grupos de interesse;

b - depoimentos públicos de dirigentes, funcionários do governo, peritos nacionais ou internacionais, representantes de entidades e quaisquer outras pessoas que possam fornecer informações sobre os assuntos em discussão;

c - discussões nas comissões técnicas; e

d - análise e estudo de documentos enviados pelo Executivo e por instituições da sociedade.

A título de exemplo, a análise dos Quadros 3 e 4 indica que os depoimentos em 1994 e 1993 privilegiaram assuntos de interesse imediato da sociedade, notavelmente na área da economia. Assim, dos depoimentos prestados em 1994 (até outubro), dois foram dedicados ao acordo da dívida externa, dois à privatização da EMBRAER, dois sobre a anistia para o crédito rural, um painel sobre a agricultura brasileira e um debate sobre o programa econômico do governo, todos referentes a assuntos que estavam na pauta de votação do Congresso Nacional.

Em 1993, os assuntos econômicos também foram prioritários, embora, pelo menos, dois conjuntos de depoimentos tenham revelado preocupação com políticas de médio prazo e de cunho eminentemente social, ou sejam: educação e descriminalização do aborto. Em ambos os eventos, depoentes de vários grupos de interesse foram ouvidos, contribuindo assim com uma das principais características da atividade legislativa, que é a capacidade de proporcionar a distintos segmentos da sociedade, muitas vezes antagônicos, a oportunidade de expressar-se conjuntamente num mesmo ambiente decisório.

Além destes dois temas e do depoimento referente à *Advocacia Geral da União*, os de-

mais depoimentos versaram sobre assuntos da atualidade econômica, tais como plano econômico, criação do *Fundo Social de Emergência*, propriedade industrial, dívida externa, sistema tributário nacional, e esclarecimentos sobre alegações de irregularidades no programa de financiamento às exportações - PROEX. Também foi apresentado depoimento sobre o acordo nuclear com a Argentina, que, embora possa ser considerado assunto de interesse estratégico, apresenta conotações econômicas, devido à participação de ambos os países no Mercosul.

Um dos aspectos mais interessantes destes depoimentos, tão característicos da atividade parlamentar, prende-se à identificação de medidas concretas, tanto no ambiente parlamentar quanto no próprio Executivo, que tenham sido motivadas pelos mesmos. Também a identificação das fontes da motivação para as convocações ajudaria a entender melhor a atividade legislativa, na medida em que identificasse se o assunto de interesse surgiu de forma endógena ou exógena ao Congresso Nacional. Obviamente, a discussão dos planos econômicos que surgiram por iniciativa do Executivo indicam o Legislativo como recipiente de um fato, mesmo que dele participando e até mesmo modificando a proposta original. Outros depoimentos, como aqueles ligados a mudanças na tributação, na educação e na discussão sobre o aborto sugerem uma ação exógena, gerada por grupos de pressão representados no Legislativo e que refletem um potencial de mudanças futuras, nas quais o Executivo é o agente receptor.

Entretanto, a ação mais típica de controle por parte do Senado, embora presente nas convocações sobre esclarecimentos das políticas implementadas pelo Executivo, está evidente naquela que discutiu as eventuais irregularidades do PROEX. O resultado ou resultados de tal ação mereceriam um estudo mais detalhado, que infelizmente foge ao caráter geral dado por este estudo às atividades controladoras do Senado. Assim, sugerimos que no futuro sejam feitos estudos mais aprofundados sobre a eficiência dos depoimentos, tanto na atividade legislativa propriamente dita, quanto nas eventuais ações fiscalizadoras dos atos do Poder Executivo.

Agregue-se que o Senado Federal, através da Resolução n.º 46, de 26 de maio de 1993, criou a Comissão de Fiscalização e Controle, de caráter permanente, com o objetivo de "exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder

Executivo, incluídos os da administração indireta”, que, no entanto, não foi, até o momento, devidamente instalada. Como as outras Comissões permanentes podem exercer atividade fiscalizadora, se assim o desejarem, na prática e de acordo com a legislação vigente, o Congresso Nacional estaria habilitado para exercer suas atribuições constitucionais de fiscalização e controle dos atos do Executivo.

Assim sendo, fica claro que o Senado, em particular, e o Congresso Nacional, como um todo, têm condições de desenvolver atividades de acompanhamento e avaliação, ainda que pouco sistemáticas, utilizando instrumentos inerentes à própria atividade parlamentar, tais como requerimentos de informação, trabalhos das comissões permanentes e de inquérito, depoimentos e o exercício das atribuições constitucionais referentes ao orçamento, ao planejamento, às contas do governo e a matérias de natureza econômica.

Cabe ressaltar, contudo, que estas atividades esporádicas, não importando o quanto bem intencionadas sejam, não substituem um trabalho bem estruturado e sistemático de acompanhamento e avaliação. É importante mencionar que, embora o TCII seja um órgão auxiliar ao Legislativo pela Constituição e que em muitas CPIs seus técnicos tenham prestado valiosos serviços, a maior divulgação e conseqüente utilização dos trabalhos do Tribunal seria desejável, especialmente quando da apreciação do Plano Plurianual, da LDO e dos orçamentos anuais.

2. Exame das contas anuais do Presidente da República

Conforme o art. 49, item IX, da Constituição Federal, é da 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”.

Quanto à tramitação, o Congresso Nacional envia ao TCU a prestação de contas do governo, demonstrada no Balanço Geral da União (Balanços e as Demonstrações referentes à administração direta; Balanços da administração indireta e o Orçamento das empresas estatais) e o Relatório elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional para fins de elaboração do parecer preliminar, com a recomendação ou não de aprovação das contas pelo Congresso Nacional.

O art. 71, da Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, que expres-

sa as competências do Tribunal de Contas da União, determina em seu item 2 que o mesmo deverá “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”. Merece destaque no referido documento o fato de que a prestação de contas em questão é distinta daquela preconizada no art. 70, parágrafo único,⁸ da Constituição Federal, para os agentes ou entidades que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos.

De acordo com o Ministro-Relator⁹ do Relatório para o exercício de 1992, a prestação de contas “constitui-se ... em uma avaliação global do desempenho do governo, cujos parâmetros são os objetivos e metas fixadas no Plano Plurianual, na Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual.” Acrescenta ainda o Ministro-Relator: “examinou, portanto as presentes contas sob o enfoque de sua exatidão contábil e do reflexo da ação de governo, decorrente da execução dos orçamentos públicos, sobre a situação patrimonial e financeira da União no exercício de 1992”.

Observe-se que, mesmo considerando que 1992 foi um ano atípico, marcado pelo *impeachment* do então Presidente Fernando Collor e pela posse do Vice-Presidente Itamar Franco, e ainda reconhecendo que as contas do Executivo comprovadamente apresentavam irregularidades, o Tribunal de Contas recomendou a aprovação das mesmas. Em sua conclusão, o Ministro-Relator informa que no exame da documentação (Relatório da Secretaria do Tesouro e Balanço Geral da União), do ponto de vista orçamentário, financeiro, legal e contábil, as contas prestadas pelo Presidente da República relati-

⁸ “Art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração, direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Tribunal de Contas da União, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Parágrafo único – Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.”

⁹BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório e parecer sobre as contas do Governo da República, exercício 1992*, Introdução, p. 9.

vas ao exercício 1992 estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional. Apresenta, entretanto, a seguinte observação: "não obstante, registrei neste relatório um conturbado desempenho gerencial do Governo durante o exercício de 1992, com penosos reflexos na economia brasileira."¹⁰

Ressalta ainda o Ministro-Relator para o exercício de 1992 que os atos específicos da administração pública que antecederam ou se seguiram ao processo de execução orçamentária não estão em julgamento, mas poderão ser analisados posteriormente de acordo com as normas constitucionais. De fato, no parecer preliminar do referido Tribunal, consta ... "as Contas do Governo, relativas ao exercício de 1992, em seus aspectos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais e legais, estão em condições de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, ressalvados os possíveis atos controversos ou irregularidades de gestão administrativa ocorridos no período, os quais serão processados e julgados, isoladamente, na forma da lei."¹¹

Em seu Relatório de 1993, no Projeto de Parecer Prévio, o Ministro-Relator Luciano Brandão Alves de Souza informa: "...o relatório que acompanha este parecer prévio, nos termos do art. 175 do Regimento Interno deste Tribunal, contém informações sobre: a) a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos federais; b) o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual, e c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país."¹²

Na conclusão do relatório para 1993, foram relacionados alguns procedimentos administrativos que infringiram o ordenamento jurídico, o que no entanto não impediu a recomendação de aprovação das contas pelos ministros do Tribunal de Contas.¹³

Saliente-se ainda que, além de prover informações sobre a legalidade das ações do gover-

no, os relatórios do TCU contêm valiosas informações sobre programas de governo, constituindo-se em instrumento dos mais importantes para que o Legislativo possa exercer eficientemente seu papel de controlador externo, principalmente quando da apreciação do Plano Plurianual ou mesmo do orçamento, na prestação de contas e na análise das políticas públicas.

A título de exemplo, citamos o seguinte parágrafo do relatório do TCU para 1993:¹⁴ "Observamos do relatório apresentado que no encerramento do exercício financeiro houve superávit de receitas correntes em 3,3% e de receitas de capital em 15%, e que as despesas com pessoal e encargos sociais representaram, em 1993, 11% da despesa orçamentária total, e 18,9% das despesas correntes, situando-se, assim, em patamar bastante inferior ao de 1/3 (um terço) do limite constitucional de 65%."

Vale mencionar também, do mesmo relatório sobre o exercício de 1993, o seguinte parágrafo: "Causou-nos surpresa a informação prestada pelo Ministério dos Transportes, de que o DNER, no exercício de 1993, conservou 50.571 km de rodovias federais. Se essa ação administrativa realmente ocorreu, é de serem questionadas a fiscalização e a qualidade dos trabalhos executados, ante a declaração do estado de calamidade pública decretado pelo Senhor Presidente da República em 19 de abril deste ano sobre o sistema rodoviário federal."¹⁵

Dentre outros assuntos de relevância que são mencionados no relatório do TCU para 1993 destacamos: "os recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino não priorizaram o atendimento das necessidades do ensino obrigatório. Não foi assim observada a aplicação mínima de 50% no ensino fundamental: neste foram aplicados apenas 0,8% do total, conforme apontado no item 4.1.3.2 (4.ª parte) deste relatório. Caracterizou-se, com isso, descumprimento do § 3.º do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias"¹⁶

No mesmo contexto de política educacional mencionamos algumas conclusões referentes ao Projeto *Minha Gente*, contidas no relatório para o exercício de 1992: "um projeto que em menos de dois anos de existência já passou pela supervisão de cinco órgãos é um exemplo marcante de falha na execução e no planejamento.

¹⁰BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório e parecer sobre as contas do Governo da República; exercício 1992*, p. 236.

¹¹*Idem*, p. 239.

¹²BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório, conclusão e parecer prévio sobre as contas do Governo da República; exercício 1993*, p. 426.

¹³*Idem*, p. 424.

¹⁴*Ibidem*, p. 434.

¹⁵*Ibidem*.

¹⁶*Ibidem*, p. 425.

Assim, das 4 mil unidades previstas até 1995, apenas 31 foram efetivamente concluídas até 1992. Existiam 169 centros em construção para atendimento de uma clientela situada na faixa de 2.400 crianças por unidade”.¹⁷

Também no setor educação o relatório de 1992 menciona: “...Como nos anos anteriores, o ensino superior absorveu mais da metade (53,23%) dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Em contrapartida, com o ensino fundamental foram gastos apenas Cr\$ 266.638.147 mil, equivalentes a 1,73% daquele total. Tal concentração de recursos no ensino superior fere o preceito constitucional que assegura prioridade ao atendimento das necessidades do ensino fundamental (§ 3.º do artigo 212 da Constituição Federal) e evidencia, ainda, a inobservância do preceito contido no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual determina que nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição sejam aplicados, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.”¹⁸

Ainda do relatório de 1992, destacam-se as seguintes informações sobre o setor saúde: “Na área da saúde pública, pouco ou quase nada de relevante se fez no exercício de 1992. A ação ministerial foi limitada a tímidas ações de combate ao cólera, à malária e à questão da AIDS. A administração ministerial mostrou-se assim deficiente, dando causa a este baixo desempenho.”¹⁹

Considerando ainda a área de saúde pública, os seguintes parágrafos, contidos no relatório para 1993 são bastante elucidativos: “...de há muito o sistema público de saúde no País vem apresentando baixo desempenho, evidenciado na escassez e no sucateamento dos equipamentos e na deficiência dos serviços de atendimento, tudo resultando no pouco ou quase inexistente acesso da população às ações e serviços referidos. Do ano 1989 a 1993, os recursos federais destinados ao setor decresceram de US\$ 13 bilhões para US\$ 6 bilhões, ou seja, houve uma queda da média *per capita* ano de US\$ 80 para US\$ 38, o que coloca o Brasil entre os países latino-americanos que menos aplicam nessa área fundamental”.

Do exposto, evidencia-se que a apreciação

¹⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório e parecer sobre as contas do Governo da República; exercício 1992*, Introdução, p. 59.

¹⁸*idem*, p. 60.

¹⁹*Ibidem*, p. 39.

das contas do governo, pelo menos teoricamente, poderia fornecer aos parlamentares informações valiosas tanto sobre a legalidade das contas do governo quanto sobre a situação operacional de políticas e programas públicos.

Não obstante, o relatório proposto pelo Tribunal de Contas da União sobre as contas do Governo da República e a aprovação deste pelo Legislativo tem-se dado sem maiores discussões. O processo de aprovação das contas do governo tem sido caracterizado pela aprovação sistemática tanto em termos de legislativo quanto do relatório preliminar pelo plenário do Tribunal de Contas.

No âmbito do Congresso Nacional, a tramitação do parecer e do relatório do TCU, conforme Quadro 5, é lenta, não merecendo maior atenção por parte dos parlamentares, possivelmente devido à tradição do formalismo na aprovação das contas e à pouca utilização das informações em outras atividades das duas Casas. No período 1988/1990 apenas os anos 1988 e 1989 (MSG n.º 157/89 e MSG n.º 160/90) tiveram suas contas aprovadas, respectivamente, em 1991 e 1992. As contas dos anos 1990, 1991, 1992 e 1993, até o final de 1994, ainda não haviam sido aprovadas, o que sugere a pouca importância atribuída ao instrumento no âmbito parlamentar.

Mesmo na apreciação do orçamento, embora a Comissão Mista esteja diretamente envolvida na apreciação do parecer e do relatório do TCU, no momento não há evidências de que as informações e recomendações estejam sendo ou tenham sido utilizadas pelo Legislativo.

A utilização das informações pelo Congresso Nacional, pela administração pública e pelos grupos de interesse que influenciam na formulação e no desenvolvimento de políticas públicas, constitui-se em campo promissor de pesquisa a ser explorado, pois muitos dos problemas encontrados durante as auditorias podem ser solucionados pela mudança de práticas administrativas, alterações da legislação pertinente e por novas orientações nas áreas de planejamento e de orçamento. E mais que punir judicialmente os que fazem mau uso dos recursos públicos, as auditorias, notadamente as operacionais, indicam aos administradores e formuladores de políticas públicas a necessidade de mudanças para promover o melhor uso dos recursos.

3. Homologação dos atos de emissão de moeda

O art. 48, inciso XIV, da Constituição Fede-

ral, dispõe sobre a emissão de papel-moeda, seus limites e controle e o art. 164 determina que a competência da União para emitir será exercida pelo Banco Central.

A matéria é disciplinada pela Lei n.º 4.595, de 13.12.64, que atribui ao Conselho Monetário Nacional o dever de dimensionar o volume dos meios de pagamento, de acordo com as necessidades da economia. O art. 4.º, inciso I, desta mesma lei, atribui ao Conselho Monetário o poder de autorizar a emissão de papel-moeda, pelo Banco Central, até o limite de dez por cento do saldo de meios de pagamento existente em 31 de dezembro do ano anterior.

Além deste limite deve o Conselho, através de mensagem do Presidente da República, solicitar autorização do Legislativo para estas emissões. Entretanto, esta mesma lei, em seu art. 4.º, *in fine*, permite ao Conselho Monetário autorizar estas emissões antes da homologação pelo Congresso Nacional, quando necessidades urgentes e imprevistas para o financiamento das atividades produtivas e da circulação da riqueza do País assim o exigirem. Talvez o fato da excepcionalidade ter se transformado em norma explique o desinteresse, tanto do Congresso Nacional quanto do Executivo, no processo de homologação da autorização para emissão de moeda.

O exame do Quadro 6 indica que a tramitação das mensagens no Congresso Nacional, tanto no Senado como na Câmara, é bastante lenta. Como exemplo extremo temos a Mensagem n.º 626, de 1985, que tramitou na Câmara de 28.11.85 até 12.3.92 e no Senado de 17.3.92 até 15.6.93.

A análise do Quadro 7 indica que "foi homologado pelo Congresso Nacional para emissão de papel-moeda, no ano de 1990, apenas o Voto 033/90, de 14.2.90, enquanto os Votos 068/90, 083/90, 108/90 e 237/90 ainda não o foram. Não houve sequer, para 1993, encaminhamento das mensagens do Presidente da República ao Congresso Nacional. Demonstra-se, dessa forma, que de 1990 a 1993 estavam em circulação aproximadamente Cr\$ 1,5 trilhão de papel-moeda sem a devida homologação do Congresso Nacional".²⁰

Do exposto, julgamos oportuno lembrar que o controle da emissão de moeda está intima-

mente relacionado com a discussão do papel do Banco Central, cuja independência vem sendo amplamente debatida no Congresso Nacional, onde tramitam vários projetos de lei sobre o assunto. Assim sendo, é de se esperar que com a aprovação de nova legislação, sobre a matéria, o problema decorrente de uma aprovação meramente formal da emissão de moeda por parte do Legislativo seja superado.

4. Fixação dos limites de endividamento e autorização para operações de crédito interno e externo

Além dos instrumentos mencionados, também existem outras formas institucionais de controle a serem exercidas pelo Congresso Nacional, notadamente na área econômica. De acordo com os artigos 52 e 155 da Constituição Federal e com o Capítulo IV, Seção I, do Regimento Interno do Senado Federal, as operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios são autorizadas pelo Senado Federal. Esta autorização também é necessária no caso de aval da União, Estado, Distrito Federal ou Município, para contratação de empréstimo externo por entidade autárquica subordinada aos governos federal, estadual ou municipal.

Também compete ao Senado, de acordo com o art. 52 da Constituição e Seção II, do Capítulo IV, do Regimento Interno, fixar limites globais para o montante da dívida consolidada, dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno, estabelecer limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno, determinar limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com a finalidade de resumir a atividade do Senado nesta matéria nos últimos anos transcrevemos parte das conclusões do estudo "O papel do Senado Federal no controle do endividamento público no Brasil", publicado na *Revista de Informação Legislativa* de julho/setembro de 1994, a saber: "Tendo como horizonte temporal os últimos 20 anos, os termos das resoluções do Senado Federal registram melhoria nos aspectos conceitual, da definição de limites, da abrangência e consolidação do refinanciamento pela União e da manutenção da autolimitação do Senado na elevação dos limites, ainda que ampliada para 25% da receita e

²⁰BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório, conclusão e parecer prévio sobre as contas do Governo da República; exercício 1993*, p. 441.

não aplicável às operações contratadas junto aos organismos multilaterais que, normalmente, exigem contrapartida. Afora isso, o mecanismo para impedir o repasse de passivos de operações de antecipação de receita orçamentária (ARO) de uma administração a outra pode ser lembrado como altamente positivo.

Inegavelmente, houve um avanço institucional no que diz respeito ao controle do endividamento público no Brasil em decorrência dos debates e deliberações no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. Talvez os mais relevantes tenham sido a incorporação das operações de crédito da União sob o crivo do Senado Federal e, apesar das lacunas ainda existentes, a proibição de o BACEN financiar direta e indiretamente o Tesouro Nacional.

Também houve um aprimoramento técnico e conceitual no processo/controlado exercido pelo Senado Federal, sobretudo após a longa negociação política que culminou na Lei n.º 8.388, de dezembro de 1991, e na Resolução n.º 36/92.²¹

Entretanto, em que pesem os avanços observados ao longo dos anos, persistem vários fatores limitantes dentre os quais destacamos a necessidade de o Senado desenvolver uma base de dados própria, tornando-se assim mais independente das informações fornecidas pelos agentes financeiros.

Além disso, é importante a elaboração de um Código de Finanças Públicas e a melhoria na delimitação das atribuições constitucionais no que se refere ao endividamento público entre o Congresso Nacional (arts. 48, II; 163, I a IV, da Constituição Federal) e o Senado Federal (art. 52, incisos V a IX, da Constituição Federal).

Um outro aspecto importante “refere-se à necessidade de o Senado Federal rever a RSF 96/89 quanto aos conceitos e limites, a exemplo do que foi implementado na RSF 36/92, bem como disciplinar limites e condições para operações de crédito de responsabilidade do Banco Central do Brasil e das instituições financeiras oficiais federais”.²²

Resumindo, embora o Senado tenha apresentado um desempenho razoável, em função da complexidade da matéria, muito deve ser aperfeiçoado, tanto em termos técnicos quanto políticos, para controlar efetivamente o endividamento público no País.

²¹SOUZA, PAIVA OLIVEIRA. 1994. *Revista de Informação Legislativa*, n.123, p.141.

²²SOUZA, PAIVA OLIVEIRA. *Op. cit.*, p.142.

5. *Apreciação do Plano Plurianual, da Lei das Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual*

Embora sejam importantes os sistemas formais e informais de acompanhamento e fiscalização, anteriormente mencionados, sem dúvida o instrumento mais poderoso para analisar e controlar a utilização dos recursos públicos é a apreciação do orçamento público da União.

O orçamento de um país constitui-se instrumento político da maior relevância, pois estabelece a política econômica e social do governo, definindo quem paga os tributos e quem são os principais beneficiários da ação do Estado. Assim sendo, é natural que o orçamento historicamente tenha sido discutido, apreciado e mesmo elaborado pelo Legislativo, que por sua composição heterogênea e, não raro, conflituosa, melhor representa os diversos grupos de interesse que compõem a sociedade.

No Brasil historicamente a participação do Legislativo no orçamento tem sido pequena – de acordo com a Constituição de 1946 os parlamentares podiam apresentar emendas, mas como não eram definidas as fontes de recursos, na prática a execução dependia integralmente da programação do Executivo. A partir de 1967, durante o governo militar, o Congresso Nacional, pelo menos em tese, podia apenas aprovar ou rejeitar o projeto de lei na sua totalidade, o que resultou em transformar o processo de apreciação do orçamento em ritual de homologação das propostas do Executivo.²³

A Constituição de 1988 restituiu ao Congresso Nacional as prerrogativas normais da instituição numa sociedade democrática, dentre elas a apreciação do orçamento. Conforme o expresso na Seção II – Dos Orçamentos, Capítulo II – Das Finanças Públicas, da Constituição Federal, o Poder Executivo apresentará os projetos de lei do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais ao Congresso Nacional.

Dentre as principais conseqüências das exigências constitucionais estão: 1 – a obrigatoriedade do planejamento, através do Plano Plurianual; 2 – a possibilidade de o Congresso Nacional participar tanto na administração pública quanto na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos através da Lei das Diretrizes Orçamentárias; 3 – o des-

²³FURTADO, GOIAS. *Orçamento público; desvendando a caixa preta*, p. 2.

dobramento da Lei Orçamentária Anual (LOA) em três orçamentos distintos: Fiscal, de Investimento das Estatais e de Seguridade Social.²⁴

É atribuição de uma comissão mista permanente, conforme o artigo 166, § 1.º, da Constituição Federal. "examinar e emitir parecer sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas".

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização detém a Subcomissão de Acompanhamento e Avaliação (art. 27, Capítulo IV, do Regulamento Interno da Comissão Mista) cuja instalação se torna necessária com vistas a sistematizar as atividades a ela atribuídas.

a - O ciclo orçamentário

Para melhor entender a importância do orçamento para que o Legislativo exerça sua atribuição de controlador dos atos do Executivo, será necessário uma breve descrição das etapas do processo, a saber: a - formulação do Plano Plurianual, pelo Executivo; b - apreciação do plano pelo Legislativo; c - elaboração da Lei das Diretrizes Orçamentárias, contendo metas e prioridades para a administração, bem como a política de alocação de recursos pelo Executivo; d - apreciação da LDO pelo Legislativo; e - elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo; f - apreciação e autorização do orçamento pelo Legislativo; g - execução do orçamento pelo Executivo; h - acompanhamento, avaliação e julgamento das contas pelo Legislativo.

Para efeito de análise, selecionamos apenas os itens que envolvem o Legislativo e que são definidos basicamente pela Resolução n.º 1/89 - CN e suas alterações.

Apreciação do Plano Plurianual (PPA)

Nesta etapa o Legislativo deve analisar as grandes linhas da política pública considerando prioridades, objetivos, metas, alocação de recursos para investimentos no médio prazo. O Plano Plurianual é recebido pelo Presidente do Senado Federal, sendo encaminhado à Comissão Mista para apreciação, após o que é elaborado relatório para apreciação pela Comissão Mista. Depois de aprovado na Comissão Mista, o projeto é encaminhado ao Plenário para discussão e votação.

²⁴SANCHES, Osvaldo Maldonado. *O ciclo orçamentário; uma reavaliação à luz da Constituição de 1988.*

De um modo geral, o projeto de planejamento plurianual enviado pelo Executivo apresenta-se como peça normativa, muito detalhada, dificultando a integração com a Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei dos Orçamentos Anuais. O fracasso do planejamento em anos recentes, bem como a ascensão da ideologia neoliberal, enfatizando a prevalência das forças de mercado *vis-a-vis* a interferência do Estado na economia, reduziram a importância do planejamento governamental de médio e longo prazos. Possivelmente a desestruturação da máquina administrativa, especialmente na esfera do Executivo, também contribuiu para esta situação de descrédito, que prejudica não só a política de alocação de recursos, como dificulta o trabalho de avaliação das ações do Executivo, pela inexistência de definições precisas das prioridades e metas do governo.

Apreciação da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO define a forma e o conteúdo dos orçamentos, além de fixar normas para sua execução, estando baseada, pelo menos em teoria, nas políticas públicas expressas no Plano Plurianual. A tramitação obedece procedimento similar àquele adotado para a apreciação dos planos plurianuais, embora seja evidenciada maior participação dos parlamentares através da apresentação de emendas e discussão. Tal participação é devida, possivelmente, à maior preocupação por parte dos parlamentares quanto às diretrizes de horizonte temporal mais curto, e que influenciam a elaboração e execução do orçamento anual.

Apreciação e autorização legislativa à Lei dos Orçamentos Anuais (LOA)

Esta etapa, sem dúvida nenhuma, é a mais complexa e a mais trabalhosa do ponto de vista do Legislativo, sendo desenvolvida em seis fases, que resumimos a seguir:²⁵

a - organização das atividades - envolve a escolha dos relatores e a elaboração de trabalhos metodológicos para a apreciação da lei orçamentária;

b - recepção e divulgação do projeto - recebimento da mensagem, leitura em sessão do Congresso Nacional, remessa à Comissão Mista, publicação do avulso, abertura de prazo para as emendas;

c - estabelecimento de normas e proposição de emendas - elaboração, apreciação e

²⁵*Idem.*

aprovação de parecer preliminar do Relator, adequação do material, formalização das emendas perante a Secretaria da Comissão Mista, análise das mesmas e registro nos bancos de dados;

d – apreciação pelas relatorias parciais e setoriais – apreciação das emendas, dos relatórios parciais e setoriais, decisão da Comissão Mista sobre os relatórios;

e – compatibilização e consolidação dos relatórios setoriais – compatibilização e consolidação dos relatórios parciais e setoriais, introdução dos ajustes e apreciação do relatório, que após aprovado é encaminhado ao Plenário do Congresso Nacional;

f – decisão pelo Congresso Nacional – apreciação e votação do projeto e eventuais destaques pelo Congresso Nacional e remessa ao Chefe do Executivo.

Estas etapas apenas informam sobre o processo, pois os problemas decorrentes da apreciação do orçamento no Congresso Nacional, bem como as dificuldades de acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária, serão discutidos em capítulos subsequentes.

b – *Problemas na apreciação do orçamento pelo Legislativo*

Dentre os principais problemas na apreciação do orçamento pelo Legislativo podem ser mencionados:

a – a desarticulação do serviço público, que originou deficiências na área de planejamento, bem como nos serviços de acompanhamento e de controle interno nos órgãos do Executivo;

b – a não-observância de normas legais, administrativas e dos próprios prazos, tanto no âmbito do Legislativo quanto do Executivo, que levam a sucessivas mudanças na peça orçamentária;

c – a não-elaboração de lei complementar para substituir a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964;

d – necessidade de redefinição das atribuições dos Estados, Municípios e Distrito Federal, evitando, na medida do possível, a proliferação de emendas de caráter local, que pelo seu grande número e pela falta de critérios técnicos dificultam a análise e ocasionam a pulverização dos recursos;

f – utilização excessiva de medidas provisórias pelo Executivo, na área orçamentária, "alegando urgência e relevância", para despesas que, embora não previstas no orçamento, dificilmente poderiam ser consideradas imprevisi-

veis, como o caso das secas no Nordeste, manutenção de estradas e de hospitais;²⁶

g – falta de informação e de integração entre o Legislativo e os órgãos do Executivo, especialmente no que diz respeito ao acompanhamento da execução orçamentária;

h – pouca utilização dos trabalhos e dos serviços do Tribunal de Contas da União pelo Legislativo quando da apreciação do orçamento.

Todos estes problemas têm dificultado a apreciação do orçamento pelo Congresso Nacional e, no que se refere às freqüentes mudanças na peça orçamentária pelo Executivo, o Quadro 8 indica que em dois anos dos sete ali mencionados, não foram apresentadas alterações à proposta original.²⁷

A Constituição, o Regimento Interno da Comissão Mista e a Resolução n.º 1 do Congresso Nacional são omissos quanto à extensão e à natureza destas alterações, o que aliado à falta de tradição pelo Congresso Nacional na apreciação do orçamento, permitem mudanças tão amplas que, de fato, poderia ser dito que o Congresso Nacional pode receber vários orçamentos para apreciação em um mesmo ano.

Em relação ao orçamento para 1994, por exemplo, a Mensagem n.º 105, de 1993 – CN, foi recebida pelo Congresso Nacional em 31 de agosto de 1993, sendo procedido o recebimento das emendas e a elaboração do parecer preliminar do Relator-Geral. Em outubro do mesmo ano o Ministério da Fazenda solicitou ao Congresso Nacional que sustasse o exame do projeto, devido à necessidade de mudanças decorrentes da implantação de um plano de estabilização econômica.

A nova proposta (Mensagem n.º 112, de 1994-CN), enviada em 28 de dezembro de 1993, pressupunha a criação de um Fundo Social de Emergência, que foi instituído somente em 2 de março de 1994, através de emenda constitucional, tornando necessária nova alteração na proposta orçamentária.

Contemplando esta nova mudança, foi enviada ao Congresso Nacional a Mensagem n.º 112, de 1994 – CN, que ainda foi modificada, embora de forma mínima, pelas Mensagens n.º

²⁶BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Subsecretaria de Apoio Técnico a Orçamentos Públicos. *Alterações propostas pelo Poder Executivo ao PL 23/93 que estabelece o orçamento da União para o exercício de 1994.*

²⁷*Ibidem.*

160 e 161, em 14 de junho de 1994 e pela Mensagem n.º 201, de 22 de julho de 1994.

Estes fatos servem apenas para evidenciar a extrema instabilidade no processo de elaboração do orçamento, o que dificulta o estabelecimento de um sistema confiável de acompanhamento e fiscalização, tanto na esfera do Executivo quanto na do Legislativo.

Em termos de acompanhamento da execução orçamentária existem no Executivo vários sistemas informatizados que possibilitam acesso às informações capazes de fornecer indícios sobre irregularidades e má utilização das verbas, tais como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI; Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR; Sistema de Previsão de Arrecadação – SIPRAR; Sistemas da Receita Federal sobre Arrecadação e Renúncia de Receita – ANGELA; Sistema de Informação do Banco Central – SISBACEN.

Entretanto, sua utilização e divulgação pelo Legislativo ainda deixa muito a desejar, pois apenas recentemente o SIAFI passou a ser utilizado por assessores e parlamentares.

Em nível do Senado Federal, o PRODASEN desenvolveu o Sistema de Informações Orçamentárias – INFORCA, que apresenta as informações para as diversas localidades e unidades da Federação por parlamentares, segundo a funcional programática e os órgãos que integram a administração pública federal.

A diferença principal do INFORCA para o SIAFI é a possibilidade de agregação, considerando não apenas os subprojetos e atividades, mas também as emendas parlamentares que os originaram. As informações que constam deste sistema apresentam uma defasagem de uma semana a dez dias em relação ao SIAFI *on line* e são obtidas diretamente no SERPRO pelo PRODASEN. Devemos ainda informar que este sistema ainda não está disponível em rede, podendo ser acessado no PRODASEN, nas assessorias do Senado e da Câmara e na Secretaria da Comissão de Orçamentos.

Outro sistema derivado do SIAFI e disponível em toda a rede do Senado Federal, em gabinetes dos senadores e lideranças, é o que informa a execução orçamentária em nível de subprojeto e subatividade, tendo em conta as emendas dos parlamentares. Tal sistema é mais amigável que o SIAFI original, permitindo maior utilização pelos funcionários do Congresso Nacional, ao não exigir senhas qualificadas.

Além dos sistemas acima mencionados, derivados do SIAFI, conta o Senado Federal ainda com o aplicativo ORCA, dentro do banco de dados AQUA – Sistema de Informação do Congresso Nacional, onde estão disponíveis as emendas apresentadas pelos parlamentares desde 1991, bem como a execução financeira, a partir de 1992. Através deste banco de dados diversas pesquisas por localidade, por parlamentar, por unidade orçamentária, podem ser executadas.

Os sistemas existentes são de grande utilidade, mas relatórios originados pelos órgãos de controle interno, bem como os trabalhos desenvolvidos pelo TCU seriam de grande utilidade tanto na apreciação do orçamento quanto no acompanhamento de sua execução. Embora alguns destes trabalhos existam e sejam de circulação restrita ao TCU e a órgãos do Executivo, outros poderiam ser elaborados, caso o Congresso Nacional e o Senado, em particular, desenvolvessem mecanismos para a utilização deste tipo de trabalho no exercício de suas atribuições como órgão fiscalizador das ações do governo.

III. Conclusões e recomendações

A primeira conclusão é que a única atividade de controle externo que o Congresso Nacional divulga para a sociedade é a das comissões de inquérito, o que envolve o risco de se supervalorizar um instrumento, que deve ser utilizado de forma limitada, em ocasiões específicas. Mesmo nestes casos, os impactos dos resultados das CPIs na sociedade, ou seja, a eficiência e a eficácia das mesmas não foi estudada.

Outro instrumento de controle dos atos do Executivo, o requerimento de informações, não tem apresentado a agilidade esperada e a avaliação dos resultados da adoção do mesmo, em termos de eficiência e eficácia, também depende de análises futuras. Os depoimentos, caracterizados como um instrumento relacionado com assuntos de interesse corrente, especialmente na área econômica, também precisam ser avaliados em função dos resultados obtidos.

Assuntos como a emissão de moeda e a apreciação do relatório do TCU das contas do governo não têm merecido a atenção do Legislativo ao longo do período analisado. As razões deste comportamento deveriam ser pesquisadas, pois constitui-se num problema que deve ser solucionado.

No que concerne à análise técnica e política

do endividamento dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em que pese a extrema dependência do Banco Central quanto aos dados necessários para a deliberação, ela tem apresentado perspectivas de aperfeiçoamento no processo de apreciação pelo Senado no futuro próximo.

Em termos orçamentários, acreditamos que o Senado em pouco ou nada exerceu sua atividade fiscalizadora durante o processo, situação que, entretanto, está gradativamente sendo aperfeiçoada pelo maior uso dos sistemas informatizados de acompanhamento por parte dos parlamentares. Entretanto, os problemas decorrentes da ausência de informações, tanto dos organismos de controle interno do Executivo quanto do TCU, prejudicam sensivelmente a atividade parlamentar. A persistência da competência comum nas atribuições do Governo Federal, dos Estados, Municípios e Distrito Federal continua provocando a ocorrência de um grande número de emendas locais, que tumultuam a apreciação do orçamento e favorecem a pulverização dos recursos. As sucessivas mudanças na peça orçamentária, bem como o uso desmedido de medidas provisórias pelo Executivo, também contribuem para dificultar ao Legislativo o exercício do seu papel de controlador externo.

É importante enfatizar a necessidade que o processo de apreciação do orçamento ocorra de forma contínua, ao longo do ano, e não como hoje, onde apenas a votação da LDO e a fase de apresentação de emendas ao LOA despertam a atenção dos parlamentares, existindo pouca discussão sobre assuntos da maior relevância para o orçamento, como o endividamento interno e externo, que consomem, segundo o relatório do TCU para 1993, aproximadamente 70% dos recursos públicos.

Por fim, ainda na área orçamentária, mantemos que aspectos tais como a amplitude de poderes relacionados ao voto do relator, às votações por acordo de lideranças, a não-observância de normas legais, as sucessivas mudanças nos prazos, bem como a forma descontínua com que é examinado o orçamento, restringindo-se ao mero exame das emendas, são práticas no âmbito do Legislativo que podem e devem ser evitadas.

Com o intuito de melhor entender a situação do Senado como órgão controlador dos atos do Executivo, foi enviado à chefia dos gabinetes um questionário, reproduzido no Quadro 9, onde pretendíamos identificar as princi-

pais fontes de informação que os Senadores dispõem para atuar no sentido de fazer valer prerrogativas do órgão como controlador externo.

Os resultados, contidos no Quadro 10, embora prejudicados pelo tamanho reduzido da amostra,²⁸ levantam algumas considerações, capazes de explicar, em parte, o baixo desempenho do Senado nas suas atividades de controlador externo. No que se refere ao TCU, a maioria dos gabinetes não mencionou uma vez sequer o relatório das contas do governo. Poucos admitiram utilizar os serviços do TCU, frequentemente relacionado com atividades de apoio às CPIs. Também foi constatado que o Balanço Geral da União e o relatório da execução orçamentária publicado bimestralmente são pouco conhecidos.

Praticamente todos os gabinetes reconheceram não dispor de subsídios oriundos do TCU ou do Executivo quando da apreciação do orçamento. Similarmente, poucos admitiram utilizar os sistemas informatizados para acompanhamento da execução orçamentária.

No que se refere ao requerimento de informação, embora alguns gabinetes informassem nunca ter sido utilizado pelo parlamentar, a maioria reconheceu sua importância, mesmo reclamando dos eventuais atrasos nas respostas por parte do Executivo; o fato da ausência de resposta não ter gerado as punições previstas em lei também mereceu alguns comentários.

De um modo geral, os resultados da pesquisa indicam que o Congresso Nacional não está ainda aparelhado para exercer sua atividade de controlador externo, resultado este coerente com os dados apresentados nos capítulos anteriores. Entretanto, fica claro do exposto que as principais limitações são de ordem institucional e política.

Sugerimos ainda que o Senado deveria desenvolver trabalhos para identificar a eficiência e eficácia dos instrumentos de controle utilizados pelo Congresso Nacional, com o propósito de auxiliar na resolução dos obstáculos e problemas já identificados. Dentro deste propósito seria interessante estudar os seguintes assuntos:

- verificar se as CPIs atingiram seus objetivos e quais as conseqüências de algumas das CPIs julgadas mais importantes;
- identificar problemas na divulgação e uti-

²⁸Apenas 21 dos gabinetes responderam ao questionário.

lização dos resultados do trabalho do TCU pelos parlamentares;

– procurar estabelecer canais de comunicação entre o Parlamento e o Tribunal de Contas da União, incluindo a comunicação com os órgãos do controle interno do Poder Executivo;

– estabelecer e sistematizar o fluxo de informações oriundos tanto do Executivo quanto de outras áreas da sociedade;

– estudar como os depoimentos são originados e qual a sua utilização na atividade do Senado como controlador externo;

– estudar e aperfeiçoar o instrumento requerimento de informações;

– aperfeiçoar o sistema de controle do endividamento e da rolagem das dívidas dos Estados e Municípios;

– redefinir o papel do Congresso Nacional na autorização para emissão de moeda, considerando inclusive a possibilidade de alteração das atribuições do Banco Central e, eventualmente, da própria Constituição;

– selecionar algumas leis para efeito de avaliação quanto à sua eficiência e eficácia, considerando que existe necessidade de adequação dos instrumentos legais aos reclamos da sociedade. Este processo, eminentemente seletivo e de médio prazo, a ser desenvolvido no âmbito das Comissões Permanentes, acabaria por ajudar na reorganização da estrutura jurídica do País.

Bibliografia

- BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1994. 1v.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Regimento Interno*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991. 182p.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Subsecretaria de Apoio Técnico a Orçamentos Públicos. *Notas sobre as mudanças propostas ao processo orçamentário no âmbito do Legislativo*. Brasília: Senado Federal, 1993. 6p. (Nota Técnica)
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Subsecretaria de Apoio Técnico a Orçamentos Públicos. *Alterações propostas pelo Poder Executivo ao PL 23/93 que estabelece o orçamento da União para o exercício de 1994*. Brasília: Senado Federal, s.d. Sp. (Nota Técnica)
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição, República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292p.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório e parecer sobre as contas do Governo da República; exercício 1992*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1993. 275p.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório, conclusão e parecer prévio sobre as contas do Governo da República; exercício 1993*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1994. 463p.
- CAMARGO, Heloisa Helena Tartarotti. O aprimoramento da prestação de contas do Governo através da fiscalização e avaliação: um estudo comparativo entre Canadá, Estados Unidos e Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: n.114, pp. 503-548, abr./jun. 1992.
- FURTADO, Paulo, GOIAS, Jussara. *Orçamento Público; desvendando a caixa preta*. Brasília: INESC, 1994. 16p. (Subsídio – Texto para reflexão e Estudo).
- LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. *Revista de Economia Política*, Brasília: v. 11, n. 2, pp.78-91, abr./jun. 1991.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991. 181p.
- SANCHES, Oswaldo Maldonado. *O ciclo orçamentário; uma reavaliação à luz da Constituição de 1988*. [s.n.t.]
- SERRA, José. As vicissitudes do orçamento. *Revista de Economia Política*. Brasília: v. 13, n. 4, pp. 143-149, out./dez. 1993.
- TOURINHO, Alex. Constituinte e controle da administração pública. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 297, pp. 103-110, jan./mar. 1987.

QUADRO 1

RELAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO (DO SENADO E MISTAS) INSTALADAS E CONCLUÍDAS, DESDE A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Códigos: *Classificação:* A- avaliadora; S- sentenciadora; M- mista. *Ação do Estado:* E - considera que os fatos investigados estão diretamente relacionados com a ação direta de órgãos do governo (Executivo e estatais)

CPI 1988	classificação	ação do Estado
Destinada a apurar a política de concessões de emissoras de rádio e televisão em todo o País e irregularidades ocasionais no Ministério das Comunicações (Publicação no DCN II nº 89 de 21/9/88)	M	E
Destinada a investigar as consequências econômicas e sociais do racionamento de energia elétrica nas Regiões Norte e Nordeste e no Estado de Goiás (Resolução nº 8/87. Publicado no DCN II nº 30 de 22/03/88)	A	E
Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração dos conflitos de terras ocorrentes no País (RQN nº 228/88. Publicado no DCN II nº 116 de 18/09/90 - Relatório Final aprovado em 23/11/90)	M	E
Destinada a investigar denúncias de irregularidades inclusive corrupção na administração pública (Resolução nº 22/88. Aprovado Relatório Final em 30/11/88)	S	E
CPI 1989		
Destinada a apurar as irregularidades e seus responsáveis pelas importações de alimentos por órgãos governamentais (Resolução nº 59/87. Publicada no DCN II, nº 138, de 14/10/89 e DCN II nº 124, Suplemento, de 23/10/89)	S	E
Destinada a investigar índices de fraude da importação e exportação de produtos e insumos farmacêuticos, por empresas multinacionais e os possíveis desdobramentos da atuação dessas empresas no País, inclusive a desnacionalização do setor e desmesurada elevação dos preços de medicamentos (Resolução nº 42-SF/88. Publicada no DCN II de 26/01/91)	S	
Destinada a apurar as denúncias sobre a devastação da Hiléia Amazônica e participação estrangeira nessas denúncias (Publicação no DCN II nº 150 de 1.º/11/89)	S	
Destinada a apurar o que realmente está ocorrendo com a indústria automobilística brasileira (RQN nº 567/89. Publicado no DCN II de 17/02/90)	A	
CPMI 1989		
Destinada a investigar a atual crise financeira da PETROBRÁS (Resolução nº 4/89-CN. (Publicada no DCN nº 92 de 18/02/90)	A	

Destinada a apurar a fuga de capital e evasão de divisas do Brasil (Resolução nº 5, 89/CN. Publicada no DCN nº 87 de 12/12/90)	A	
Destinada a investigar denúncias constantes do livro "A Fundação Roberto Marinho" (Resolução 6/89-CN. Publicada no DCN nº 87 de 12/12/90)	S	
COMISSÕES ESPECIAIS 1989		
Destinada a examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrente, nos planos externo e interno (Publicado no DCN II nº 140 de 18/10/89)	A	E
Competência privativa do Senado Federal - Finalidade de regular competência no disposto no art. 52, V,VII,VIII e IX da Constituição (RQN nº 23/89. Publicado no DCN II nº 138 de 14/10/89)		
CPI 1990		
Destinada a examinar os critérios, as possíveis irregularidades de servidores, da extinção de cargos e empregos, repartições, autarquias e empresas, no âmbito da administração pública da União, direta, indireta e fundacional (RQN nº 178/90. Publicado no DCN nº II 176 de 13/12/90)	S	E
CPMI 1990		
Destinada a investigar o programa autônomo de energia nuclear (Resolução nº 1/90. Publicada no DCN nº 90 de 13/12/90)	A	E
CPI 1991		
Destinada a investigar as denúncias de corrupção e irregularidades na contratação de obras públicas (RQN nº 167/91)	S	E
CPMI 1991		
Destinada a investigar a verdadeira situação do Sistema Financeiro da Habitação (RQN nº 790/91. Publicado no DCN nº 33-B de 14/07/93)	A	E
Destinada a investigar a incidência de esterilização em massa de mulheres no Brasil (RQN nº 592/91 - CN. Relatório nº 2 de 1993 -CN)	S	
Destinada a examinar o cumprimento das disposições legais relativas à destinação dos recursos e às irregularidades na administração do FGTS do trabalhador (RQN nº 592/91 - CN. Publicado no DCN II nº 180 de 27/10/92)	S	E
Destinada a apurar responsabilidade no âmbito da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB (RQN nº 587/91 - CN. Publicado no DCN nº 18 de 04/07/92)	S	E

Destinada a investigar as causas e as dimensões do atraso tecnológico nos processos produtivos da indústria brasileira, bem como nos processos de pesquisa e instituições de ensino e pesquisa no Brasil (RQN nº 493/91 - CN. Relatório publicado em maio de 1992)	A	
Destinada a investigar a crise na universidade brasileira (RQN nº 593/91. Relatório Final publicado em 1993)	A	
Destinada a investigar irregularidades na Previdência Social (RQN nº 446/91. Publicado no DCN nº 49 de 12/06/91)	S	E
COMISSÕES TEMPORÁRIAS - 1991		
Destinada a estudar e analisar, bem como acompanhar as atividades da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (RQN 146/91. Publicado no DCN II nº 148 de 10/09/92)	A	
COMISSÕES MISTAS 1991		
Destinada a estudar o problema do Desenvolvimento Econômico Inter-Regional Brasileiro (RQN nº 810/91 - CN. Relatório publicado em dezembro de 1993)	S	E
CPI 1992		
Destinada a apurar irregularidades cometidas em fundos de pensões de estatais e na PETROBRÁS (RQN nº 376/02-SF. Relatório publicado em março de 1993)	S	E
Destinada a apurar denúncias de corrupção, envolvendo suborno de autoridades, sobretudo do ex-Ministro do Trabalho e Previdência Social (RQN nº 52/02. Publicado no DCN II nº 79 de 21/06/92)	S	E
CPMI 1992		
Destinada a apurar denúncias do Senhor Pedro Collor de Mello sobre as atividades do senhor Paulo César Cavalcante Farias (RQN nº 52/92 - CN. Publicado DCN-Suplemento ao nº 39 de 16/9/92)	S	E
COMISSÃO ESPECIAL DO SENADO FEDERAL 1992		
Senado Federal como órgão judiciário - processo de "impeachment" contra o Presidente da República (Art. 52, inciso I da Constituição)		
CPMI 1993		
Destinada a investigar as causas do endividamento do setor agrícola (RQN nº 92/93-CN. Publicado no DCN nº 203 de 28/12/93)	A	
Destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Senhor José Carlos Alves dos Santos contra parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União. (RQN nº 151/93-CN)	S	E

Fonte: Secretaria Legislativa do Senado Federal; elaborado pela SSATOP/SF

QUADRO 2
SITUAÇÃO DOS REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO EM 1993/1994*

Ano	Apresentados	Aprovados/ Respondidos	Aprovados/ Aguardando Informações	Tramitando	Retirado pelo autor
1993	192	154	35	2	1
1994	80	43	17	18	2

(*) Pesquisa válida até 13/10/94

Fonte: Secretaria Geral da Mesa. Elaborado pela SSAIOP/SF.

QUADRO 3
RELAÇÃO DOS DEPOIMENTOS PRESTADOS NO SENADO FEDERAL - 1994

Data	Comissão	Deponentes	Assunto
29/03	CAE	Fernando Henrique Cardoso Pedro Malan	Dívida externa
26/04	CAE	André Montoro Filho - Presidente da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização. Amir Khair - Economista.	Privatização da EMBRAER
28/04	CAE	Pedro Malan	Acordo da dívida externa
16/08	CAE	Lélio Viana Lobo Ministro da Aeronáutica. Osires Silva Presidente da EMBRAER.	Privatização da EMBRAER
14/03	CAE	Fernando Henrique Cardoso Ministro da Fazenda. Edmar Bacha - Assessor Especial de Política Econômica. Gustavo Franco - Diretor da Área Internacional do BACEN. Maria da Conceição Tavares. Mário Henrique Simonsen. Paulo Nogueira Batista Jr.	Debate sobre o programa econômico
08/03	CAE	Alisson Paulinelli - Secretário da Agricultura de Minas Gerais. Ernesto de Salvo - Presidente da CNA. Pedro Camargo - Presidente da Sociedade Rural Brasileira. Francisco Urbano - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura.	Painel sobre a agricultura brasileira
22/02	CAE	Sinval Guazelli Ministro da Agricultura.	Anistia para o crédito rural
08/02	CAE	Alcyr Calliari Presidente do Banco do Brasil.	Anistia para o crédito rural

Fonte: Secretaria das Comissões/Comissão de Assuntos Econômicos.
Elaborado pela SSAIOP/SF.

QUADRO 4

RELAÇÃO DOS DEPOIMENTOS PRESTADOS NO SENADO FEDERAL - 1993

14/12	CAE	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO - MINISTRO DA FAZENDA	PLANO ECONÔMICO DO GOVERNO
18/11	CRE	CELSO AMORIM - MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	ACORDO NUCLEAR BRASIL-ARGENTINA
09.17/11	CCJ - CAE	CELSO AMORIM - MINISTRO DE ESTADO DAS RELACÕES EXTERIORES - FRANCISCO ALBERTO TEIXEIRA - PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DAS INDÚSTRIAS FARMACÊUTICAS NO BRASIL - DÉCIO LEAL ZAGOTTIS - SECRETÁRIO DE POLÍTICA INDUSTRIAL DO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO E VÁRIOS OUTROS DEPOENTES	DISCUSSÃO SOBRE PROPRIEDADE INDUSTRIAL
27/10	-	OZIREZ LOPES DE AZEVEDO FILHO - SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL	RECEITA FEDERAL
20/10	CAE	PEDRO MALAN - PRESIDENTE DO BACEN - ANDRÉ LARA REZENDE - NEGOCIADOR DA DÍVIDA EXTERNA	NEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA
19,20/10	CCJ	DRª NADIR PRATES - PRES. DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MÉDICAS ENFERMAGEM DA USP DRª MARIA JOSÉ ROSADO NUNES - GRUPO CATÓLICAS PELO DIREITO DE DECIDIR - DRª BEATRIZ MACDOWELL - PRES. DA ASSOCIAÇÃO MÉDICA DE BRASÍLIA RUY LAURENTI - REITOR DA USP SUELY CARNEIRO - INSTITUTO DA MULHER NEGRA - D. LÉLIS LARA - BISPO DA CNBB E VÁRIOS OUTROS DEPOENTES	SEMINÁRIO SOBRE A DESCRIMINA- LIZAÇÃO DO ABORTO
1,2,9,15,16, 23,28/09	CE	MURILIO HINGEL - MINISTRO DE EDUCAÇÃO, VÁRIOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO E REPRESENTANTES DE ENTIDADES DE CLASSE	SEMINÁRIO SOBRE O PLC 101/93 - QUE FIXA DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL
06/07	CAE	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO - MINISTRO DA FAZENDA - VALTER BARELLI - MINISTRO DO TRABALHO ANTÔNIO BRITO - MINISTRO DA PREVIDÊNCIA	POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO
23/06	CCJ	ALEXANDRE DE PAULA DUPEYRAT MARTINS - ADVOGADO GERAL DA UNIÃO	ESCLARECIMENTOS SOBRE A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

12/05	PLENÁRIO	ELISEU RESENDE - MINISTRO DA FAZENDA	ESCLARECIMENTOS SOBRE OPERAÇÕES DO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES - PROEX
05/05	PLENÁRIO	ELISEU RESENDE - MINISTRO DA FAZENDA	ESCLARECIMENTO SOBRE O PLANO ECONÔMICO DIVULGADO PELO GOVERNO NO DIA 24 DE ABRIL
09/03	PLENÁRIO	ELISEU RESENDE	SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 2, DE 1993
04/02	CCJ	PAULO HADDAD - MINISTRO DA FAZENDA	ESCLARECIMENTO SOBRE A PEC N.º 02/93 - SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Fonte: Secretaria das Comissões, Secretaria Geral da Mesa. Elaborado pela SSATOP/SF.

NOTA: dois depoimentos realizados em 1993 não constam do quadro por ausência de datas dos mesmos, a saber:

Lázaro Barbosa - Ministro da Agricultura, convocado mediante Requerimento n.º 428, de 1993, que prestou esclarecimentos sobre o Plano Econômico do Governo, na parte pertinente às atribuições daquele ministério.

Fernando Henrique Cardoso - Ministro da Fazenda, convocado mediante Requerimento n.º 890, de 1993, para prestar esclarecimentos sobre a elaboração e condução da política econômica do Governo Itamar Franco.

QUADRO 5

TRAMITAÇÃO DO PARECER E RELATÓRIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO - TCU 1988-1993

ANO	MENSAGEM (NA ORIGEM)	PROMUL- GAÇÃO	PLENÁRIO (1) DO CONGRESSO	APROVAÇÃO	ÚLTIMA AÇÃO
1988	MSG157/89	06/05/91 DL 101/91	30/06/89	27/06/90 (2)	
1989	MSG160/90	05/05/92 DL 18/92	19/03/92	04/05/92	
1990	MSG150/91	-	20/06/91		07/05/92 (3)
1991	MSG104/92	-	01/07/92		01/07/92 (4)
1992	MSG179/93	-	16/04/93		23/06/93 (5)
1993	MSG292/93	-	23/06/94		24/06/94 (6)

Fonte : Dados fornecidos pela Sinopse/SF e elaborado pela SSATOP/SF.

(1) Leitura em Plenário do Relatório e Projeto de Parecer do TCU.

(2) Em 1989, a tramitação foi distinta dos anos seguintes, sendo a mesma encaminhada à Comissão Mista de Orçamento constituída na sessão legislativa anterior, conforme instruções da Presidência. Em 3/5/89, o OF. CN 184 foi remetido ao Presidente do Tribunal de Contas da União solicitando parecer prévio para o disposto no inciso I, do art. 71 da Constituição. O referido parecer prévio foi lido no Plenário do Congresso Nacional em 30/06/89, tendo sido encaminhado à Comissão Mista de Orçamento, onde recebeu parecer favorável em 30/05/90, e aprovado pelo Plenário do Congresso em 27/06/90. Tanto na CMO quanto no Plenário não foram apresentadas emendas.

(3) Conforme informação da sinopse, o parecer do TCU lido no Plenário do Congresso em 20/06/91, foi encaminhado à Comissão Mista de Orçamento, onde se encontra desde 07/05/92 aguardando parecer.

(4) O relatório do TCU foi lido em Plenário-CN e remetido à Mesa Diretora com despacho à Comissão Mista de Orçamento. A última ação, de 01/07/92, indica que o relatório estava aguardando parecer.

(5) A última ação indicava que o processo estava esperando a indicação dos membros da Comissão Mista de Orçamento em 23/06/93.

(6) Encaminhado à Comissão Mista de Orçamento e aguardando parecer.

QUADRO 6
TRAMITAÇÃO DAS MENSAGENS SOBRE EMISSÃO DE MOEDA – 1984/90

E.º FDL	Ano	Montante em trilhões	Mensagem	Entrada Câmara	Aprovação Câmara	Entrada Senado	Aprovação Senado
09/86	1984	Cr\$ 1,9	259	16/7/84	10/6/86	19/6/86	15/6/93
08/86	1984	Cr\$ 0,4	5	16/1/85	10/6/86	19/6/86	15/6/93
10/86	1985	Cr\$ 10,0	341	4/7/85	10/6/86	19/6/86	15/6/93
19/92	1985	Cr\$ 14,0	624	28/11/85	12/3/92	17/3/92	15/6/93
05/88	1987	Cr\$ 0,095	338	13/10/87	16/3/88	18/3/88	15/6/93
15/92	1987	Cr\$ 0,052	5	1/11/88	12/3/92	17/3/92	15/6/93
03/93	1988	Cr\$ 1,543	229	21/6/88	4/4/93	16/3/93	15/6/93
18/92	1989	BCr\$ 0,0068	541	19/9/89	12/3/92	17/3/92	15/6/93
14/92	1989	BCr\$ 0,033	776	14/11/89	12/3/92	17/3/92	15/6/93
16/92	1989	BCr\$ 0,0012	139	21/2/90	12/3/92	17/3/92	15/6/93
17/92	1990	BCr\$ 0,0068	541	19/9/89	12/3/92	17/3/92	15/6/93

Fonte: Comissão de Assuntos Econômicos/Senado Federal.
Elaborado pela Assessoria Legislativa/Senado Federal.

QUADRO 7
DEMONSTRATIVO DAS AUTORIZAÇÕES PARA EMISSÃO DE MOEDA

EXERCÍ- CIO	VOTO DO CMN*	MENSAGEM DO PRESIDENTE	HOMOLOGAÇÃO DO CONGRESSO	VALOR AUTORIZADO Cr\$ MIL
1989	056/89, de 01.03.89	541/89, de 19.09.89	DL20/93 de 24.08.93	1.040
1989	105/89, de 12.04.89	541/89, de 19.09.89	DL20/93 de 24.08.93	1.106
1989	161/89, de 28.06.89	541/89, de 19.09.89	DL20/93 de 24.08.93	4.690
1989	242/89, de 28.06.89	776/89, de 14.11.89	DL18/93 de 11.08.93	991
1989	252/89, de 24.10.89	776/89, de 14.11.89	DL18/93 de 11.08.93	32.056
1989	346/89, de 28.12.89	139/90, de 21.02.90	DL21/93 de 24.08.93	1.200
1990	033/90, de 14.02.90	158/90, de 02.03.90	DL23/93 de 27.08.93	87.500
1990	068/90, de 27.03.90	460/90, de 06.06.90		160.000
1990	083/90, de 25.04.90			120.000
1990	108/90, de 29.05.90			344.000
1990	237/90, de 06.12.90	252/91, de 31.05.91		461.300
1991	038/91, de 27.03.91	199/91, de 07.05.91		2.075.000
1991	189/91, de 26.11.91	751/91, de 14.07.91		2.035.000
1992	042/92, de 28.02.92	106/92, de 14.04.92	DL20/94 de 18.05.94	5.320.000
1992	118/92, de 03.07.92	532/92, de 24.08.92	DL21/94 de 18.05.94	21.100.000
1992	206/92, de 02.12.92	955/92, de 29.12.92		22.700.000
1993	021/93, de 12.02.93			148.000.000
1993	082/93, de 07.07.93			350.000.000
1993	124/93, de 19.10.93			935.000.000

Fonte: Tribunal de Contas da União, Relatório, Conclusão e Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 1993, pp. 442 a 444.

* CMN – Conselho Monetário Nacional.

QUADRO 8
TRAMITAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 1988 - 1995

PL Original	Leitura em Plenário	Proposta de Modificação	Votação em Plenário	Envio à Sanção	Publicação no DOU
PL nº 1, de 1988- CN	14/9/88	Mensagem 155/88-CN, 22/11/88 (retirada) Mensagem 156/88-CN, 29/11/88	9/12/88	15/12/88	4/1/89 Lei n.º 7.715 de 3/1/89
PL nº 54, de 1989- CN	4/10/89	Mensagem 236/89-CN, 21/11/89 Mensagem 237/89-CN, 21/11/89	13/12/89	13/12/89	1/2/90 Lei n.º 7.959 de 31/1/90
PL nº 19, de 1990- CN	4/9/90	-	17/12/90	17/12/90	1/2/91 Lei n.º 8.175 de 31/1/91
PL nº 26, de 1991- CN	3/9/91	-	19/12/91	7/2/92	4/3/92 Lei n.º 8.409 de 28/2/92
PL nº 44, de 1992- CN	1/9/92	Mensagem 132/92-CN, 12/11/92 Mensagem 138/92-CN, 19/11/92	31/03/93	6/4/93	30/4/93 Lei n.º 8.652 de 29/4/93
PL nº 23, de 1993- CN	2/9/93	Mensagem 105/93, 31/08/93 Mensagem 267/93 CN, 28/12/93 Mensagem 112/94-CN, 3/5/94 Mensagem 160/94-CN, 15/6/94 Mensagem 161/94-CN, 15/6/94 Mensagem 201/94-CN, 26/7/94	19/10/94	19/10/94	20/11/94 Lei nº 8.933 de 9/11/94
PL nº 3, de 1994- CN	1/9/94	Mensagem 238/94-CN, 2/9/94 Mensagem 356/94-CN, 9/11/94 Mensagem 389/94-CN, 30/11/94*	21/12/94	30/12/94	20/1/95, Lei nº 8.980 de 19/1/95

Fonte: Mensagens e Diários Oficiais da União, Secretaria Geral da Mesa (Banco de Dados AQUA -MAIE) - MGS 105/93 de 31/08/93 e MSG 267/93, de 28/12/93.

(*) Encaminha dados complementares à proposta para 1995.

QUADRO 9

Questionário sobre utilização das informações institucionais pelos Senhores Senadores no exercício da atividade parlamentar/legislativa.

1 - Utiliza informações ou trabalhos do Tribunal de Contas da União?

Não ()

Sim () Em caso afirmativo, os trabalhos ou informações foram solicitados pelo parlamentar ou oriundos de publicação do TCU?

Neste caso qual trabalho do TCU foi utilizado e em que situação?

2 - Recebe alguma publicação do Executivo sobre matérias financeiras e econômicas ?

Não ()

Sim () Qual a publicação ou publicações?

Em que atividade foram utilizadas as informações?

3 - Recebeu alguma informação do Banco Central sobre rolagem da dívida dos estados e municípios, bem como o sobre o endividamento interno e externo?

Não ()

Sim ()

4 - Já consultou ou utilizou o Balanço Geral da União publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional ?

Não ()

Sim ()

5 - Durante a elaboração do orçamento recebe informações do TCU ou do Executivo sobre o desempenho dos programas e projetos beneficiados no orçamento?

Não ()

Sim () Especifique, por favor, quais órgãos forneceram as informações.

Utilizou as informações acima mencionadas quando da apreciação do orçamento?

6 - Utiliza algum sistema informatizado para acompanhar a execução orçamentária?

Não ()

Sim () Qual o sistema?

Qual a periodicidade das consultas?

7 - Tem conhecimento do relatório bimestral publicado pelo Tesouro Nacional no Diário Oficial da União sobre a execução financeira da Administração Direta, Indireta e de Investimento das Estatais?

Não ()

Sim ()

8 - Já solicitou requerimentos de informação?

Não ()

Sim () Considera que estes foram respondidos em tempo hábil?

Acredita que tenham sido úteis à atividade parlamentar?

Alguma vez não recebeu a (s) resposta (s) solicitada (s)?

Qual (is) a(s) medida(s) adotada(s) face ao não-atendimento do pedido de informações ?

QUADRO 10
FONTES DE INFORMAÇÃO DOS PARLAMENTARES

INFORMAÇÕES	NÃO	SIM
CONHECIMENTO E UTILIZAÇÃO DOS RELATÓRIOS E/OU SERVIÇOS DO TCU	18	3
CONHECIMENTO DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO	19	2
CONHECIMENTO DO RELATÓRIO BIMESTRAL PELO TESOUREIRO NACIONAL SOBRE A EXECUÇÃO FINANCEIRA	16	5
RECEBIMENTO DE INFORMAÇÕES DO BANCO CENTRAL SOBRE ROLAGEM DA DÍVIDA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO	12	9
RECEBIMENTO DAS INFORMAÇÕES ECONÓMICAS DO EXECUTIVO	13	8
RECEBIMENTO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO E/OU TCU NA APRECIÇÃO DO ORÇAMENTO	19	2
ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - SISTEMAS INFORMATIZADOS	13	8
SOLICITAÇÃO DE REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO	8	13
SATISFAÇÃO COM A RESPOSTA AOS REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO EM TERMOS DE OPORTUNIDADE - TEMPO HÁBIL	9	12
SATISFAÇÃO COM A RESPOSTA AOS REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO EM TERMOS DE UTILIDADE PARA A ATIVIDADE PARLAMENTAR	-	12

Fonte: Senado Federal. Elaborado pela SSATOP/SF.