



**Consultoria Legislativa do Senado Federal**

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

**Contas Prestadas pelo Presidente da  
República: Apreciação do Congresso  
Nacional**

**João Batista Pontes  
João Henrique Pederiva**

**TEXTOS PARA DISCUSSÃO**

**14**

Brasília, agosto/2004

**Contato:** *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho não reflete a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal, sendo de total responsabilidade do autor.

## **Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional**

**João Batista Pontes  
João Henrique Pederiva**

### **Resumo**

O artigo examina o tratamento conferido pelo Congresso Nacional e suas Casas às contas prestadas pelo Presidente da República e pelos dirigentes maiores dos demais Poderes e do Ministério Público. Ao comparar a efetiva tramitação dessas contas, no âmbito do Poder Legislativo, com os ritos definidos pela atual Constituição Federal, o trabalho conclui que os congressistas vêm conferindo pouca importância a esse instrumento de controle e planejamento da coisa pública brasileira. Configurou-se a aparente inobservância das disposições regimentais, quando da apreciação das contas relativas aos exercícios de 2000 e 2001, já sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal comportamento harmoniza-se com as indicações da escolha pública e reforça a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de *accountability*, tendo em vista a ignorância racional que permeia o comportamento dos cidadãos na obtenção de informações relativas ao setor governamental.

### **1. Introdução**

A prestação de contas constitui elemento capaz de motivar e instrumentalizar a sociedade para o exercício da *accountability* e, por extensão, ampliar a consciência sobre a legitimidade do poder e dos valores da democracia (CAMPOS, 1990). Nesse sentido, Pederiva (1998) traduz *accountability* como responsabilidade pela prestação de contas, que está associada, entre outros, aos institutos da responsabilidade fiscal, da

*accountability*, da transparência, da república e da democracia (MENDES, 2001).

Entre os princípios constitucionais que submetem todas as esferas federativas se inclui a prestação de contas, consectário da república democrática brasileira (Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 – CF/1988, arts. 1º, 25, 29, 32, 34, VII, e 35, II).

O Congresso Nacional dispõe, assim, de um poderoso instrumento para exercer o planejamento e o controle externo da administração federal (CF/1988, arts. 48, *caput*, 70 e 71, *caput*): a prestação de contas a que estão obrigados o Presidente da República (CF/1988, art. 84, XXIV) e os Dirigentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Chefe do Ministério Público (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 56).

O trabalho analisa como a prestação de contas vem sendo utilizada pelo Congresso Nacional para exercer a sua missão de controlar e fiscalizar a Administração Pública Federal a partir das premissas referidas, expondo ao debate alguns temas considerados relevantes. A análise abordará somente as prestações de contas apresentadas após 1988, já sob a atual Lei Maior, e abrange: (a) o sistema de controle idealizado pela Constituição; (b) o controle externo do parlamento; (c) a prestação de contas; (d) a apreciação das prestações de contas; (e) as considerações finais.

## **2. Sistema de Controle Idealizado pela Constituição**

Para assegurar a lisura na aplicação dos recursos e o bom desempenho do governo na execução de suas ações, a Constituição Federal de 1988 estruturou um abrangente sistema de controle, atribuindo ao Congresso Nacional o papel de titular do controle externo. O constituinte originário concedeu amplas competências aos congressistas, representantes do povo e dos Estados, para que esses pudessem fiscalizar e controlar os atos da Administração Pública Federal, diretamente (CF/1988, arts. 44 e 49, X) ou por intermédio do Tribunal de Contas da União (TCU), sempre com o apoio dos sistemas de controle interno dos Poderes (CF/1988, art. 74, *caput*). Esse controle e fiscalização respaldam o Congresso Nacional no exercício do Poder Legislativo (CF/1988, arts. 45 e 46).

Além do controle exercido diretamente pela sociedade, adiante discutido, o controle sobre os atos do governo foi idealizado pelo Constituinte da seguinte forma: (a) **Sistema de Controle Interno**, estruturado de forma integrada pelo Poderes da União e exercido por órgão do próprio Poder ou organização, mediante diversos procedimentos administrativos, a exemplo das auditorias e do acompanhamento das ações. Visa a auxiliar a administração no cumprimento das normas, avaliar os resultados da gestão e da aplicação dos recursos públicos e, ainda, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional; (b) **Sistema de Controle Externo**, a cargo do Congresso Nacional, exercido com o auxílio do TCU, compreendendo duas vertentes: (b1) a **fiscalização** orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial, de natureza técnico-administrativa, voltada para a comprovação da eficiência funcional e da legalidade dos atos de gestão dos agentes públicos, tendo como foco os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade; (b2) a **apreciação** do desempenho da administração pública, com enfoque no cumprimento dos objetivos fundamentais da República; abrangendo a avaliação da efetividade da atuação dos órgãos públicos no atendimento às necessidades de suas respectivas clientelas; o alcance da justiça social e a distribuição equitativa dos custos e dos benefícios; a avaliação do alcance dos objetivos e das metas dos planos e dos programas governamentais e dos reflexos no desenvolvimento socioeconômico do País; e a verificação do zelo e da obediência dos agentes públicos aos princípios da administração pública insitos na Carta Política.

A primeira vertente de atuação fundamenta-se, mais ordinariamente, nas contas prestadas por todos aqueles que arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais responde a União, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária. É sobre esses agentes que o TCU exerce a fiscalização e o controle, no exercício das competências que lhe são próprias, e somente nos casos especificamente previstos na Constituição deve reportar-se ao Congresso Nacional. Por exemplo, a competência do Parlamento para adotar os procedimentos relativos à suspensão de contratos firmados pela União tem esteio na CF/1988, art. 71, X e § 1º.

A segunda vertente constitui o denominado controle político. Compreende as competências de controle externo mais características do Parlamento, sem prejuízo de eventuais intervenções do Tribunal de Contas da União, mediante recomendações ou determinações tendentes a promover a eficácia da ação estatal.

Ainda em relação ao TCU, importa observar que o texto constitucional, além de o vocacionar como impulsionador da racionalização dos gastos e mantenedor da moralidade na administração pública, ainda lhe confere outras funções igualmente relevantes: (a) de **controladoria**, a ser exercida mediante a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (b) **informativa ou consultiva**, a subsidiar as decisões do Congresso Nacional, quando deve atuar como autêntico órgão de informação e consulta do Poder Legislativo; e (c) de **ouvidoria**, voltada à correição dos atos da administração pública federal, a partir de denúncias dos cidadãos e de suas entidades (CF/1988, art. 74, § 2º).

Registre-se que, relativamente à função de ouvidoria, o Ministério Público da União foi também integrado ao Sistema de Controle Externo (CF/1988, art. 129, II).

No que se refere à abrangência, a Constituição Federal de 1988 submeteu ao controle do Poder Legislativo toda e qualquer atividade financeira, operacional e patrimonial da União, assim como a definição e a execução dos planos nacional, regionais e setoriais de desenvolvimento (CF/1988, art. 58, § 2º, IV). Inexistem, por conseguinte, espaços públicos livres de controle pelo Congresso Nacional na administração pública federal.

Ademais, observe-se que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, o que significa que os atos administrativos poderão ser revistos por esse Poder em qualquer momento (CF/1988, art. 5º, XXXV), excetuados aqueles meramente discricionários. Aliás, o STF não concede nem mesmo ao TCU adentrar a conveniência e a oportunidade do ato administrativo, apesar das prerrogativas constitucionais relacionadas à avaliação da eficiência (MS 23.981).

Quanto ao controle sobre as atividades estatais, releva destacar, ainda, que a ação da sociedade civil – exercida pelos cidadãos, individualmente ou por meio de suas organizações – é fundamental. Em verdade, o controle da sociedade sobre as ações do governo é um dos fundamentos básicos da democracia moderna, dada a relação de causalidade entre o desenvolvimento político e a vigilância dos serviços prestados pela administração pública (CAMPOS, 1990). O aperfeiçoamento e a consolidação do processo democrático exigem que a sociedade detenha amplas possibilidades de fiscalizar e controlar a eficiência e a eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e, da

mesma forma, do desempenho do Poder Público na execução de suas ações.

Nesse campo, não se limitou o Constituinte ao plano da concepção e das definições. Ao contrário, em vários pontos a Constituição instrumentalizou o indivíduo e a sociedade civil para o exercício do poder, seja na composição dos órgãos, seja no acompanhamento da realização das ações, seja no controle, notadamente na supervisão plena da gestão financeira concernente a pessoal, bens, serviços e obras, cabendo citar: (a) a legitimidade conferida aos cidadãos para denunciar, ao competente Tribunal de Contas, ilegalidades ou irregularidades cometidas na gestão pública (CF/1988, art. 74, § 2º); (b) o direito de exame e apreciação das contas anuais dos municípios, podendo questionar-lhes a legitimidade (CF/1988, art. 31, § 3º, da Constituição), e de consultar e apreciar as contas apresentadas pelos Chefes do Poder Executivo de todas as esferas, conforme previsto na LRF (art. 49, *caput*); (c) a prerrogativa de apresentar petições, reclamações, representações e queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas às Comissões do Congresso Nacional ou das suas Casas (CF/1988, art. 58, IV); (d) o direito de demandar a atuação do Ministério Público junto aos Poderes Públicos e aos serviços de relevância pública, para que se promovam as medidas necessárias ao cumprimento dos direitos assegurados na Constituição aos cidadãos (CF/1988, art. 129, II); (e) a prerrogativa de propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (CF/1988, art. 5º, LXXIII).

### **3. O Controle Externo pelo Parlamento**

O implemento do planejado pelo Poder Legislativo é encargo da execução, reservada para o Poder Executivo. O controle – exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário – permite ao planejamento corrigir as ações traçadas. O cidadão supervisiona esses sistemas de planejamento, execução e controle (PEDERIVA, 1998). Para Speck (2000, p. 205), há duas vertentes para a institucionalização do controle: (1) a preocupação liberal com o abuso do poder político-administrativo; (2) a preocupação governamental com o uso eficiente dos recursos escassos. As diferenças institucionais e organizacionais desses focos exigem que as eventuais reformas legais e administrativas dos sistemas de controle estatal sejam explícitas quanto aos objetivos perseguidos.

A competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República faz parte do Controle Político que consiste, em essência, no contínuo acompanhamento, em nome do povo, do desempenho do Governo na execução dos planos e ações aprovados, bem como da adequação desses para a solução dos problemas apontados. Não se trata aqui de controle sobre atos de rotina administrativa, mas sobre aqueles que expressam escolhas ou diretrizes políticas, propiciando a avaliação e o debate sobre o mérito de medidas e diretrizes fundamentais para o País. Entende-se que esse deve ser o foco do exercício do controle externo por parte do Parlamento. As eventuais irregularidades surgem como incidentes naturais, no decurso dessa modalidade de controle, não constituindo a sua finalidade essencial. A malversação da *res publica* apresenta-se mais facilmente no exame da gestão específica dos administradores públicos, realizado pelos tribunais de contas.

Excepcionalmente, o Congresso julga as contas do TCU. A esse respeito, importa lembrar que o Plenário do STF, de forma não-consensual, manifestou-se favoravelmente aos dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal que atribuem à Câmara Legislativa a competência para apreciar e julgar as contas prestadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. A Corte havia deferido, em 1994, o pedido de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1175), em sentido contrário, até o pronunciamento final de mérito.

Esse controle político é hoje, provavelmente, a principal contribuição dos parlamentos para o processo político, mediante o qual se propiciam o debate, a crítica e se justificam ou não, as opções governamentais voltadas à implementação do bem-comum. Por meio desse processo, se veiculam e manuseiam informações capazes de, por extensão, contribuir para a edificação da opinião pública nacional. Convém, portanto, refletir sobre as finalidades perseguidas pelo Constituinte, quando atribuiu ao Congresso Nacional a competência para o exercício dessa prerrogativa.

A esse respeito, importa observar que o art. 49, IX, da Constituição Federal confere ao Poder Legislativo a competência para julgar as *contas* e apreciar *os relatórios sobre a execução dos planos de governo*.

Sabe-se, por um lado, que os *planos de governo* são explicitados no Plano Plurianual, ou com esses interligados, detalhados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e executados mediante os Orçamentos Anuais. Ademais, saliente-se que os planos e os programas nacionais,

regionais e setoriais previstos na Constituição guardam estreito relacionamento com as citadas leis orçamentárias, sem nelas se esgotarem (CF/1988, art. 165, § 4º). Em outras palavras, *apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo* aponta para uma avaliação integrada da execução das leis orçamentárias (Lei do Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual), bem como do planejamento estatal subjacente ao conjunto do ordenamento jurídico brasileiro.

Por outro lado, *apreciar* qualifica a ação de analisar e avaliar o alcance dos objetivos e das metas dos planos governamentais, bem como as vantagens econômicas e sociais que deles resultaram para a sociedade. O seu exercício abrange a crítica em profundidade, o cotejamento de alternativas e a discussão esclarecida dos grandes problemas nacionais. Insere-se, assim, essa *apreciação* num contexto de permanente aperfeiçoamento da democracia e da forma de agir do governo.

Saliente-se que essa forma de controle, embora não se enquadre no conceito de *juízo*, configura para os parlamentares e para os cidadãos fonte de esclarecimentos de grande valor, podendo determinar, sugerir, apontar e exigir uma série de providências tendentes ao aperfeiçoamento, tanto dos planos e das políticas definidas, quanto do desempenho da administração pública.

Interessante observar, ainda, que a idéia de *juízo* encerra uma visão estática, identificada com controle *a posteriori*, com punição e reparação do dano causado ao Erário e à cidadania. Já a idéia de *apreciação* pressupõe uma visão mais dinâmica, compatível com o modelo de controle concomitante, permitindo a retro-alimentação do sistema de planejamento, redirecionando e corrigindo as ações perseguidas, bem como redefinindo as prioridades. Essa última concepção é, inegavelmente, mais compatível com o processo democrático que se pretende seja consolidado como prática permanente em nosso País.

## **4. Prestação de Contas**

### **4.1. Considerações Gerais**

Preliminarmente, importa esclarecer que prestar contas é um processo contínuo a que estão sujeitos o administrador público e o agente político, que devem estar preparados para fazê-lo a qualquer momento que as circunstâncias requeiram. De fato, não é da natureza dos deveres

jurídicos esgotarem-se com a prestação, ao contrário das obrigações. A prestação de contas dos agentes públicos tampouco se constitui num ônus, porquanto ultrapassa a esfera jurídica de interesse dos que lhe são sujeitos. Segundo o STF (*apud* PEDERIVA, 1998), em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas a prova de que não é responsável pelas infrações que lhe sejam imputadas no emprego dos bens públicos. A legislação define a frequência mínima anual com que essa prestação de contas deve obrigatoriamente acontecer, sem esgotar o processo contínuo, diuturno, que sujeita a conduta desses atores.

As contas anualmente prestadas pelo Presidente da República e pelos dirigentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário simboliza a divisão e o equilíbrio entre os Poderes e, ainda, limita os Poderes do Executivo e afirma a primazia das coisas e dos interesses públicos.

Entende-se que a atenção do Parlamento, ao examinar a ação governamental, no nível agregado das contas, deve voltar-se, preponderantemente, para a avaliação do desempenho. Trata-se, portanto, de a apreciação e o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e pelos Presidentes dos demais Poderes responderem de maneira clara às seguintes questões: (a) as políticas públicas definidas e implementadas estão adequadas, no sentido de propiciar o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição? (b) os resultados alcançados demonstram a necessidade de correção, reorientação ou redefinição dessas políticas? (c) o governo tem se esforçado para orientar corretamente a ação da administração pública para a realização das políticas definidas? (d) os planos, os programas e as ações que estão sendo executadas podem, de forma efetiva, contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais delineados na Carta Magna?

Por longo tempo, após a promulgação da Constituição de 1988, não se alcançou consenso sobre a abrangência dessas contas – seriam somente do Poder Executivo ou abarcariam também os outros Poderes? A partir de 2000, com o surgimento da LRF ficou, afinal, explicitado que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão as dos demais Poderes, inclusive as do Ministério Público da União, sendo as contas de cada um apreciadas em separado. Esse entendimento afigura-se, de fato, mais condizente com a interpretação integrada da Constituição, uma vez que todos os Poderes estão submetidos ao controle externo do Congresso Nacional. Além do mais, os recursos públicos em poder da União devem ser empregados por todos os Poderes, em prol dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/1988, art. 3º).

Esclareça-se que, ao serem retidos os valores correspondentes às funções encargos especiais e reserva de contingência, restam apenas os valores disponíveis para os gestores alocarem na obtenção de utilidades públicas prestadas no exercício a que se referem os orçamentos. Dessa maneira, 70% do total do orçamento executado em 2003 correspondem a obrigações que não trazem benefícios para aquele exercício. De maneira similar, 78% do orçamento federal de 2004 estão comprometidos com ações desassociadas de bens ou serviços no corrente exercício. A reserva de contingência foi completamente utilizada em 2003. No decorrer de 2004, ela pode servir de fonte tanto para encargos especiais quanto para as demais ações. Excluídas essas funções, o Poder Executivo responde por 94% do orçamento federal.

O fato de a Constituição focalizar o dever do Presidente da República de prestar contas pode ser, assim, creditado à relevância que o Poder Executivo assume, no que se refere ao volume dos recursos destinados à prestação e ao fornecimento de bens, serviços e produtos que mais diretamente interessam à satisfação das necessidades públicas e à garantia das condições e da infra-estrutura fundamentais para o desenvolvimento do País, conforme a seguinte Tabela 1:

**TABELA 1 – Execução e Dotação Inicial das Leis Orçamentárias de 2003 e 2004**

Descrição	2003 (Executado)*			2004 (Dotação Inicial)*		
	R\$	%	%	R\$	%	%
PODER LEGISLATIVO	4.258.372.279	0%	2%	4.630.826.740	0%	2%
PODER JUDICIÁRIO	10.811.485.260	1%	4%	12.344.009.172	1%	4%
MINISTÉRIO PÚBLICO	1.452.470.397	0%	1%	1.492.822.856	0%	0%
PODER EXECUTIVO	251.010.590.633	28%	94%	288.167.978.858	20%	94%
<b>DISPONÍVEL</b>	<b>267.532.918.569</b>	<b>30%</b>	<b>100%</b>	<b>306.635.637.626</b>	<b>21%</b>	<b>100%</b>
ENCARGOS ESPECIAIS (Função 28)	614.092.501.936	70%	-	1.142.602.351.745	78%	-
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (Função 99)	-	-	-	19.849.416.965	1%	-
<b>TOTAL</b>	<b>881.625.420.505</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>	<b>1.469.087.406.336</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Câmara dos Deputados. \* Inclui o orçamento das estatais.

Justificada está, assim, a preocupação do constituinte em destacar a obrigação de prestar contas do Presidente da República (art. 84, XXIV, da Constituição). Isso, no entanto, não significa que o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, expresso na apreciação e julgamento da prestação de contas anual, esteja restrito às ações desenvolvidas pelo Executivo. Tal afirmação negaria que as atividades

desenvolvidas pelos demais Poderes – igualmente custeadas por recursos públicos constantes das leis orçamentárias – possam ser avaliadas sob o aspecto político. Aliás, a dimensão desse controle foi discutida ao tempo da Comissão Parlamentar de Inquérito do Poder Judiciário, promovida pelo Senado Federal.

Ademais, é o Poder Executivo que arrecada os recursos necessários ao desenvolvimento das atividades de todos os Poderes, sendo, por isso mesmo, responsável pela contabilidade da União e pela transferência de recursos financeiros para os gastos dos demais Poderes (CF/1988, art. 168; LRF, arts. 9º, 12 e 50; Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001).

Ultrapassada a questão da abrangência das contas, cabe assinalar que o seu exame observa estreita vinculação com outros pronunciamentos igualmente relevantes e nela não incluídos, tais como: (a) a mensagem e o plano de governo, que o Presidente está obrigado a remeter ao Parlamento, por ocasião da abertura da sessão legislativa (CF/1988, art. 84, XI); (b) os compromissos assumidos quando de sua investidura no cargo (CF/1988, art. 78), especialmente no que se refere ao avanço no cumprimento dos objetivos fundamentais da República; (c) as políticas públicas, os planos e as leis orçamentárias aprovadas (lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual).

O juízo de valor configurado no julgamento das contas demanda a prévia fixação de parâmetros norteadores dessa apreciação. Entretanto, também sobre os critérios para a aprovação ou a rejeição das Contas do Governo e as conseqüências práticas que cada decisão deve produzir no Governo, bem como sobre as circunstâncias que ensejariam a responsabilização integral ou parcial do Presidente da República, grassam imprecisão e incerteza. Nesse sentido, tanto a Constituição quanto a legislação vigente, somente de forma vaga e indireta, fazem referência ao tema.

Cumprido reconhecer que as dificuldades para se proceder, de forma construtiva, à apreciação das contas do Governo Federal – aí compreendidas as contas de todos os Poderes – são aumentadas pela inexistência, nas leis de natureza orçamentária, de indicadores adequadamente definidos. No que se refere aos balanços e às demonstrações da execução orçamentária e financeira, a sistemática de análise já está razoavelmente definida pelo TCU. No entanto, no que concerne à apreciação da execução dos planos e das ações e, notadamente, no tocante à avaliação do desempenho dos órgãos e das entidades públicas,

as dificuldades são praticamente intransponíveis. Esse fato vem demandando, desde longo tempo, uma ação legiferante do Congresso Nacional, no sentido de regulamentar e fixar diretrizes claras para essa matéria

#### **4.2. Aspectos Constitucionais e Legais**

Para Mello (2002, p. 124-128), as competências configuram deveres-poderes de atuação dos agentes públicos em prol do interesse coletivo, em contraste com os poderes-deveres empregados pelos agentes privados.

A Constituição Federal estabelece a competência privativa do Presidente da República para *“prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”* (CF/1988, art. 84, XXIV). A competência do Congresso Nacional para julgar as referidas contas também está prevista na Constituição: *“Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; (...)”*.

No âmbito do Congresso Nacional, a competência para examinar e emitir parecer sobre essas contas foi conferida pela própria Constituição (art. 166, § 1º) a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados. Essa Comissão atualmente se denomina Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), cujos trabalhos são disciplinados pela Resolução nº 1/2001-CN, de 4 de outubro de 2001.

A Carta Magna refere-se, ainda, à prestação de contas ao estabelecer a competência privativa da Câmara dos Deputados para proceder à tomada de contas do Chefe do Executivo, caso não sejam apresentadas no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa (CF/1988, art. 51, II). Nos termos do art. 71 da Carta Magna, cabe ao TCU apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República, mediante a emissão de parecer prévio, no prazo de sessenta dias, a contar do recebimento. Referido parecer prévio, de natureza técnica, acompanhado das informações coligidas e das análises do Ministro Relator, serve de subsídio ao Congresso Nacional para o julgamento das contas. No entanto, não condiciona o julgamento do Congresso Nacional nem vincula os demais ordenadores de despesa e responsáveis por bens, dinheiro e valores

públicos, cujas contas observam rito próprio. Registre-se que, ao contrário do que fez com o Presidente da República e com o TCU, a Constituição não determinou prazo para a apreciação e o julgamento das Contas pelo Congresso Nacional.

A LOTCU, art. 36, parágrafo único, já mencionava, de forma sucinta, o conteúdo dessas contas. Com a promulgação da LRF, em 2000, outros aspectos relacionados à transparência e à responsabilidade da gestão fiscal foram definidos e devem constar da prestação de contas ao Parlamento: o desempenho da arrecadação; as medidas para inibir a sonegação e para incrementar as receitas; as metas e as prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; o controle de limites de endividamento e das despesas com pessoal; e os gastos dos poderes legislativos municipais, entre outros aspectos (LRF, arts. 58 e 59).

## **5. Considerações sobre a Apreciação das Prestações de Contas**

O TCU tem sempre conferido importância à análise das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, com vistas à emissão do parecer prévio, valendo citar: (a) a criação de uma Secretaria específica para tratar dessa matéria, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG); (b) a indicação prévia do Ministro Relator das contas, que coordena os trabalhos da SEMAG voltados à levantar subsídios à elaboração do parecer prévio; (c) a realização de diversos estudos e auditorias específicas, sob a denominação de *Temas Relevantes*, visando ao levantamento de informações e dados complementares relevantes à avaliação das contas; (d) a preocupação com o cumprimento do prazo que lhe concede a Constituição para emissão de seu Parecer Prévio (60 dias após recebimento), que, salvo raras exceções, tem sido cumprido; (e) o encaminhamento de sugestões, determinações e recomendações aos Poderes e ao Ministério Público, no Parecer Preliminar, tendo em conta a fidedignidade dos dados contábeis e a racionalização dos gastos públicos.

No âmbito do Congresso Nacional, no entanto, a situação não é a mesma. Em verdade, a apreciação dessas contas ainda não despertou o interesse dos Parlamentares, não tendo motivado, salvo em raras oportunidades, debates aprofundados. Essa conclusão patenteia-se na discussão que se segue sobre a apreciação das contas dos últimos exercícios. Tal constatação harmoniza-se com a doutrina da escolha pública (*public choice*), que associa os benefícios dos burocratas ao desempenho operacional; os agentes políticos são estimulados pela demanda dos seus

constituintes, raramente relacionada ao monitoramento dos burocratas (WEINGAST, *apud* GIROUX e SHIELDS, 1993). Giroux e Shields também referem a ignorância racional do eleitor, baseada na constatação de que o custo marginal individual de obtenção das informações sobre a gestão governamental é superior ao da gestão privada (WATTS e ZIMMERMAN, 1986, p. 226-229).

O apêndice consolida as informações sobre a tramitação das prestações de contas relativas aos exercícios entre 1989 e 2002, isto é, sob a vigência da atual Constituição, e permite algumas observações: (a) exceto a prestação de contas de 2001, aprovada sem parecer da CMO, nenhuma foi aprovada no exercício em que foi apresentada; (b) entre as demais, a aprovação mais rápida ocorreu com a prestação de contas do exercício de 1989 (Governo José Sarney), aprovada em maio de 1992 (Decreto Legislativo nº 18/1992); (c) as contas dos exercícios de 1990, 1991 e 1992 (Governo Collor), ainda se encontram pendentes de deliberação pelo Congresso Nacional – apenas a do exercício de 1992 já tem parecer da CMO; (d) até novembro de 2002 foram aprovadas, tão-só, as contas dos exercícios de 1989 (Governo Sarney) e 1994 (Governo Itamar Franco); (e) as contas dos exercícios de 1993 (Governo Itamar Franco), 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001 (Governo Fernando Henrique Cardoso) foram todas aprovadas em Sessões realizadas em 18 e 19 de dezembro de 2002, respectivamente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; (f) as contas dos exercícios de 1995, 2000 e 2001 foram aprovadas sem parecer da CMO; (g) as prestações de contas de sete exercícios financeiros, todas elas relativas ao Governo Fernando Henrique Cardoso (entre 1995 e 2001) foram discutidas e aprovadas numa única Sessão, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em 18 e 19 de dezembro de 2002, respectivamente, após o conhecimento dos resultados das últimas eleições presidenciais; (h) o exercício de 2002 resta pendente de apreciação e julgamento pelo Congresso Nacional.

A seguir, examina-se a tramitação das contas relativas aos exercícios de 2000 e 2001, já sob a égide da LRF e da Resolução nº 1/2001-CN.

### **5.1. Exercício de 2000**

O Presidente da República, no prazo constitucional, encaminhou ao Congresso Nacional as Contas do Governo Federal e do Ministério Público da União relativas ao exercício de 2000 – Mensagem nº

198, de 2001–CN, de 11 de abril de 2001. Tais contas foram enviadas, em 17 de abril de 2001, para a apreciação do TCU, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal e dos arts. 56 e 57 da LRF.

Em 26 de junho de 2002, o TCU desincumbiu-se tempestivamente de sua missão, encaminhando ao Congresso Nacional o Parecer Prévio às Contas, aprovado em sessão extraordinária do Plenário. Ressalte-se que o Parecer Prévio emitiu voto separado para cada órgão superior dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e do Ministério Público.

No âmbito da CMO, o Deputado João Almeida (Vice-Líder do PSDB na Câmara dos Deputados) foi designado para relatar a matéria, em 07 de agosto de 2001, e apresentou, em 10 de dezembro de 2002, relatório com voto favorável à aprovação das referidas Contas, com ressalvas. Registre-se que o voto apresentado não observava as determinações da LRF, pois opinava pela aprovação de forma global das contas. Não obstante, referido relatório não chegou a ser apreciado pelo Plenário da CMO.

Na Câmara dos Deputados, na Sessão Plenária de 18 de dezembro de 2002, foi apresentado e aprovado *requerimento dos Senhores Líderes solicitando, nos termos do art. 155 do RI, urgência para esta Mensagem*. Designado Relator, em substituição à CMO, o Deputado Luiz Carlos Hauly (Vice-Líder do PSDB na Câmara dos Deputados) proferiu voto pela aprovação das *Contas do Governo Federal*, relativas ao exercício de 2000, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo que apresentou. Referido Projeto foi, na mesma Sessão, aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, contra os votos do PT e do Bloco PSB/PC do B. Aprovada a redação final do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.664-A, de 2002, ainda na Sessão de 18 de dezembro de 2002, a matéria foi enviada ao Senado Federal, conforme Ofício OS-GSE/965/02, de 18 de dezembro de 2002.

No Plenário do Senado Federal, por força do Requerimento nº 764, de 2002, em 19 de dezembro de 2002, a matéria foi apreciada em regime de urgência, nos termos do art. 336, II, do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução 93/1970, de 27 de novembro de 1970, do Senado Federal – RISF). Submetido ao Plenário, na mesma Sessão, o Projeto de Decreto Legislativo nº 777, de 2002, foi aprovado e, de imediato, enviado à promulgação como Decreto Legislativo nº 449, de 2002, que aprova as *Contas do Governo Federal* relativas ao exercício financeiro de 2000.

Posteriormente, mediante o Ofício SF 35/2003, de 12 de fevereiro de 2003, o Presidente do Senado Federal devolveu à CMO o processado do Aviso nº 4, de 2001 (nº 2.775/2001, na origem), do TCU, que “*Encaminha ao Congresso Nacional o Relatório e Pareceres Prévios sobre as contas do Governo da República, relativas ao exercício de 2000*”, a fim de continuar a tramitação naquela Comissão, relativamente às contas “*da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça Federal, da Justiça Trabalhista, da Justiça Eleitoral, da Justiça Militar e do Ministério Público da União*”. Tal providência fez-se necessária, segundo o Ofício, pois,

a Câmara dos Deputados, ao apreciar a matéria em regime de urgência, na Sessão do dia 18 de dezembro de 2002, assim como o Senado Federal, em revisão, aprovaram somente as contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 2000, conforme Projeto de Decreto Legislativo nº 2.664, de 2002 (nº 777, de 2002, no Senado Federal), que se transformou no Decreto Legislativo nº 449, de 2002.

## **5.2. Exercício de 2001**

A prestação de contas do exercício de 2001 foi, também, apresentada tempestivamente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional – Mensagem nº 59, de 2002–CN, de 15 de abril de 2002, incluindo as do Ministério Público da União. Em atenção às determinações da LRF, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário também encaminharam prestação de contas ao Congresso Nacional. Referidas Contas foram enviadas, em 16 de abril de 2002, ao TCU, para apreciação e elaboração do Parecer Prévio.

Em 14 de junho de 2002, o Tribunal enviou o Parecer Prévio ao Congresso Nacional. Novamente, o Parecer observou os ditames da LRF, sendo emitido, separadamente, para o Poder Executivo, para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, e para o Ministério Público.

Na CMO, foi designado para relatar a matéria o Senador Romero Jucá (Vice-Líder do Governo no Senado Federal), em 19 de junho de 2002. Em seu relatório, apresentado em 5 de novembro de 2002, o Senador Romero Jucá observou a nova sistemática estabelecida pela LRF, propondo a aprovação de projetos de decretos legislativos, separadamente,

para o Poder Executivo e Ministério Público da União e para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. Foram sugeridas, no Relatório, recomendações a serem feitas ao Poder Executivo. Também nesse caso, o relatório e os projetos de decretos legislativos não foram apreciados pela CMO.

Por acordo das Lideranças – Requerimento nº 762, de 2002 – a matéria foi incluída na pauta da Sessão da Câmara dos Deputados realizada em 18 de dezembro de 2002, e apreciada em regime de urgência. Designado Relator, em substituição à CMO, o Deputado Luiz Carlos Hauly (Vice-Líder do PSDB na Câmara dos Deputados) emitiu parecer pela aprovação das *Contas do Governo Federal*, relativas ao exercício financeiro de 2001, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.662, de 2002. Aprovada, a matéria foi remetida ao Senado Federal, onde deu origem ao PDS nº 775, de 2002.

No Senado Federal, a matéria foi analisada de forma idêntica à do exercício de 2000: (a) aprovou-se o Requerimento nº 762, de 2002, solicitando urgência na tramitação da matéria, nos termos do art. 336, II, do RISF, firmado por três lideranças (não identificadas no processado); (b) submeteu-se a matéria à discussão e à votação, na mesma Sessão; (c) originou-se daí o Decreto Legislativo nº 447, de 2002, que “*Aprova as Contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 2001*”, sem ressalvas. Promulgou-se o Decreto ainda no mesmo dia 19 de dezembro de 2002.

Posteriormente, o processado do Aviso nº 54, de 2002, foi também devolvido à CMO por meio do Ofício nº 36/2003 (SF), de 12 de fevereiro de 2003, a fim de continuar sua tramitação relativamente às contas “*da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça Federal, da Justiça Trabalhista, da Justiça Eleitoral, da Justiça Militar, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e do Ministério Público da União*”. A justificativa foi idêntica à do exercício anterior.

### **5.3. Considerações sobre a Tramitação das Contas de 2000 e 2001**

Observe-se que, para as contas dos dois exercícios destacados, a indicação dos relatores recaiu em Parlamentares que exerciam as atividades de liderança do Governo ou do partido do Governo. Essa tem sido uma prática constante no âmbito da CMO, não se tendo registro de

que, em algum momento, a indicação de relator das Contas do Governo ou Contas do Presidente da República tenha recaído em parlamentar vinculado a partidos ou blocos de oposição.

Ademais, é possível apontar algumas aparentes impropriedades ocorridas na tramitação das Contas de 2000 e de 2001, dentre as quais:

### **5.3.1. Parecer Não Originário da CMO no Plenário da Câmara dos Deputados**

Estabelece a Constituição que a competência para julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República é exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, IX), e que caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados examinar e emitir parecer sobre essas contas (art. 166, § 1º, I). Cuida-se da CMO, ora regida pela Resolução nº 1/2001-CN. Sendo a competência da CMO para examinar e emitir parecer sobre as contas estabelecida pela própria Constituição Federal, não parece possível que ela possa ser substituída ou avocada, com bases em dispositivos regimentais, pelo plenário da Câmara, do Senado ou mesmo do Congresso Nacional. Qual seria o fundamento legal para o relator emitir parecer sobre tais contas, no Plenário da Câmara, em substituição à CMO?

### **5.3.2. Análise Separada nas Casas em lugar do Plenário do Congresso Nacional**

As contas foram apreciadas, separadamente, nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, embora a Resolução nº 1/2001-CN, em vigor quando da apreciação da matéria, estabeleça que: *“Art. 42. O parecer da Comissão quanto às prestações de contas previstas no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, será apreciado exclusivamente pelo Plenário do Congresso Nacional.”*

Alegou-se, para isto, que o art. 49, IX, da Constituição define a competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas prestadas pelo Presidente da República e que o art. 44, *caput*, da Lei Maior afirma que o Congresso Nacional é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Além do mais, o § 3º do art. 57 da CF/1988 discrimina os casos a serem deliberados em reunião conjunta do Congresso

Nacional, sem mencionar o julgamento das contas prestadas pelo Presidente da República.

Não obstante, ainda que o art. 42 da Resolução nº 1/2001-CN contrariasse as disposições constitucionais – o que é discutível –, trata-se de uma norma jurídica regularmente aprovada pelo Congresso Nacional. Nessas condições, entende-se que só poderia deixar de ser observada em virtude de manifestação específica do STF ou, no âmbito do Congresso, pelo menos de uma das Comissões de Constituição e Justiça. Mas se desconhece pronunciamento nesse sentido, até o presente momento.

O art. 49 do Estatuto Fundamental relaciona as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, compelindo-o a: “X – *fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (...)*”. Atente-se que: (a) a ressalva “*diretamente, ou por qualquer de suas Casas*” só consta no inciso X, sendo que o art. 49 compõe-se de 17 incisos (relaciona 17 matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional); (b) a expressão remete à interpretação de que a Constituição fez distinção entre as entidades Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal; (c) entende-se, por isso, que as matérias relacionadas nos dezessete incisos (nelas incluídas o julgamento das contas apresentadas pelo Presidente da República), deveriam ser deliberadas *diretamente* pelo Congresso Nacional (quer dizer, conjuntamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal), exceto aquela de que trata o inciso X.

Seguindo outra linha de interpretação, importa observar o que estabelece o § 3º do art. 57 da Constituição: “§ 3º *Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para: (...)*”. Observe-se que as hipóteses de reunião conjunta são, de fato, somente aquelas previstas na Constituição, mas não somente aquelas relacionadas nesse dispositivo. A esse respeito, convém considerar, de forma integrada, o disposto no art. 166 da Constituição:

**Art. 166.** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do Regimento Comum.

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58. (...)

Verifique-se, pelos dispositivos transcritos, que: (a) o *caput* do art. 166 da CF/1988 remete a regulação da forma de apreciar os projetos de lei de natureza orçamentária ao Regimento Comum (Resolução nº 1/1970-CN, de 11 de agosto de 1970); (b) o § 1º, I, do art. 166 da CF/1988 estatui que, além de emitir parecer sobre os projetos referidos no *caput* do artigo, compete, também, à comissão mista permanente de Senadores e Deputados emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República. É possível, dessa forma, admitir-se que as prestações de contas em foco também possam seguir a mesma regra estabelecida para os projetos de leis de natureza orçamentária, ou seja, serem examinadas na forma do Regimento Comum.

A Resolução nº 1/2001-CN compõe o Regimento Comum, não se vislumbrando, por isso, nenhum problema no fato de ela definir a forma de tramitação da prestação de contas ou determinar que o Parecer da CMO seja apreciado pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta.

Além disso, tratando-se de uma norma específica e superveniente, não há como se alegar a prevalência do disposto no art. 142 do Regimento Comum, que determina que se encaminhem os projetos elaborados por comissão mista, **alternadamente**, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados. Vale aqui lembrar a condição particularíssima da CMO, como a única comissão permanente do Congresso Nacional constitucionalmente prevista.

Assim, há que se atribuir a eventuais dificuldades para realização de sessões conjuntas – e não à inconstitucionalidade do art. 42 da Resolução nº 1, de 2001-CN –, a adoção da sistemática de tramitação das contas do governo pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional, sucessivamente.

### 5.3.3. A Tramitação no Senado Federal

Relativamente aos aspectos regimentais, a análise que se segue enfoca, apenas, a tramitação das matérias no âmbito do Senado Federal, diante do que dispõe o RISF – Regimento Interno do Senado Federal.

A urgência foi solicitada mediante requerimento de três líderes partidários, com fundamento no RISF, art. 336, II, “*quando se pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento*”. No caso do requerimento de urgência para as contas de 2000, não houve sequer a indicação do inciso.

Interessa, ainda, observar o disposto no art. 341 do RISF:

**Art. 341.** Não serão submetidos à deliberação do Plenário requerimentos de urgência:

I – nos casos do art. 336, II e III, antes da publicação dos avulsos da proposição respectiva;

II – em número superior a dois, na mesma sessão, não computados os casos do art. 336, I.

A análise do quadro em apêndice possibilita a conclusão de que foram discutidos e votados, na Sessão de 19 de dezembro de 2002, sete projetos de decreto legislativo recebidos pelo Senado Federal no dia anterior (18/12/2002). Portanto, a conclusão lógica é que todos foram submetidos ao regime de urgência, fato que parece contrariar o disposto no art. 341 transcrito. Ademais, o tempo hábil para a publicação dos avulsos dessas proposições afigura-se por demais exíguo.

Diz, ainda, o art. 345 do RISF que: “*Art. 345. A matéria para a qual o Senado conceda urgência será submetida ao Plenário: (...) II – na segunda sessão deliberativa ordinária que se seguir à concessão da urgência, na hipótese do art. 336, II; (...)*”. No caso em análise, os requerimentos de urgência foram votados, e as matérias, submetidas ao Plenário na mesma sessão, em aparente desacordo, mais uma vez, com as disposições regimentais.

Conclui-se, assim, que as prestações de contas em análise tramitaram no Senado Federal em desarmonia com as disposições do RISF. A esse respeito, prevê o RISF:

**Art. 412.** A legitimidade na elaboração da norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos: (...)

III – Impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto;

IV – nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;  
(...)

Esse possível desrespeito às normas constitucionais e regimentais ocorreu com a omissão ou mesmo a conivência, dos parlamentares de oposição. Nesse particular, destacam-se, na Câmara dos Deputados, os votos contrários do PT e do Bloco PSB/PC do B à aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.664-A/02, relativo às Contas do exercício de 2000. Mas tal registro não ocorreu para o Projeto de Decreto Legislativo relativo às Contas do exercício de 2001, aprovado nas mesmas condições e na mesma sessão.

Por último, cabe registrar que a forma de aprovação dessas matérias não constituiu, apenas, uma possível afronta aos regimentos do Congresso Nacional e de suas Casas. O que é mais lamentável, na verdade, é a constatação da pouca importância que o nosso Parlamento vem conferindo a um instrumento de tão elevada importância – a apreciação da prestação de Contas do Presidente da República e dos Dirigentes dos demais Poderes. Perde-se, com essa forma de agir, a possibilidade de aproveitar todos os benefícios que esse instrumento propicia para o aperfeiçoamento do planejamento e do desempenho da administração pública em geral e, por extensão, da própria democracia, a começar pelo orçamento, segundo Matias Pereira (2003, p. 177):

À medida que se faz um acompanhamento deficiente do processo orçamentário, seus efeitos negativos refletem no controle e na avaliação dos orçamentos. Essas deficiências, que ocorrem desde a fase do planejamento em decorrência da falta de vontade política demonstrada pelos governos do Brasil, a partir de 80, enfraqueceram deliberadamente a capacidade técnico-burocrática de planejamento do Estado, utilizando metodologias inadequadas, definindo estratégias, objetivos, metas e unidades de medidas imprecisas, entre outras. Isso contribui para reduzir a consistência dos orçamentos públicos, tanto em sua elaboração e em seu *controle, bem como em sua avaliação*.

#### **5.3.4. A Devolução dos Processados à CMO e a Expressão *Governo Federal***

Conforme consta dos decretos legislativos, o Congresso Nacional aprovou as *Contas do Governo Federal*, relativamente aos

exercícios de 2000 e 2001. *Governo Federal* não é termo unívoco, podendo referir-se à totalidade do setor público federal, nele abrangidos os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo da União e o Ministério Público. Assim, parece inapropriado que o Congresso aprove as contas do Poder Executivo sob outra denominação.

## **6. Considerações Finais**

Entre os vários mecanismos de controle, a prestação de contas dos chefes dos Poderes sobressai como um dos mais importantes, por oferecer inúmeras possibilidades de correção e de aprimoramento da ação estatal, bem como para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico em geral e da conduta dos dirigentes maiores da Nação.

Não obstante, a prestação de contas do Presidente da República e, após a LRF, a dos Chefes dos Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, não tem despertado o interesse dos parlamentares, que as têm apreciado de forma pouco produtiva, tornando-a um instrumento ineficaz. Em raras oportunidades, a análise dessas contas pelo Parlamento gerou debates aprofundados e algum resultado positivo, o que está a exigir o aperfeiçoamento das regras formais sobre o tema, a par do acompanhamento mais esmerado da ação dos congressistas.

Neste contexto, apesar dos estudos e das análises realizados pelo TCU, quando da elaboração do seu parecer prévio, a forma de apreciação das prestações de contas pelo Congresso Nacional continua distanciada dos objetivos constitucionalmente colimados e pouco contribui para o avanço do processo democrático e o aproveitamento dos benefícios sociais que este instrumento propicia.

Essa atitude do Parlamento é lamentável, uma vez que o controle político propiciado pela prestação de contas poderia gerar importantes contribuições ao processo democrático, mediante o debate e a crítica construtiva das ações governamentais voltadas à implementação do bem comum. Em verdade, o pleno exercício da fiscalização e do controle pelos Parlamentos sobre os atos da administração pública é essencial para o aperfeiçoamento do processo democrático de alocação racional de recursos escassos e para correção da conduta dos agentes políticos, haja vista a ignorância racional que permeia a conduta individual dos cidadãos na busca de informações acerca do setor governamental.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em <[https://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>, acesso em 15 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*, que "Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências." Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)>, acesso em 10 mai. 2004.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2002*, que "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências". Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>, acesso em 14 dez. 2002.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*, que "Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências." Disponível em <[http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm)>, acesso em 14 abr. 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Execução Orçamentária. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/default.asp>>, acesso em 13 mai. 2004.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 17, de 22 de setembro de 1989*, que "Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados." Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/Regimento/RegInterno.pdf>>, acesso em 17 mai. 2004.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 30-50, fev.-abr. 1990.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução nº 1/1970-CN, de 11 de agosto de 1970*, do Congresso Nacional, que dispõe sobre o Regimento Comum do Congresso Nacional. Disponível em <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>, acesso em 11 mai. 2004.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 1/2001-CN, de 4 de outubro de 2001*, do Congresso Nacional, que "Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o

§ 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo." Disponível em

<[http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/mista/orca/Legisla\\_CMO/resolucao%2001\\_2001.html](http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao%2001_2001.html)>, acesso em 11 mai. 2004.

GIROUX, G.; SHIELDS, D. Accounting Controls and Bureaucratic Strategies in Municipal Government. *Journal of Accounting and Public Policy*, v. 12, n. 3, p. 239-262, Aut. 1993.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, G. F. Arts. 48 a 59. In: MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V. (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 334-354.

PEDERIVA, J. H.. Accountability, Constituição e Contabilidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 35, nº 40, p. 17-39, out-dez 1988.

PEREIRA, J. M. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SENADO FEDERAL. *Resolução nº 93/1970, de 27 de novembro de 1970*, do Senado Federal, que "Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal". Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legbras/>>, acesso em 11 mai. 2004.

\_\_\_\_\_. SICON. Sistema de Informações do Congresso Nacional. MATE – Projetos tramitando ou não no SF, CD e CN, desde 1973. Disponível em <<http://www1.senado.gov.br/sicon/default.htm>>, acesso em 17 mai. 2004.

SPECK, B. W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Mandado de Segurança (MS) nº 24.405-4/DF*. Relator: Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. Ementário nº 2148-3. Diário da Justiça, 23 de abril de 2004.

WATTS, R. L.; ZIMMERMAN, J. L. *Positive accounting theory*. USA: Prentice Hall, 1986.

**QUADRO Nº 1 - PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO - 1989/2002**  
**TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL**

EXERCÍCIO	CONGRESSO		TCU		C M O				CÂMARA DOS DEPUTADOS			SENADO FEDERAL			DECRETO LEGISLATIVO
	MENSAGEM	DATA	ENTRADA	PARECER	ENTRADA	RELATOR	PARECER	DATA	ENTRADA	DELIBERAÇÃO	DATA	ENTRADA	DELIBERAÇÃO	DATA	
1989	027/1990	02/03/1990	20/03/1990	17/05/1990	22/05/1990	DEP. NILSON GIBSON	APROVAÇÃO	03/09/1991	03/09/1991	APROVAÇÃO - PDC 99/1991	12/03/1992	17/03/1992	APROVAÇÃO - PDS 22/1992	05/05/1992	18/1992 - APROVAÇÃO
1990	031/1991	15/04/1991	25/04/1991	18/06/1991	24/06/1991	DEP. PROF. RAQUEL TEIXEIRA	S/PARECER	-	-	-	-	-	-	-	-
1991	033/1992	13/04/1992	22/04/1992	25/06/1992	01/07/1992	DEP. SÉRGIO MIRANDA	S/PARECER	-	-	-	-	-	-	-	-
1992-1º/01 A 29/09	021/1993	13/04/1993	22/04/1993	23/06/1993	23/06/1993	DEP. PAULO GOUVEIA	REJEIÇÃO	28/08/1996	30/12/1996	S/DELIBERAÇÃO - PDC 373/1997	-	-	-	-	-
1992-29/09 A 31/DEZ	021/1993	13/04/1993	22/04/1993	23/06/1993	23/06/1993	DEP. PAULO GOUVEIA	APROVAÇÃO	28/08/1996	05/03/1997	S/DELIBERAÇÃO - PDC /1997	-	12/12/1996	APROVAÇÃO - PDS 122/1996	05/03/1997	-
1993	098/1994	13/04/1994	25/04/1994	23/06/1994	23/06/1994	SENADOR ROMEU TUMA	APROVAÇÃO	10/10/1996	13/03/1997	APROVAÇÃO - PDC 372/1997	18/12/2002	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDS 772/2002	19/12/2002	445/2002- APROVAÇÃO
1994	197/1995	12/04/1995	02/05/1995	23/06/1995	28/06/1995	SENADOR BELO PARGA	APROVAÇÃO	19/08/1996	25/09/1996	APROVAÇÃO - PDC /1996	06/12/1996	20/08/1996	APROVAÇÃO - PDS 77/1996	11/09/1996	APROVAÇÃO - 129/1996
1995	173/1996	15/04/1996	17/04/1996	30/05/1996	03/06/1996	DEP. JOÃO LEÃO	S/PARECER	-	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDC 2.665/2002	18/12/2002	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDS 778/2002	19/12/2002	450/2002 - APROVAÇÃO
1996	236/1997	17/04/1997	18/04/1997	10/06/1997	25/06/1997	SENADOR JEFERSON PÉRES	APROVAÇÃO C/ RECOMENDAÇÕES	10/11/1998	16/08/1999	APROVAÇÃO - PDC 238/1999	18/12/2002	18/12/2002	APROVAÇÃO C/ RECOMENDAÇÕES - PDS 773/2002	19/12/2002	446/2002 - APROVAÇÃO C/ RECOMENDAÇÕES
1997	268/1998	15/04/1998	23/04/1998	18/06/1998	18/06/1998	SENADOR EDISON LOBÃO	APROVAÇÃO	28/06/2000	18/08/2000	APROVAÇÃO - PDC 609/2000	18/12/2002	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDS 779/2002	19/12/2002	451/2002 - APROVAÇÃO
1998 (1)	317/1999	19/04/1999	20/04/1999	18/06/1999	20/07/1999	DEP. PEDRO HENRY	APROVAÇÃO C/ RESSALVAS	12/12/2002	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDC 2.663/2002	18/12/2002	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDS 776/2002	19/12/2002	448/2002 - APROVAÇÃO
1999	349/2000	14/04/2000	17/04/2000	15/06/2000	25/06/2000	SENADOR JONAS PINHEIRO	APROVAÇÃO C/ RESSALVAS	26/06/2002	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDC 2.661/2002	18/12/2002	04/12/2002	APROVAÇÃO C/ RESSALVAS - PDS 690/2002	18/12/2002	APROVAÇÃO - 5/2003
2000	198/2001	11/04/2001	17/04/2001	21/06/2001	26/06/2001	SENADOR LUIZ OTÁVIO	S/PARECER	-	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDC 2.664/2002	18/12/2002	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDS 777/2002	19/12/2002	449/2002 - APROVAÇÃO
2001	59/2002	15/04/2002	16/04/2002	11/06/2002	14/06/2002	SENADOR ROMERO JUCÁ	S/PARECER	-	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDC 2.662/2002	18/12/2002	18/12/2002	APROVAÇÃO - PDS 775/2002	19/12/2002	447/2002 - APROVAÇÃO
2002	33/2003	14/04/2003	15/04/2003	12/06/2003	16/06/2003	DEP. JOSÉ ROCHA	S/PARECER	-	-	-	-	-	-	-	-

(1) O Projeto de Decreto Legislativo apresentado pelo Deputado Pedro Henry, encontrava-se com prazo aberto para apresentação de emendas na CMO, no período de 13/12/2002 a 26/02/2003.

## DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2003

DATA	TEMA	EXPOSITOR
12/5	Reforma da Previdência	Gilberto Guerzoni, Fernando Meneguim, Flávio Faria (Consultor CD) e Ricardo Miranda
19/5	Financiamento de Campanha no Brasil	David Samuels (Professor da Universidade de Minnesota)
23/6	Reforma política: o que foi aprovado no Senado e a quantas anda a tramitação dos projetos na Câmara	Arlindo Fernandes de Oliveira e Caetano Ernesto P. de Araújo
30/6	Exposição sobre o novo rito de tramitação das medidas provisórias: problemas práticos e conflito Câmara X Senado	Paulo Henrique Soares
14/7	Aspectos constitucionais e legais da incidência do ICMS sobre tributação do petróleo	Patrocínio Silveira
21/7	Relatório do Deputado Pimentel sobre reforma da previdência	Gilberto Guerzoni
28/7	Regulamentação do art. 192: a nova safra de projetos	Marcos Mendes e Marcos Kohler
18/8	Regulação do Setor de Telefonia	César Mattos (Consultor da CD)
8/9	Impactos sociais da atividade mineral	Edmundo Montalvão
	Financiamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)	Renato Friedman e João Monlevade
	Lavagem de dinheiro: legislação e evolução institucional	Tiago Ivo Odon e Joanisval Brito
	Agências Reguladoras: limites legais de atuação	Omar Abud
	Spred bancário	Marcos Kohler
	Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal . Parte I	Fernando Veiga (Consultor de Orçamento)
	Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Parte II	Fernando Dias e Marcos Mendes
	Captura de transferências fiscais a estados e municípios	Marcos Mendes
	Reforma Tributária	Renato Friedman
	A mecânica do ICMS e a guerra fiscal	Moisés de Sillos
	Tribunal Penal Internacional: estrutura e meios de atuação	Tarciso dal Maso Jardim

## DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2004

<b>DATA</b>	<b>TEMA</b>	<b>EXPOSITOR</b>
26/01	Regulação do Setor Elétrico	Edmundo Montalvão
02/02	Lei de Falências	Humberto Lucena e Marcos Köhler
09/02	O que reelege um prefeito?	Marcos Mendes e Carlos Alexandre Rocha
08/03	Parcerias Público-Privadas	Romiro Ribeiro – Consultor de Orçamentos da CD
05/04	Três anos de metas de inflação	Paulo Springer
03/05	Redução no número de vagas nas eleições para vereadores, decorrente da decisão do TSE	Eurico Cursino dos Santos
24/05	Proposta de criação de cotas nas universidades federais para alunos das escolas públicas.	João Monlevade
07/06	Programação do Resultado Fiscal de 2005 e 2006	Fernando Dias
25/06	sobre as eleições presidenciais nos EUA. com deputados norte-americanos	Deputados Susana Mendoza e Erik Paulsen; debatedor Prof. David Fleischer do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.