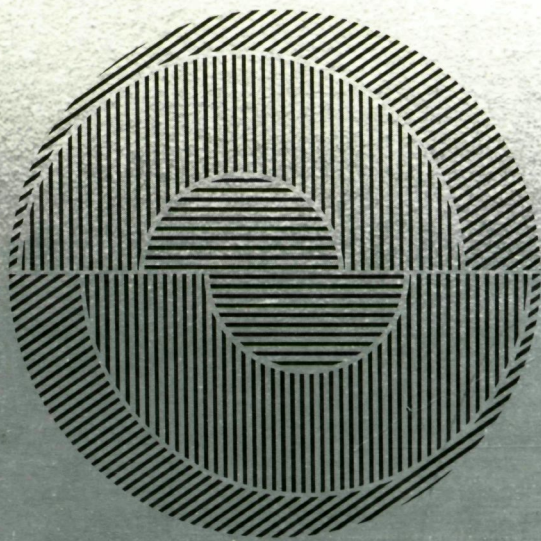


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1989

ANO 26 • NÚMERO 101

Fiscalização e controle do Executivo pelo Legislativo

ROSINETHE MONTEIRO SOARES

I — *Introdução*

Os primeiros parlamentares, nos idos da História britânica, ainda mal existente um Estado britânico, deviam reunir-se para saber da regularidade da captação de recursos pelos emissários reais. Só muito depois, o próprio rei lhes pediria para fixarem as contribuições de seus feudos e, ainda mais tarde, para as escreverem, após debatê-las; e lhe dar conhecimento ⁽¹⁾. Sua assinatura dava-lhes o cunho bilateral de um acordo social que se expande aos nossos dias.

Assim, pode-se dizer que o Estado legitimou-se através da expansão das funções parlamentares desde a fiscalização dos atos de cobrança da contribuição, pela aglutinação de seus elementos sociais. Esquecida principalmente no Estado de "Welfare", a fiscalização revigorou-se na última década.

O aspecto retórico, de grande visibilidade cultural do trabalho parlamentar, dominou, por algum tempo, a cena política. Mas, quando esse brilho passou a perder terreno, o Legislativo foi-se apagando na sociedade.

(1) HEAPHEY, *Legislature Myths and Realities*. State University of New York at Albany — 1965.

Nos anos setenta as aspirações sociais por valores mais humanísticos levaram as gentes a cobrar do Legislativo uma posição controladora do Executivo.

O próprio Parlamento, já há algum tempo, redescobriria suas funções, quando a representatividade que lhe é imanente começa a se evidenciar, na percepção de que o Executivo em todas as nações exorbitou no ímpeto realizador.

É que, a despeito da validade das realizações, aqui, como em toda a parte, sem se preocupar com resultados e subprodutos de sua atividade, o Poder Executivo avançou muito adiante do que teria sido a **legítima** aspiração do povo e teria sido traduzido pelos seus representantes.

A realização material que deu brilho e hegemonia ao Executivo, único detentor do poder de pagar, comprar e inaugurar, acabou por conduzi-lo a agir sem cogitar, junto ao Parlamento, da obediência rigorosa aos ditames da sociedade.

Comprar, construir e pagar, para quem?

Quem estaria sendo servido? Que objetivos estariam sendo alcançados?

Quem iria usar a energia, as pontes, os automóveis e os produtos cada vez mais sofisticados?

E quem estará pagando para quem?

Amplas, as respostas não têm sido satisfatórias, e em algumas nações as perguntas foram muito adiante e se relacionaram às aspirações e **valorações** (2) de preservação ambiental, da vida e dos ideais humanos para o futuro.

Posta em dúvida a legitimidade da sofreguidão executiva de enriquecer sua folha de serviços, as sociedades voltam a se reclinar sobre seus representantes.

Hoje a maioria dos Paramentos dos países desenvolvidos fazem fiscalização e controle avaliativo dos atos do Executivo (3). Alguns tinham desenvolvido, ao nível microeconômico, organismos do tipo do *ombudsman* sueco. Agora criam, paralelamente, funções de avaliação ao nível macrosocial para saber da validade dos projetos de governo e de sua correspondência às aspirações sociais. Examinam até mesmo sua própria "performance" de representantes indagando sobre o desempenho da lei.

(2) RIVLIN, Alice, 1974.

(3) PECEMHAM, Robert: *Legislative and Political Development*.

As formas como essas funções são executadas variam de nação para nação e se sofisticam ainda mais ao nível estadual. Vão desde grandes escritórios com milhares de profissionais de todas as áreas do conhecimento humano (como o General Accounts Office), gerando informações para atender às solicitações do Parlamento, até, e também, aos pequenos escritórios de pesquisas, às vezes bastante sofisticados dentro das próprias Comissões Permanentes (4).

2. *O pressuposto do controle legislativo*

Na idéia de representatividade deve estar implícita (5) a de responsabilidade, além de outras. A representatividade do Legislativo, legitimado pelo processo eleitoral, é reconhecidamente mais ampla que a do Executivo. Este pode ser um dos motivos pelos quais uma sociedade democrática espera de seus representantes uma atitude controladora fiscalizadora, além do exercício de outras funções. Muito mais onde o Presidente, no Executivo, não teve eleição direta.

A complexidade das estruturas administrativas reforça essa necessidade, relativa a uma função que foi a originária dos Parlamntos. Provavelmente relegou-se a fiscalização a segundo plano durante os anos de mais intenso desenvolvimento econômico. Afinal, até chegarem as civilizações a um estado de "Welfare", o Executivo, para o qual se carreavam os efeitos simbólicos da política de "dispensa de bens e serviços", detinha, em especial entre nós, a posição de variável independente das decisões políticas.

Essa situação conduziu a tal negligência o fator político do processo decisório que em algum tempo o Executivo, muito menos rico em representatividade, às vezes mesmo sem esse elemento, exacerbou sua hegemonia. Mesmo sem qualquer intenção de desmando, o enorme aparelhamento de que se dotou o Executivo pode acabar por levá-lo freqüentemente a desviar-se do curso do bem público, mal definido pelos dirigentes da tecnoestrutura (6).

Os tentáculos do Leviatã sobre a Comunidade e estrutura exigem um sistema intrínseco de fiscalização.

Até como forma de normalidade da própria instituição estatal, "a coisa pública procura sucessivamente dotar-se de instrumentação mais efetiva para uma ampla fiscalização, especializada para os vários tipos de controle (legal, financeiro, operacional, social e político)".

(4) BROW, Richard. Sunya 1973.

(5) FINER, Friedrich, *Bureaucratic Power in National Politics*, Boston, 1972.

(6) GALBRAITH, John, *Industrialism*.

Na Áustria a Constituição prevê a possibilidade de que o Parlamento emita resolução “expressando o desejo de como a função executiva seja exercida” a partir de seu processo de fiscalização (art. 521).

“Vis-à-vis” esse desenvolvimento, o Legislativo parecia diluir-se e sua função de fiscalização e controle reduzia-se a atitudes retóricas de queixas e acusações *pari passu* com a aprovação das contas formais do Executivo.

Nas sociedades mais democráticas em que o Poder Executivo pode exibir um grau satisfatório de representatividade, um número enorme de unidades de execução (agências independentes) começou a surgir na ânsia do progresso industrial.

Foi depois disso que os programas do Executivo acabaram por, eventualmente, contrariar os objetivos sociais de longo prazo. Usinas poluidoras, gastos exagerados em atividades sem retorno social, estímulos mal direcionados, endividamento incontrolável etc.

A sociedade acabou por perceber tais desvios de função⁽⁷⁾ e objetivo, e começou a cobrar de seus representantes maior responsabilidade sobre o governo. Eis que, em toda parte do mundo, começam a surgir institutos novos designados ao controle dessa agressividade de iniciativa da parte do Executivo.

As vezes decepcionados pelas propostas executivas, as comunidades começam a desejar maior representatividade e até participar no processo decisório pela via das organizações corporativas.

Não temos dúvida de que este tem sempre sido o ponto de reversão entre um governo agressivo de responsabilidade muito pouco cobrada e controlada, para o início de uma interação saudável entre os dois ramos do governo⁽⁸⁾.

Em alguns países essa mudança se deu com certo atrito entre os dois Poderes, com o Judiciário no seu papel tradicional de árbitro.

Não se sabe, por exemplo, se “Watergate” foi ponto de retorno de um período de hegemonia do Executivo ou o fortalecimento do Legislativo. O fato tomou aquele vulto porque já havia latente a sensação de dúvida quanto à situação prevalente de um poder livre demais para tomar a dianteira das decisões. Era o momento de a sociedade dar ao Legislativo muito mais crédito, recorrendo a esta instituição para redirecionar o curso da História e de preservação dos valores básicos da civilização.

(7) EDELMAN, Murray, *The Symbolic Uses of Politics*, Illinois Books — 1973.

(8) BOAKLINI, *A Legislature Staying Patterns*, Los Angeles, 1976.

À medida que se institucionaliza um fluxo regular de verificação do trabalho de um pelo outro, estabelece-se um retorno automático de informações úteis e um sistema implícito de eficácia e eficiência (*feed-back*).

Mesmo sabendo-se que ela não pode ser total e abrangente, a exigência de meros relatórios já predispõe o sistema a uma elevação da produtividade. Isto porque o ser humano tem um desejo interior de aprovação⁽⁹⁾ e basta saber que seu trabalho está sendo exposto a julgamento e avaliação para desejar exibir o que tem de melhor.

A previsão de controle

Mesmo nos sistemas parlamentares, onde há um pressuposto de confiança entre o aparato estatal executor e o Parlamento, a verificação de contas é necessária. Ela se refere à equivalência de confiança depositada no *Premier*. "Mientras dure esta confianza, la labor del Gobierno será controlada pelo Parlamento⁽¹⁰⁾".

Num país socialista como a Iugoslávia, a Constituição estabelece um Serviço de Contabilidade Social, autônomo na sua operação, porém à disposição dos organismos colegiados para permitir a coleta dos dados que desejam para sua fiscalização e controle de contas⁽¹¹⁾.

Fiscalização no Brasil

O professor Arx Tourinho⁽¹²⁾ destaca várias instâncias constitucionais, no Brasil, em que a sociedade, por via de sua Carta Magna, estabelece formas de controle do Parlamento sobre os demais Poderes constituídos. "As Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos criados no âmbito do Poder Legislativo, com a finalidade de investigarem atuações que justifiquem procedimentos dessa natureza (art. 30, parágrafo único, letra *d*); interpelação de Ministro de Estado (art. 38); declaração de procedência da acusação e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes conexos — processo de *impeachment* (art. 40, n.º 1); processamento de tomadas de contas do Presidente (art. 40, n.º II); processamento e julgamento dos Ministros do STF e do Procurador-Geral da

(9) MYRDAL — GUNAR — *Dinâmica das Mudanças Sociais*, 1972.

(10) J. GARCIA MORILLO — *Control Parlamentario*.

(11) Constituição da Iugoslávia — in *Constituições Estrangeiras*, vol. 5, Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

(12) *Revista Forense*, ano 83, vol. 297, março, 1987.

República, nos crimes de responsabilidade; aprovação prévia, por voto secreto, da escolha de magistrados, nos casos determinados pela Constituição, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, do Governador do Distrito Federal, dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; autorização de empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; exercício de fiscalização financeira e orçamentária no Distrito Federal; proibição ou limitação temporária de emissão e lançamento de obrigações dos Estados e dos Municípios; suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do STF (art. 42, n.º I, II, III, IV, V, VI e VII); resolução definitiva sobre tratados, convenções e atos internacionais —, celebrados pelo Presidente da República (art. 44, n.º I); autorização ao Presidente da República para declarar a guerra e fazer a paz; a permissão que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nela permaneçam temporariamente (art. 44, n.º II); autorização ao Presidente e ao Vice-Presidente da República a se ausentarem do País (art. 44, n.º III); aprovação ou suspensão de intervenção federal ou de estado de sítio (art. 44, n.º IV); julgamento de contas do Presidente da República (art. 44, n.º VIII); fiscalização financeira e orçamentária da União (art. 70).”

E apesar de tantas oportunidades, esse rol é incompleto na medida em que o Executivo foge do controle através da administração indireta e das empresas estatais, não incluídas nos Orçamentos. Foge ainda por via de nomeações inadequadas de agentes incompetentes e designações inconsistentes com os objetivos do órgão administrado. Foge, à proporção que o Legislativo só se pode basear em fatos e documentos, enquanto muito da ação que se exerce sobre a comunidade não chega a ser documentada e constituir fato verificável. É o caso da prepotência, abuso de função, de poder e desmandos no trato pessoal. É o caso de execução irresponsável.

A forma do controle

Há muitos pontos importantes em favor do estabelecimento de amplos subsistemas de fiscalização e controle no Legislativo⁽¹³⁾. Os fatos da administração não se tornam relevantes para o legislador senão quando apreciados sob o seu ponto de vista, que é assimilado por assessoria da própria instituição legislativa. Há uma grande diferença entre a orientação de uma equipe a serviço do Legislativo e dos técnicos do Executivo que farão os relatórios previstos na Constituição⁽¹⁴⁾.

(13) BROWN, Richard. 1973.

(14) Projeto de Constituição — Art. 194.

Por outro lado, a equipe técnica baseia seu levantamento de dados em valores de custo/benefício ou de cifras comparativas de aspecto técnico. A equipe avaliadora, voltada para os valores da instituição legislativa, pondera esses valores pelo benefício social e representativo.

Seu comportamento é conduzido nesse sentido mesmo que originalmente a equipe se componha de técnicos com a mesma formação acadêmico-científica das equipes do Executivo.

É que a solicitação do legislador acaba por moldar sua equipe. O político só obterá impacto positivo do seu trabalho de fiscalização e controle avaliativo se este se inclinar para aspecto político representativo da eficácia. Naturalmente esse resultado pode ser alcançado mais depressa se a equipe tiver orientação prévia dos objetivos sócio-políticos. Nem sempre as assessorias a têm, mas em algum tempo os técnicos acabam assimilando a valoração vigente pelos sistemas a que servem.

Problema da fiscalização é que ela não tem o “apelo” da legislação, nem a visibilidade da sua execução, sequer o “charme” do inquérito, até mesmo quando o inclui em seus métodos. A maior parte de seu trabalho é discreto, antipático e às vezes massante. Nos seus aspectos financeiros e jurídicos parece até conter certo ranço.

É possível, no entanto, que o computador tire de nossa carga alguns desses ângulos da fiscalização e controle e nos dê, por acréscimo, novas perspectivas de análise antes inviáveis. A avaliação inclui métodos comparativos e processos amplos do tipo custo/benefício a nível macroeconômico e social, ela dá à função controle o “animus” que antes não tinha.

Enquanto há uma quantidade imensa de críticas, observações, pesquisas e inquéritos sobre atos do Executivo, só a Tomada de Contas e algumas Resoluções das Comissões de Inquérito são formalizadas. E no que o são, interrompem o fluxo fiscalizatório, porque não estabelecem uma relação de retorno ou um sistema organizado mediante o qual a fiscalização passe a representar uma presença permanente que conduzirá a correção e retidão automáticas. Essa interrupção é seriamente de se lamentar.

O objetivo seria uma sanção, mudança e redirecionamento bastante frequentes para não interromper, mas perenizar o fluxo fiscalizatório.

A despeito do que se previa a partir das primeiras propostas constitucionais, o projeto de Constituição que ora se vota não foi além do Ministério Público no que toca à defesa dos direitos do cidadão.

Esperava-se que, até em contrapartida à recente Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, exdruxulamente no Executivo, o Legislativo se

dotasse de um subsistema para tal proposta. Este órgão já está presente na maioria dos Estados modernos⁽¹⁵⁾. E, a sua falta, mais se amplia a necessidade de que o Legislativo e os legisladores se habilitem para cumprir mais essa função no limite da fiscalização e controle. No momento a Comissão de Defesa do Consumidor, ao menos no que diz respeito às empresas e concessionárias públicas, faz esse papel. Mas a grande área do Governo convencional fica a descoberto. Falta um órgão que estabeleça uma interação povo/governo para verificação da forma como as populações recebem a ação governamental e para coibir no nível microssocial o abuso de autoridade e má aplicação das leis em todos os seus níveis hierárquicos.

Faz pouco tempo que, na nova fase democrática brasileira, funções mais amplas, e por seu intermédio a fiscalizatória, vêm sendo exercidas pelas Comissões Permanentes (outras que não a de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas). Na verdade, isso se deu a partir da Comissão de Defesa do Consumidor, instalada em 1981.

Na maioria dos países é uma prática muito comum, a fiscalização direta de Comissões Técnicas sobre os órgãos do governo que tratam do assunto específico. Eles recebem relatórios rotineiros do governo.

Na legislatura 79/83 iniciaram-se as audiências de Comissões, parte de um processo de abertura que se propunha em todas as áreas do Governo. Elas tiveram mais o cunho informativo que fiscalizatório. No entanto, foi um interessante momento para a reaproximação dos Poderes Legislativo e Executivo que de há tanto sequer se confrontavam⁽¹⁶⁾. O Executivo estava no papel de variável independente do processo decisório nacional.

No Brasil a fiscalização financeira a nível legalista e financeiro é que é da tradição constitucional.

O art. 70 da atual Constituição prevê o controle externo pelo Congresso e um sistema interno de controle no Executivo.

Nos termos da Carta de 1967 e Emendas, e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (arts. 234 e 235), cabe a essa Casa a Tomada de Contas da Presidência da República. Na prática um volume do Parecer do Tribunal de Contas relativo à legalidade e justeza das contas apresentadas era distribuído à Comissão para novo Parecer de análise política.

(15) Ombudsman (Países escandinavos) Comissário Parlamentar (Grã-Bretanha); Provedor de Justiça (Portugal); Defensor do Povo (Espanha). JOSAPHAT MARINHO in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, janeiro, 1985.

(16) SOARES, Rosinethe Monteiro. *Revista de Informação Legislativa*, nº 79, setembro, 1983.

O TCU trabalha como independência mesmo na condição constitucional de órgão auxiliar do Congresso (do art. 70 C. F.).

A despeito de que a carta Constitucional de 67 tenha previsto (art. 45) uma legislação processual para a fiscalização, vários projetos apresentados (nada menos que 98 projetos de 1967 a 1983) ficaram sobrestados, enquanto prevalecia no Legislativo brasileiro um prolongado estado de inibição seguido ao choque do golpe de 1964. Só em dezembro de 1984 o Congresso logrou aprovar a Lei Benevides que determinou a instalação em cada Casa de uma Comissão de Fiscalização e Controle (17).

Situação presente

O Senado Federal tentou de pronto instalar sua Comissão pelas Resoluções n.ºs 8 e 79, de 1985.

Entretanto, o Governo, mesmo depois do contra-golpe que foi a eleição frustrada do Presidente Tancredo Neves, substituído pelo Presidente José Sarney, manteve no Congresso maioria Parlamentar ligada aos velhos condicionamentos centristas da fase anterior, período chamado revolucionário.

Na verdade, um país como o nosso, habituado a um sistema presidencialista e centralista, não é fácil submeter a ação do Executivo à fiscalização do poder político assim chamado em contraposição ao que se chama poder técnico.

A Câmara dos Deputados iniciou com retardo, em relação a sua igual do Senado, as atividades de sua Comissão de Fiscalização e Controle (Resolução n.ºs 34/86, de 21-6-87).

A Comissão só foi instalada em 1988, sob a presidência do Dep. Fernando Gasparian (13-1-1988) mesmo que em 1987 tenha havido, não só indicação de membros, como certa perspectiva de instalação sob a presidência do Dep. Jorge Arbage. A perspectiva não se concretizou.

Estivemos pesquisando a atuação da nova Comissão, e fomos agradavelmente surpreendidos pela sua fecundidade. Para uma operação que apenas se inicia, e em circunstância de paralelismo com o trabalho constituinte, a Comissão está sendo muito bem sucedida.

Além de estar relatando as contas do Governo, trabalho que herdou da antiga Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas, instalou duas subcomissões que estudam em profundidade dois temas bastante relevantes. É verdade que os temas estão interligados, mas cada subcomissão tem seu Presidente e Relator com um total de nove membros. São vinte e sete os membros da Comissão de Fiscalização e Controle.

(17) Lei nº 7.295, de dezembro de 1984.

Uma subcomissão está inquirindo sobre as atividades da Seplan, na distribuição de verbas da SEAC, a outra verifica a situação da negociação da dívida externa. A terceira deverá trabalhar na Tomada de Contas.

Como um todo, a Comissão ainda tem fiscalizado programas específicos, tais como o de privatização de empresas do Governo, negócios externos da Petrobrás e outros.

No trabalho destas subcomissões pode parecer que haja muito de superposição do que se costumava fazer, que ainda se faz nas Comissões de Inquérito. Antes das conclusões destes trabalhos não podemos saber que direção eles tomarão, que impacto poderão ter sobre o sistema governamental e se apresentaram caráter concreto de avaliação.

Que benefícios podem trazer aos objetivos da Instituição Legislativa no exercício de sua função controladora?

Sem sombra de dúvida, terão feito progresso na função fiscalizadora, no mínimo, pela exposição dos termos da ação executiva aos olhos dos representantes do povo, e, por via destes, ao conhecimento público. Mas não é tudo o que se espera da função. Para tê-la cumprido a contento, seu relatório terá que permitir, em suas conclusões, uma clara avaliação das operações analisadas; esta é que dará ao legislador meios para julgar o impacto da execução da lei e, eventualmente, redirecioná-la. Se não couber nova legislação sobre os fatos, não de caber, no mínimo, recomendações sobre sua forma de execução.

A Comissão atua por meio da aprovação de requerimentos em que os legisladores indicam os programas a serem analisados para fiscalização e controle. Pretende apreciar outros requerimentos delineando o plano dessa análise com vistas à avaliação.

É importante verificar-se que a produtividade de um trabalho de fiscalização e controle só se mostrará a longo prazo. Em algum tempo um sistema de retorno (*feed-back*), pela expectativa de controle, estará implícito na própria forma de interação de quem executa os programas com os elementos da fiscalização.

Com auxílio das assessorias da Casa, porque a Comissão ainda não tem assessoria própria (exceto a assessoria financeira da antiga Comissão de Fiscalização Financeira) e da Auditoria do Tribunal de Contas da União, podemos dizer que a Comissão de Fiscalização da Câmara dos Deputados logra certo impacto. Assuntos antes resolvidos a nível exclusivo das assessorias do Executivo estão sendo redirecionados para a apreciação do Congresso em forma de Mensagens⁽¹⁸⁾.

(18) *Jornal de Brasília, O Globo, Gazeta Mercantil*, abril de 1988.

Nossa observação nos permite supor que igualmente possa haver revisão de critérios do próprio Executivo na análise da perspectiva de propostas de sua ação⁽¹⁹⁾.

Esta Comissão poderá continuar crescendo a despeito da nova Comissão Mista criada por força da futura Constituição. No momento, a despeito da estreiteza de seu assessoramento, tem sabido usar muito adequadamente as assessorias centrais de que dispõe a Casa. Falta-lhe um serviço mais ativo de comunicação com a imprensa e com os demais subsistemas da Casa.

A Comissão Mista prevista na Constituição estará encarregada de dar parecer sobre leis prévias ao Orçamento e do acompanhamento da execução orçamentária, além de dar parecer sobre "Contas do Governo". Na verdade, ela pode não ser abrangente no que diz respeito à função de controle. O parecer de que trata o texto constituinte pode ser ilimitadamente criativo ou restrito.

O Estado de Nova York além de sistemas de "check-up" com relatórios freqüentes (similares aos que adotaremos agora, bimestralmente), adota um poder quase independente (Controller). Tem ainda uma Comissão de Revisão de Gastos (Legislature Expenditure Review Committee). Esta Comissão pesquisa de maneira bastante sofisticada a produtividade social do programa implementado pelo Executivo e sua consistência com a intenção do texto legal; verifica também sua eficácia em relação aos objetivos sócio-econômicos.

Para tanto são elaborados sofisticados métodos para fixar padrões, estabelecidos pelo próprio Legislativo.

Este monitoramento permite ao próprio Legislativo reeditar leis e redirecionar o fluxo de governo em direção aos objetivos que, como colegiado, considere os da sociedade que representa.

Perspectiva da realidade

Uma Comissão Mista com atribuições constitucionais sobre o Orçamento e sobre as Contas do Governo, naturalmente os examinará em termos de lisura. Tratará ainda da compatibilidade de planos e propostas orçamentárias.

Entretanto, um aspecto relevante do trabalho de avaliação dos programas do Executivo pelo legislador é sua habilitação para debater a nova concessão de verbas para o departamento, empresa ou Ministério que as solicite. Pesquisas recentes sobre o tema, em países que há algum tempo

(19) *O Estado de São Paulo*, abril de 1988.

passaram a fazer esta avaliação, demonstraram que, a partir do desempenho, o debate orçamentário é extremamente facilitado e muito mais confiável, porque baseado na real experiência e demonstração da eficácia (ou ineficácia) de quem solicite a nova verba. Na Nova Zelândia (20) verificou-se que relatórios solicitados das empresas do governo contêm dados mais relevantes para o julgamento do Parlamento quanto à habilidade da mesma em cumprir os objetivos propostos pelo Parlamento. Dados pesquisados assistematicamente e solicitações de informações podem não conduzir a tão bons resultados.

O Regimento que há de vir tanto poderá limitar os termos desse parecer à complementação política do estudo do TCU como ampliá-lo criativamente. Seria desejável, e aí apenas conjecturamos, que o Regimento deixasse a função de auditoria operacional a cargo do TCU, e demandasse da Comissão Mista um parecer sobre os aspectos da eficácia política da maneira como o Executivo tenha implementado a lei. Mas também é possível que, tendo que acompanhar a execução orçamentária, a Comissão Mista obtenha dados concretos sobre a implementação ou não de programas previstos, sem entrar no campo da sua avaliação quanto aos objetivos do intento legislativo. Nesse caso ainda restará um amplo campo de ação para uma Comissão de Fiscalização e Controle em cada Casa, que melhor se chamaria Comissão de Avaliação da Execução Orçamentária.

Conclusão

Por força da Lei Benevides, n.º 7.295, de 19 de dezembro de 1984, as Comissões de Fiscalização e Controle deverão continuar suas atividades, a menos que ela seja considerada revogada. É possível que assim aconteça, mas há fortes vozes no sentido da permanência, reivindicações que podem ter um cunho sincero de opinião formada quanto à necessidade ou, no mínimo, utilidade da comissão. Mas podem somar a este um aspecto fisiológico de foro de prestígio e negociação política, que realmente constitui uma comissão, mormente uma com tantos poderes.

Pelo que temos visto dos anteprojetos de regimento interno, tanto para a Câmara como para o Senado, a Comissão não permaneceria como uma unidade, mas todas as comissões poderiam receber e atuar sobre proposta de fiscalização e controle, uma sugestão nossa, aceita pelo Deputado Nelson Jobin e sua assessoria pessoal junto à comissão de elaboração de Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Como a idéia já sobreviveu a três triagens de assessorias à Mesa e uma Comissão Formal, temos esperança de que venha a vingar ao final. Há, no entanto, fortes tendências no

(20) R. C. MASCARENHAS, in *Revista Internacional de Ciências Administrativas*, n.º 2, 1985.

sentido de que a proposta de fiscalização e controle tenha um endereço certo numa comissão única que permita a acumulação de função por parte de seus membros.

Assim, a Comissão de Fiscalização e Controle seria composta por membros de todas as demais, porém dedicar-se-ia, especificamente, à função fiscalizatória, enquanto as demais, além de seu caráter técnico instrutório, têm agora funções legislativas específicas previstas no art. 58 da nova Constituição.

O óbice maior a que as Comissões de Fiscalização e Controle permaneça será, de toda forma, a existência da Comissão Mista desenhada para centralizar um número, em nossa opinião, demasiado amplo de funções orçamentárias, de previsão, acompanhamento e também de fiscalização (art. 166, C).

É nossa opinião que estas Comissões têm um papel relevante, diferente daquele de mais pronta observação do dia-a-dia dos executores do Orçamento. As Comissões de cada Casa teriam a fiscalização e controle de longo prazo, dos aspectos não orçamentários ligados à ação política propriamente dita.

O aparelhamento e sofisticação técnica da Comissão Mista, será um argumento para centralizar mais esta função. Uma alternativa organizacional poderia ser um repasse de etapas de trabalho. Nesse caso as análises da Comissão Mista poderiam ser solicitadas ou de pronto remetidas a estas Comissões para a etapa de análise de desempenho que lhes coubesse. O ponto essencial seria a eficácia em relação aos objetivos propostos para novos projetos de redirecionamento via projeto de lei da própria Comissão, ou indicações para elaboração de novos projetos.

Naturalmente reconhecemos que nossa sugestão é otimista demais em relação à integração dos subsistemas do Congresso e de suas Casas individualmente. À impossibilidade de que isso aconteça restam outras hipóteses. Uma seria a de que, como agora, as Comissões de Fiscalização e Controle desenhadas para avaliação ou auditoria de eficácia, trabalhem com as assessorias institucionais da Casa. Esta forma discreta de atuação tem sido um excelente meio pelo qual a Comissão de Fiscalização da Câmara dos Deputados desfaz condicionamentos prolongados e negativos da instituição a seus membros no sentido da inércia (21).

O hábito secular de posicionamento central do Executivo impede o legislador de agir mais agressivamente. Só através de uma ação discreta reverte-se essa atitude, sem reações mais que proporcionais que levariam à anulação das tentativas inovadoras.

(21) SOARES, *Revista de Informação Legislativa*, nº 86/85.

As duas Comissões de Fiscalização e Controle das Casas do Congresso já têm Regulamento de seus trabalhos. No caso da Câmara a institucionalização desse Regulamento não chegou a ser efetiva uma vez que as Comissões já foram instaladas durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Naturalmente a Comissão pretende atualizar seu projeto de Regulamento Interno consoante a nova Constituição.

Ambos os projetos de trabalho são ambiciosos quanto à integração de futuras Assessorias multidisciplinares, próprias, com as do Executivo e do TCU. Junto à Câmara a intervenção do TCU como elemento de assessoria e auditoria financeira já é uma realidade. Muito mais ainda hoje que em 1982 quando o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza prenunciava esse relacionamento como uma "interação positiva em que o auxílio vale por colaboração". Em verdade já havia uma interação inicial ⁽²²⁾ entre as duas instituições, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União, em face da jurisdição constitucional da primeira sobre a Tomada de Contas da Presidência da República (art. 40, II).

Nossas expectativas estão baseadas na recente mudança de comportamento do Poder Legislativo no seu relacionamento com o Poder Executivo. É bem verdade que essa mudança tem apresentado idas e vindas. Há recaídas no estado de dependência em que o Legislativo se apercebe, freqüentemente, no processo decisório nacional.

Mas foi flagrante um ímpeto de reorganização social por que passou a Nação no pressuposto de um momento "zero" da ordem social. Dele adveio a Constituinte dominando o cenário em que tantas instituições desejavam desenhar uma nova ordem ⁽²³⁾.

A partir dessa nova ordem que se desenha legalmente, mas que já existe, em grande parte, nas novas organizações comunitárias surgidas no período de mobilização pré-constituinte, a nação ganhou um foco de intenso desejo participatório. A esse desejo deve corresponder uma ação representativa legislativa de constante vigilância sobre o poder delegado do executor da lei.

Só esse novo "ethos" pode justificar uma fase diferente para a fiscalização e controle por parte do Legislativo, quando antes ela se mostrava tífio e pouco eficaz, hesitante em relação a um Estado muito mais poderoso que o próprio guardião dos valores sociais e o único poder com direito a traduzir e expressar a vontade social e a base dos fundamentos da sociedade — a Assembléia Nacional Constituinte.

(22) Art. 40, II, da Constituição Federal de 1967, *Revista do Tribunal de Contas da União* — nº 27, dezembro, 1982.

(23) Ampocs — Águas de São Pedro, 1985.