



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

TATIANA FÁTIMA ARAÚJO

A FUNÇÃO FISCALIZADORA DO LEGISLATIVO: Um estudo sobre os Avisos do TCU encaminhados à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, no ano de 2014.

Brasília

2015

TATIANA FÁTIMA ARAÚJO

A FUNÇÃO FISCALIZADORA DO LEGISLATIVO: Um estudo sobre os Avisos do TCU encaminhados à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, no ano de 2014.

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Área de Concentração: Poder legislativo, sociedade e instituições

Orientador: Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Brasília

2015

Tatiana Fátima Araújo

A FUNÇÃO FISCALIZADORA DO LEGISLATIVO: Um estudo sobre os Avisos do TCU encaminhados à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado no ano de 2014.

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Ciência Política.

Brasília, 29 de dezembro de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ricardo Braga

Prof. Fernando Moutinho

AGRADECIMENTOS

A minha filha, por dar mais sentido a minha vida e iluminar minha existência.

Aos meus colegas de trabalho, pela parceria incondicional, pela amizade e por fazerem parte dessa trajetória acadêmica como se fossem da minha família.

Aos meus professores e colegas de sala, melhores do mundo.

Ao meu orientador, Fernando Moutinho, pelos incentivos, aprendizado e apoio na construção deste trabalho.

“Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.”

Charles de Montesquieu, O espírito das leis.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar o papel do Legislativo, no que se refere à sua função de fiscalização e controle. São analisados os Avisos enviados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal, sobre auditorias realizadas em órgãos que utilizam recursos públicos, ano de 2014. Por meio da análise empírica verifica-se o tratamento dado a esses Avisos e se as providências adotadas tiveram alguma consequência propositiva, no sentido de melhorar a legislação, aprimorar políticas existentes, e/ou propor novas políticas para mitigar abusos e desperdícios com os recursos públicos. Assim, verifica-se se existe a confirmação das hipóteses sugeridas pela literatura política sobre os baixos incentivos para a ação parlamentar na atividade de controle.

Palavras-chave: Controle Legislativo, Fiscalização, TCU.

ABSTRACT

This paper aims at checking Brazilian Legislature's role on oversight through its treatment of the summary results that the Federal Court of Audit's sends to the Senate's Environment, Consumer Protection and Oversight Committee. Those summaries deal with audits performed by the Court in public bodies and reported to the Senate in 2014. Through empirical analysis, we check how these summaries were dealt with, and specially whether their facts and suggestions brought any parliamentarian's proposition aimed at enhancing legislation, overhauling existing policies to prevent waste and abuse. Finally, we check theoretical assumptions in political literature on low incentives to parliamentary oversight.

Palavras-chave: Legislative Oversight, Federal Court of Accounts

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	9
2 – MARCO TEÓRICO	11
2.1 O marco político da atividade de controle.....	11
2.2 Os aspectos institucionais envolvidos.....	16
3 – O TRATAMENTO DADO PELA CMA AOS AVISOS DO TCU – CONSTATAÇÕES EMPÍRICAS.....	22
3.1 Os procedimentos operacionais no tratamento dos Avisos.....	22
3.3 Análises descritivas dos Avisos encaminhados para revisão, conforme determinação do presidente da comissão, no ano de 2014, e o encaminhamento dado.....	28
3.4 Distribuição partidária das relatorias	33
3.5 Análise do enquadramento dos Avisos no Ato nº 02/2009 – CMA.....	36
4 – CONCLUSÃO.....	39
APÊNDICE	42
ANEXO.....	53
REFERÊNCIAS	54

1 – INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é a análise da função de fiscalização e controle do Senado, em especial do colegiado da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) dessa Casa, por meio da análise dos Avisos enviados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sobre auditorias realizadas em órgãos ou entidades que utilizam recursos públicos. A pesquisa abrange os Avisos enviados à CMA no ano de 2014.

Como empregada de uma Empresa Pública, numa função de Auditoria, a reflexão sobre Fiscalização e Controle é constante. Após ser requisitada pelo Senado Federal, passei a acompanhar as reuniões deliberativas da CMA, como assessora da Liderança do Governo no Senado, e comecei a questionar algumas decisões sobre matérias relacionadas à atividade de fiscalização do parlamentar, na CMA.

Ao fazer uma especialização em Ciência Política, os questionamentos sobre a atividade de fiscalização e controle dentro do Congresso reforçaram-se e ampliaram-se. As noções sobre teoria política suscitaram novas dúvidas relacionadas a essas questões, porém agora, sob uma perspectiva diferente, com reflexões, também, sobre as relações Executivo/Legislativo e suas consequências. Tais são as razões da escolha pessoal do tema do trabalho e da relevância de pesquisar o assunto.

A construção deste trabalho se iniciou após a leitura da bibliografia sobre o papel do controle na democracia moderna e, em particular, no atual presidencialismo brasileiro. Foram realizadas, também, entrevistas aos servidores da CMA responsáveis por organizarem os documentos que essa Comissão recebe; Coleta de planilhas de controle do andamento e fluxograma do passo a passo desses documentos; Além de pesquisas no site do Senado de dados sobre os Avisos, bem como análise dos respectivos relatórios, pareceres e tramitação.

O Capítulo 2 do trabalho apresenta o Marco Político da atividade de controle e a importância da função de fiscalização e controle como uma das faces importantes

do Poder Legislativo; o papel do Tribunal de Contas da União – TCU como auxiliar desse poder; e as hipóteses sugeridas pela literatura política para o exercício dessa função. Neste mesmo capítulo o trabalho fala dos aspectos institucionais envolvidos, ao explicar sobre a comissão permanente do Senado Federal – CMA – que possui um leque maior de instrumentos para a ação de controle; e sua relação com o TCU, que lhe envia Avisos sobre “achados” relevantes em auditorias realizadas em órgãos que utilizam recursos públicos.

Em seguida, o Capítulo 3 descreve o tratamento dado pela CMA aos Avisos e as constatações empíricas após análises quantitativas, descrições individuais e distribuição partidária dos Avisos enviados para revisão.

As conclusões finais sobre as constatações das análises estão apontadas no Capítulo 4.

2 – MARCO TEÓRICO

2.1 O marco político da atividade de controle

O Congresso Nacional possui duas Casas, Câmara e Senado, com atribuições complementares. Seus membros, Deputados e Senadores, atuam para representar os interesses da sociedade, contribuir para o planejamento, elaboração, execução e acompanhamento de políticas públicas, bem como fiscalizar e acompanhar as ações de todos os órgãos e entidades que direta ou indiretamente utilizam recursos públicos.

Fiscalizar e controlar são uma das principais funções do Poder Legislativo, junto com as suas faces mais conhecidas, de legislar e representar.

A clássica doutrina da separação de poderes, idealizada por Montesquieu, divide o poder estatal em três poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O filósofo iluminista foi o responsável por explicar, sistematizar e ampliar a divisão desses poderes. Ele acreditava que, para afastar governos absolutistas e evitar a produção de normas tirânicas, seria fundamental estabelecer autonomia e limites para cada poder. Assim, criou-se o sistema de *freios e contrapesos*, que consiste na contenção de um poder por outro poder. Cada poder tem autonomia para exercer determinada função, porém, o exercício desta função deve ser controlado pelos outros poderes¹. Dessa forma pode-se dizer que os poderes são independentes, porém harmônicos entre si. Essa divisão clássica está consolidada atualmente no artigo 2º da nossa Constituição Federal – CF.

Vejamos, em resumo, as funções típicas e atípicas de cada poder:

- Poder Executivo (arts. 76 ao 91, da CF): função típica = administrar a coisa pública (república); e funções atípicas = legislar e julgar.
- Poder Legislativo (arts. 44 ao 75, da CF): função típica= legislar e fiscalizar; e funções atípicas = administrar (organização interna) e julgar.

¹ MONTESQUIEU, 2004.

- Poder Judiciário (arts. 92 ao 135, da CF): função típica = julgar, aplicando a lei a um caso concreto, resultante de conflito de interesses; e funções atípicas = as de natureza administrativa e legislativa.

Na divisão das funções de Estado entre os poderes, cabe ao Legislativo, além de representar os cidadãos e, na sua função típica, fazer as leis e fiscalizar.

A fiscalização exercida pelo legislativo é coerente com o Estado Democrático de Direito, pois insere a participação popular por meio de seus legítimos representantes, que elaboram leis para disciplinar a aplicação dos recursos e fiscalizam a sua regular execução e aplicação.

Ao analisarmos o sentido amplo da fiscalização, o Congresso fiscaliza/investiga as demandas sociais e trabalha para elaborar proposições que possam atender a essas demandas. No sentido estrito, o Congresso age para fiscalizar as atividades exercidas por aqueles que executam as políticas que foram propostas, fiscalizar a boa aplicação dos recursos públicos e verificar se eles estão sendo utilizados em proveito da sociedade e não em benefício de particulares.

Essa função de fiscalizar e controlar, tanto no sentido amplo como no estrito, é de fundamental importância para contribuir na elaboração de Leis que possam atender aos interesses sociais, aprimorar a legislação existente, propor correções ou melhorias em políticas públicas já implementadas, bem como propor novas; além de acompanhar, analisar e propor sanções a órgãos ou entidades que estejam exercendo a atividade pública de forma ilegal, ou seja, tem a oportunidade de coibir abusos.

Um dos temas recorrentes no cenário político nacional é a reforma política. Esta se entende pelo conjunto de propostas de emendas à Constituição (PEC) e projetos de Lei (PL) apresentados com o objetivo de melhorar o sistema eleitoral. Essa reforma tem um olhar privilegiado para a relação eleitor-eleito, o chamado controle vertical, que abrange as relações entre a esfera social e a estatal, ou seja, é efetuado diretamente pelo povo através das eleições (LEMOS, 2007, p. 37). Para O'Donnell (1998) o controle vertical seria o julgamento dos eleitores sobre o desempenho dos governantes e representantes. Porém, ainda segundo O'Donnell (1998, p. 28 e 29) esse controle apresenta dois problemas: a) ele só é exercido

periodicamente, deixando um lapso de controle e b) algumas análises recentes colocam em dúvida a efetividade desse controle, isto é, que seja realmente o instrumento com que os eleitores punam ou premiem os candidatos.

Não obstante a importância dessa reforma percebe-se que nela também deve ser levado em consideração o controle interinstitucional, ou controle horizontal, um componente fundamental do atual desenho institucional para a qualidade da democracia (LEMOS, 2007, p.38). O controle horizontal é aquele que se estabelece entre instituições estatais, ou seja, é levado a efeito entre os Poderes do Estado. Pode ser o controle do Judiciário sobre o Executivo, do Legislativo sobre o Executivo, enfim, é definido como “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, 1998, p. 40).

O Congresso Nacional delega, por meio de leis e, principalmente pelo Orçamento, os meios e os mandatos para que a Administração Pública alcance objetivos políticos, econômicos e sociais. Por essa razão, o Parlamento precisa de instrumentos para avaliar e controlar o alcance dos resultados. Este é o princípio fundamental do Controle Externo, prerrogativa da qual o Legislativo é titular².

Para aumentar a capacidade de o Congresso exercer esse Controle, a Constituição Federal criou o Tribunal de Contas da União - TCU e estabeleceu as competências que estão dispostas no seu art. 71. Além disso, existem outras atribuições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Licitações e Contratos e na Lei de Diretrizes Orçamentárias³.

A função de fiscalização e controle está prevista na Constituição e é uma das principais atribuições do Legislativo, que a exerce com o auxílio do TCU. Este é o órgão técnico responsável por auxiliar o legislativo na atividade de fiscalização e controle externo.

² <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/congresso-nacional/controle-externo/>, Acesso em 26/08/2015, as 16h35m

³ <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/congresso-nacional/controle-externo/>, Acesso em 26/08/2015, as 16h35m

Porém, a literatura política sugere que não há incentivo para o exercício dessa função. Conforme Bittencourt (2012, pp. 37-39), em sua reflexão sobre controle governamental, todo o arquétipo do relacionamento Executivo-Legislativo convergem para posições comuns, por diversos caminhos, quando se observa o presidencialismo de coalizão. Isto aponta para a estabilização das relações políticas, reduzindo riscos de rupturas com as instituições democráticas. Porém, se essa estabilização política for baseada num acordo instrumental de objetivos comuns, aumentam-se os riscos de redução do controle horizontal (controle do Legislativo e outras instituições sobre o Executivo). Ao parlamentar podem ser oferecidos atraentes incentivos no intuito de atraí-lo para a coalizão, e conseqüentemente ele deixa de exercer o papel de vigilância sobre eventuais abusos do Executivo. Se os dois poderes compartilham as mesmas metas, o pressuposto de que a divisão dos poderes gera mútuo controle fica prejudicada. Conforme coloca Bittencourt, isso reforça a conclusão de levantamentos empíricos internacionais de que, para o parlamentar, a atividade de controle não é a faceta do trabalho legislativo mais atraente.

Ainda em relação a incentivos, Bittencourt, na sua análise sobre “Interações Institucionais no exercício do controle externo”, lembra que o papel da Entidade de Fiscalização Superior (EFS) – aqui entendida como o TCU – é examinar as informações prestadas pelo governo; e as ações corretivas para os apontamentos feitos por essa Entidade são, na maioria dos casos, de responsabilidade do Parlamento. Essa interação Parlamento/EFS é intensa e, em geral, membros do legislativo se unem para examinar essas informações encaminhadas pela EFS. Ele informa, ainda, que muitos países reforçam essa estrutura de incentivos à ação de controle e a maioria desses membros que se unem com interesse em revisar e aprofundar as informações enviadas pela EFS são parlamentares da oposição ao Governo, e cita que Aberbach (1990, *apud* BITTENCOURT, 2009, p.15) considera que parlamentares de partidos da base de governo são menos inclinados a preocupar-se com controle do que um parlamentar de partido de oposição.

A Constituição de 1988 e os regulamentos aprovados posteriormente pelo congresso aprimoraram os mecanismos de fiscalização e o arcabouço normativo brasileiro dispõe de dispositivos adequados para impor sanções às autoridades

públicas nos casos de atividade ilegal. Assim, o Congresso possui diversos mecanismos formais para o exercício de sua função fiscalizadora. Já do ponto de vista da capacidade técnica e de informações, a estrutura organizacional do Congresso é continuamente aprimorada e atualmente inclui maior número e maior especialização de pessoal para apoio técnico nas assessorias; o apoio organizacional prestado hoje no Congresso é predominantemente ligado ao trabalho das Comissões.

No entanto, apesar da intensa atividade propositiva e do grande aparato técnico-institucional, os estudiosos sugerem que a taxa de sucesso das ações de controle é muito reduzida. (FIGUEIREDO, 2001, p. 708 e 709).

Dentro deste quadro, a fiscalização parlamentar rotineira no Congresso brasileiro é a implementada por dois tipos de agentes, com diferentes estruturas organizacionais: o primeiro é o TCU, uma agência exclusiva de fiscalização; o segundo são as comissões parlamentares, que combinam funções legislativas e de fiscalização (FIGUEIREDO, 2001:708).

Portanto, o uso das informações e trabalhos produzidos pelo TCU é um dos principais recursos disponíveis ao Legislativo para desenvolver a sua própria fiscalização. Se o parlamento mantiver uma relação estreita com o Órgão que o auxilia com análises e informações sobre a ação dos poderes governamentais (TCU), avaliações essas produzidas com grande rigor técnico, terá um conjunto de informações relevantes sobre a ação governamental para as suas comissões temáticas e suas deliberações plenárias. Essas informações podem nortear o debate político e exercer grande influência sobre a orientação parlamentar (BITTENCOURT, 2009, p. 22).

De acordo com os estudos de Bittencourt, sobre as relações entre Entidade de Fiscalização Superior (aqui entendida como o TCU) e o Parlamento, o controle legislativo é seletivo: os atos individuais são em grande parte processados pelo TCU, e apenas os pontos relevantes são dados a conhecer ao parlamento. Então, do ponto de vista da pesquisa deste trabalho, o material que chega ao Congresso tem uma importância maior por já ter sido objeto de uma avaliação prévia de

importância pelo TCU ou pelo próprio Congresso (no caso de ter sido ele mesmo o solicitante da intervenção objeto do aviso).

O Aviso é uma comunicação formal do TCU ao Congresso sobre resultados e decisões de auditorias, que podem ser destinadas a verificar se os atos dos administradores estão em conformidade com as leis ou regulamentos. Podem, também, ser destinadas a avaliar o desempenho e os resultados da gestão pública. Como resultado das auditorias realizadas pelo Tribunal, podem ser feitas recomendações, determinações ou aplicação de sanções aos administradores públicos.

Dadas as hipóteses teóricas mencionadas de que são baixos os incentivos para o exercício da fiscalização e controle pelo parlamentar e as ações nesse sentido são reduzidas, serão analisadas neste trabalho as seguintes questões:

- a) qual o tratamento dado a essa classe determinada de instrumentos de fiscalização, os “Avisos”, quando recebidos pelo colegiado da CMA;
- b) se as análises e providências adotadas têm alguma consequência propositiva, no sentido de melhorar a legislação, aprimorar políticas existentes, e/ou propor novas políticas para mitigar abusos e desperdícios com os recursos públicos.

2.2 Os aspectos institucionais envolvidos

Atualmente, o Senado Federal possui 81 senadores, ou seja, três senadores por estado com dois suplentes, na qual eles representam os Estados-membros e o Distrito Federal. O tempo de mandato dos senadores é de oito anos Além de sua importância política, possui funções legislativas de caráter mais geral que são compartilhadas com a Câmara dos Deputados, e outras de sua exclusiva competência, conforme disposições constitucionais.

O Senado Federal possui onze comissões técnicas que atuam em áreas específicas. Todas as comissões possuem competência para fiscalizar os programas governamentais e a aplicação dos recursos públicos federais em suas respectivas

áreas de atuação. As Comissões permanentes realizam atividades de fiscalização por meio de diversos instrumentos. Conforme Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em seu art. 90, as modalidades de fiscalização disponíveis às Comissões Permanentes são:

- ✓ Realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. E, ainda, conforme art. 93 do RISF, essas audiências públicas poderão instruir matérias sob sua apreciação e tratar de assunto de interesse público relevante;
- ✓ Convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- ✓ Receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- ✓ Solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- ✓ Apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer;
- ✓ Propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;
- ✓ Acompanhar junto ao Governo a elaboração de proposta orçamentária, bem como sua execução;
- ✓ Acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência;
- ✓ Exercer a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, e quanto às questões relativas à competência privativa do Senado;
- ✓ Realizar diligência.

Uma Comissão em particular destaca-se nas prerrogativas de controle. A Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle possui competências normativas e legislativas em determinadas áreas de governo, como todas as demais: o artigo 102-A, do RISF (incs. II e III), atribui à Comissão o

papel de opinar sobre assuntos atinentes à defesa do meio ambiente; e à defesa do consumidor..

A CMA, entretanto, possui competência fiscalizatória mais ampla e dispõe de instrumentos que permite exercer a fiscalização dos órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal, não estando restrita, portanto, a uma área específica da Administração, conforme a missão do art. 102-A, inc. I: “exercer a fiscalização e controle”;

Ademais, dispõe especificamente no art. 102-B, que compete à CMA “a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

Para a realização dessa missão específica, a Comissão dispõe de um leque ainda maior de instrumentos que lhe são especificamente conferidos pelos arts. 102-A, inc. I, 102-B e 102-C do RISF:

- ✓ avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos projetos e programas de governo no plano nacional, no regional e no setorial de desenvolvimento, emitindo parecer conclusivo;
- ✓ apreciar a compatibilidade da execução orçamentária com os planos e programas governamentais e destes com os objetivos aprovados em lei;
- ✓ solicitar, por escrito, informações à administração direta e indireta, bem como requisitar documentos públicos necessários à elucidação do ato objeto de fiscalização;
- ✓ avaliar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, notadamente quando houver indícios de perda, extravio ou irregularidade de qualquer natureza de que resulte prejuízo ao Erário;
- ✓ providenciar a efetivação de perícias, bem como solicitar ao Tribunal de Contas da União que realize inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas

unidades administrativas da União e demais entidades referidas na alínea d;

- ✓ apreciar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe de forma direta ou indireta, bem assim a aplicação de quaisquer recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- ✓ promover a interação do Senado Federal com os órgãos do Poder Executivo que, pela natureza de suas atividades, possam dispor ou gerar dados de que necessite para o exercício de fiscalização e controle;
- ✓ promover a interação do Senado Federal com os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público que, pela natureza de suas atividades, possam propiciar ou gerar dados de que necessite para o exercício de fiscalização e controle;
- ✓ abrir, desenvolver e deliberar sobre as Propostas de Fiscalização e Controle (PFC)

Os resultados do controle, segundo o Regimento Interno, deveriam ter vastas repercussões: na alínea *i*, do inciso I, do art. 102-A, fica autorizada a CMA “propor ao Plenário do Senado as providências cabíveis em relação aos resultados da avaliação, inclusive quanto ao resultado das diligências realizadas pelo Tribunal de Contas da União”. Os resultados das fiscalizações realizadas mediante Proposta de Fiscalização e Controle também devem ser registrados a relatório circunstanciado, que deve ser publicado e encaminhado a diversas instituições (Mesa do Senado Federal, Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Poder Executivo, outras Comissões permanentes do Senado e do Congresso, Tribunal de Contas da União) para induzir providências legislativas, judiciárias e disciplinares em função do que for levantado pela Comissão (art. 102-C do RISF)

Diante de indícios de irregularidades, a Comissão vale-se de todos esses instrumentos para realizar auditorias, diligências e requisitar relatórios. Esses trabalhos podem ser realizados diretamente pela Comissão ou por intermédio do

Tribunal de Contas da União (TCU), órgão que tem atribuição constitucional de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo.

O Tribunal de Contas da União é uma instituição prevista na Constituição Federal para, em conjunto com o Poder Legislativo, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade. Qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, tem o dever de prestar contas ao TCU.

Esse Tribunal tem a prerrogativa e a obrigação legal de promover uma série de providências ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição (art. 249 e 250, RITCU). E, conforme capítulo II do RITCU (arts. 267 a 269), combinado com a Lei nº 8.443/1992, esse órgão pode aplicar multas aos responsáveis julgados em débito.

O TCU é um órgão colegiado e suas decisões são proferidas em Acórdãos, que se trata de uma representação resumida da conclusão a que se chegou, não abrangendo toda a extensão e discussão em que se pautou o julgado, mas tão somente os principais pontos da discussão.

Após as deliberações e adoção de providências legais que esse Tribunal tem como prerrogativa, as decisões sobre auditorias realizadas por essa Corte de Contas são enviadas, por meio de Avisos (comunicações formais), à CMA, para conhecimento do colegiado desta Comissão e para que, se o colegiado julgar necessário, fazer a revisão das decisões e tomar providências cabíveis. Ou seja, se o presidente da comissão, ou qualquer membro do colegiado da comissão julgar necessário revisar as decisões dos Avisos, estes serão relatados e deliberados pela Comissão. Os Avisos são, portanto, um importante instrumento de controle: trazem diversas informações relevantes e permitem ao Senado tomar conhecimento dos “achados” nas auditorias realizadas pela Corte de Contas, revisar a análise dos técnicos desse órgão e, se for o caso, propor melhoria de normas ou elaboração de novas proposições, de forma a defender o interesse público e coibir os abusos. São,

portanto, o instrumento concreto pelo qual se exercita o recurso de “discussão dos resultados do trabalho da EFS” como um dos meios à disposição da comissão parlamentar para suas tarefas de controle.

3 – O TRATAMENTO DADO PELA CMA AOS AVISOS DO TCU – CONSTATAÇÕES EMPÍRICAS

3.1 Os procedimentos operacionais no tratamento dos Avisos

Na CMA os Avisos do TCU podem ser recebidos de duas formas: quando é diretamente enviado pelo TCU à secretaria da Comissão; ou quando Secretaria Geral da Mesa do Senado – SGM recebe o Aviso do TCU e remete à Comissão. Para efeitos deste trabalho, ambas as tramitações são consideradas de forma semelhante.

Recebido o Aviso, cabe descrever as formas de sua recepção pela Comissão. Normativamente, deve ser obedecido o Ato nº 2/2009–CMA, que *Dispõe sobre o tratamento dado aos avisos oriundos do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e de outros órgãos e entidades da Administração Pública no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.*⁴

O tratamento dessa informação recebida submete-se a uma primeira triagem dentro da própria CMA. De acordo com o Ato, os Avisos são submetidos à análise preliminar do Presidente da comissão, que faz a leitura do aviso em sessão deliberativa e, após, elabora uma síntese do conteúdo de cada Aviso e expõe ao colegiado da comissão por meio de um quadro informativo. Essa ação tem o intuito de tornar público a todos os membros do colegiado todas as informações enviadas pelo órgão auxiliar de controle externo.

O referido quadro contem a análise preliminar do Presidente sobre os fatos narrados pelo Aviso e o seu enquadramento nos dispositivos do Ato nº 2/2009–CMA.

⁴ SENADO FEDERAL, 2009. Ato nº 02, de 2009 – CMA. A descrição dos procedimentos adotados pela comissão citadas neste trabalho, baseia-se neste Ato; além de entrevistas com os técnicos da secretaria da Comissão e roteiros de procedimentos adotados pela Comissão.

Referência bibliográfica do Ato. SENADO FEDERAL, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Ato CMA nº 02, de 2009. Aprovado na 44ª Reunião Extraordinária da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura, realizada em 8 de dezembro de 2009.

Registre-se que esse Ato traz em seus escopos diversos incisos que caracterizam o conteúdo do aviso recebido, e o enquadramento do documento em um determinado dispositivo norteia a decisão do Presidente, no que se refere ao aprofundamento da análise, arquivamento da matéria ou outra providência. A primeira análise é feita pelos assessores da secretaria da comissão, passa pelo Secretário e, em seguida, submete-se à apreciação do Presidente da Comissão, que expressa/toma a decisão final sobre o andamento do Aviso.

O quadro informativo é disponibilizado na pauta completa da sessão deliberativa em que é lido o Aviso e da sessão deliberativa seguinte; é publicado em anexo às respectivas Atas e fica à disposição, na secretaria da Comissão, para exame de qualquer senador, que pode pedir vista do processo pelo prazo de sete dias corridos.

Qualquer Senador, membro da Comissão, pode solicitar a relatoria de qualquer Aviso. Se houver mais de um senador interessado em analisar um mesmo Aviso, a vista é concedida coletivamente, pelo prazo de quatorze dias e o processado encaminhado ao gabinete do primeiro proponente. Ao final do prazo a relatoria fica designada ao Senador que a solicitar. Se houver mais de uma solicitação é feito o sorteio entre os requerentes.

Portanto, três possibilidades surgem deste tratamento preliminar:

- a) O Aviso será relatado, conforme análise preliminar e conclusão do Presidente:

Neste caso, após a leitura do Aviso, na sessão deliberativa, e demais encaminhamentos referidos acima, o Aviso que foi enquadrado em uma das hipóteses que sugerem o aprofundamento da análise, é encaminhado a um parlamentar membro do colegiado para relatar a matéria. Essa designação é feita pelo Presidente conforme as regras por ele estabelecidas na distribuição de matérias para serem relatadas. Antes de enviar o processado ao parlamentar, a Secretaria da Comissão abre um processo, protocola o documento como Aviso da CMA (AMA). O documento deixa de tramitar como AVS e passa a ser um AMA.

O parlamentar tem o prazo de sete dias para elaborar o relatório e apresentá-lo à Comissão. Esta insere a matéria na pauta da sessão deliberativa, o parecer é apreciado, votado e segue para as providências, conforme proposto no voto do relator ou conforme proposto pelos membros do colegiado.

b) O Aviso será relatado por requerimento espontâneo de algum parlamentar:

No caso de algum parlamentar, após receber o quadro informativo dos Avisos, se interessar em relatar um Aviso específico, ele encaminha um requerimento à Comissão – ou faz o requerimento oralmente numa sessão deliberativa, com a indicação do Aviso objeto do seu interesse para análise.

O Presidente da Comissão encaminha o processado do Aviso com todos os documentos que o acompanham para o gabinete do parlamentar, que observa o prazo de sete dias para produzir o relatório e encaminhá-lo à Comissão para deliberação do parecer.

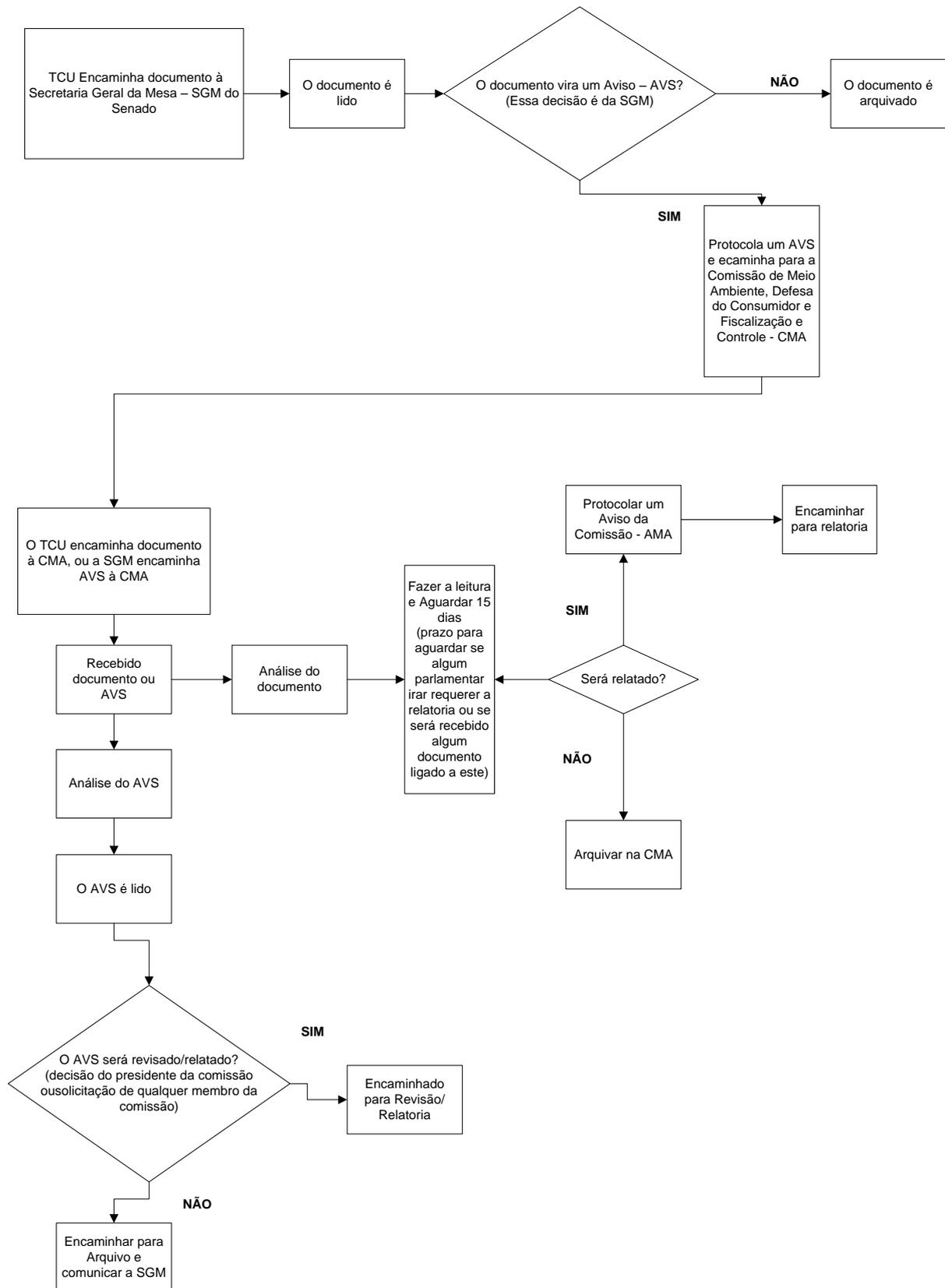
c) O Aviso não será relatado, conforme análise preliminar e conclusão do Presidente:

Finalmente, se o Aviso, na análise preliminar do Presidente, for classificado para ser arquivado e não houver manifestação voluntária de nenhum Senador para analisá-lo, seguirá acompanhado de todos os documentos que o acompanha para o arquivo, com alusão ao Ato 02/2009–CMA.

No caso de a CMA ter recebido o Aviso via Plenário, conforme a segunda hipótese referida no início da explicação da origem desses documentos, é feita a comunicação do arquivamento à SGM.

O fluxograma 1 ilustra os procedimentos operacionais no tratamento dos Avisos.

Fluxograma 1 - Procedimentos Operacionais no tratamento dos Avisos



Fonte: *Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria da CMA e do fluxograma produzido pelos assessores dessa comissão.*

A CMA produziu um fluxograma para facilitar o entendimento dos caminhos a serem percorridos na tramitação dos Avisos. Esse Fluxograma está como anexo ao final do trabalho.

3.2 Análise quantitativa do tratamento inicial dos Avisos

Após a descrição do tratamento administrativo dado a esses documentos, procedemos a um exame quantitativo dos resultados da ação da CMA sobre eles no ano de 2014. Esse período foi escolhido por ser o segundo ano de mandato de um parlamentar no exercício de presidente de uma comissão permanente, Senador Blairo Maggi, à época. Acredita-se que o primeiro ano no exercício da função de presidente da comissão é o período de aprendizagem, conhecimento das ações envolvidas na tramitação das matérias, condução das reuniões, bem como afinamento das interações com os assessores da secretaria da comissão.

Para esse levantamento, foram utilizados:

- a) A tabela de avisos organizada pela Secretaria, para identificação dos documentos envolvidos;
- b) Os fluxogramas elaborados pelos assessores da Secretaria, sobre a tramitação dos avisos e os caminhos a serem percorridos desde o seu recebimento na comissão;
- c) Os registros eletrônicos da tramitação legislativa do Senado para identificação do resultado de cada Aviso;
- d) Análises dos processados, *in loco*, para confirmação de dados;
- e) Estudo do regimento interno do Senado nas disposições que se referem à comissões permanentes, e estudos dos Atos emitidos por essa comissão.

A tabela 1 apresenta a quantidade de Avisos recebidos pela CMA, no ano de 2014, seja diretamente pelo TCU ou via Plenário do Senado e o destino inicial dado a cada um deles.

TABELA 1 – TRATAMENTO INICIAL DOS AVISOS RECEBIDOS

AVISOS RECEBIDOS	64
AVISOS SERÃO RELATADOS/REVISADOS	08
AVISOS SERÃO ARQUIVADOS	57

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria da CMA e dos registros eletrônicos de tramitação legislativa do Senado Federal

Na análise dos documentos recebidos pela Comissão no ano de 2014, verificou-se o recebimento de 64 Avisos do TCU. Desses houve a decisão de aprofundamento da análise em 08 Avisos e a presidência da Comissão os encaminhou para revisão e relatoria. Eles foram denominados AMA 01 a AMA 08, de 2014. Na pesquisa de campo e diálogo com os assessores da secretaria da Comissão, constatou-se que dos oito Avisos relatados no ano de 2014, nenhum foi requerido espontaneamente por membro da Comissão. Todos os Avisos encaminhados para revisão e relatoria, foram por decisão do Presidente da Comissão, conforme seu julgamento preliminar.

Examina-se a seguir o processamento daqueles avisos que foram encaminhados à relatoria de algum parlamentar. Conforme mostra a Tabela 2, dos oito Avisos que foram revisados, apenas um teve encaminhamento com alguma recomendação, quatro tiveram parecer com voto pelo arquivamento da matéria, sem qualquer providência adicional, e três ainda estão, até a presente data, pendente de análise pelos relatores.

TABELA 2 – INFORMAÇÕES APÓS DELIBERAÇÃO INICIAL DA COMISSÃO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS AVISOS

AVISOS RECEBIDOS PELA COMISSÃO	64
AVISOS ENCAMINHADOS PARA REVISÃO/RELATORIA	08
AVISOS QUE TIVERAM PARECER COM ALGUMA RECOMENDAÇÃO	01
AVISOS QUE TIVERAM PARECER PELO ARQUIVAMENTO	04
AVISOS COM PARECER PENDENTE DE ANÁLISE	03

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria da CMA e dos registros eletrônicos de tramitação legislativa do Senado Federal

3.3 Análises descritivas dos Avisos encaminhados para revisão, conforme determinação do presidente da comissão, no ano de 2014, e o encaminhamento dado

Nesta seção, examinamos em detalhe o tratamento recebido, por parte dos Relatores, de cada um dos Avisos que foram distribuídos para o seu exame (e portanto foram protocolados como proposição legislativa). Os dados foram levantados a partir do sistema de tramitação legislativa do Senado Federal (página <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>), utilizando-se os parâmetros “Tipo de matéria = AMA – Aviso da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Cons. e Fisc. e Controle” e “Ano = 2014”.

A título de esclarecimento, cabe registrar que as recomendações que o TCU faz, nas auditorias operacionais, tem caráter de providências diretas de fiscalização. As recomendações feitas em relatórios de análise parlamentar, sobre revisão das decisões exaradas pelo TCU, tem natureza gerencial, de acompanhamento, monitoramento das solicitações feitas pelo TCU e, em alguns casos, proposições legislativas.

TABELA 3 - DETALHAMENTO DO TRATAMENTO DOS AVISOS QUE RECEBERAM RELATORIA

AMA nº	AVISO nº	PARECER
01/2014	415/2014	PARECER COM RECOMENDAÇÕES
02/2014	709/2014	PARECER PELO CONHECIMENTO E ARQUIVAMENTO
03/2014	355/2014	PARECER PELO CONHECIMENTO E ARQUIVAMENTO
04/2014	660/2014	PARECER PELO CONHECIMENTO E ARQUIVAMENTO
05/2014	984/2014	RELATÓRIO EM ANÁLISE
06/2014	804/2014	RELATÓRIO EM ANÁLISE
07/2014	834/2014	PARECER PELO CONHECIMENTO E ARQUIVAMENTO
08/2014	944/2014	RELATÓRIO EM ANÁLISE

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria da CMA e dos registros eletrônicos de tramitação legislativa do Senado Federal

Aqui será apresentado um resumo dos Avisos que viraram proposição legislativa e o detalhamento da revisão de cada um encontra-se no “Apêndice” ao final do trabalho.

AMA 01, de 2014

O Aviso nº 415/2014 (número original CMA) foi encaminhado para revisão e relatoria ao Senador Aníbal Diniz (PT/AC). O referido aviso informa sobre fiscalização na modalidade Acompanhamento de Conformidade, que teve por objetivo avaliar as renúncias tributárias referentes ao Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), concedidas no período de 2008 a 2012, bem como o impacto dessa renúncia nas diversas repartições de receitas tributárias federais, em especial, nas transferências dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municipais (FPM).

O TCU traz, no Acórdão desse processo, recomendações para que, nas propostas normativas concessoras de renúncia tributária do IR e IPI, sejam inseridos estudos prévios quanto aos objetivos pretendidos, indicadores e metas esperados com o benefício; promoção de estudo técnico para avaliar os resultados obtidos com as desonerações do IR e IPI em vigor; e que sejam adotadas medidas para instituir mecanismos permanentes que minimizem os impactos das desonerações do IR e IPI sobre os Fundos Constitucionais de Financiamentos. Essas recomendações foram direcionadas para a Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Fazenda.

O relator do Aviso, na CMA, recomendou avaliação da oportunidade de elaboração de proposição, em conjunto com outra Comissão. Porém, a recomendação não foi atendida e a ação propositiva não foi consumada. A matéria foi arquivada.

AMA 02, de 2014

O Aviso nº 709/2014 (número original CMA) foi encaminhado para revisão e relatoria à Senadora Ana Rita (PT/ES) e traz informações sobre auditoria na operação de crédito destinada a financiar a realização do Projeto da Arena Multiuso

Pantanal, em Cuiabá/MT, celebrada entre o BNDES e o Estado do Mato Grosso, ação que se insere no esforço para a realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014.

O Relatório encaminhado pelo TCU trata especificamente das justificativas apresentadas pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA 2014 em Mato Grosso (SECOPA-MT), diante dos indícios de irregularidades e inconsistências nos valores e na composição dos serviços ajustados em um dos Termos Aditivos ao Contrato, relativo à construção da Arena, firmado entre o Governo do Estado do Mato Grosso e o Consórcio Santa Bárbara / Mendes Júnior, em atendimento à determinação anterior do Plenário do TCU. Informa, ainda, que os Ministros desse Tribunal votaram por não acatar, em grade parte, as justificativas apresentadas pela SECOPA-MT, além de registrarem que os inícios de irregularidades podem resultar em possível sobrepreço de aproximadamente R\$ 10,4 milhões.

Após deliberação na comissão o Aviso foi arquivado.

AMA 03, de 2014

O Aviso nº 355/2014 (número original CMA) foi encaminhado para revisão e relatoria à Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) e versa sobre os resultados do Levantamento de Auditoria com vistas a traçar um diagnóstico da área de saúde no Brasil.

O relatório destaca algumas inconsistências encontradas pelos técnicos do TCU na aplicação dos recursos em empreendimentos que não são amparados pela legislação de finanças, bem como o registro do montante que a União deixou de aplicar na área de saúde, conforme previsão orçamentária.

A Senadora Vanessa Grazziotin considerou que as questões apontadas no relatório constante no Acórdão referido, será objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas da União e propôs o arquivamento da matéria.

AMA 04, de 2014

O Aviso nº 660/2014 (número original CMA) foi encaminhado para revisão e relatoria à Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) e versa sobre Auditoria Operacional, com o objetivo de avaliar a Segurança Energética do País.

O TCU, no relatório de auditoria, concluiu pela existência de fortes indícios de que a capacidade de geração de energia elétrica no país configura-se estruturalmente insuficiente para garantir a segurança energética dentro dos parâmetros estabelecidos pelo (Conselho Nacional de Política Energética) CNPE.

Por fim, a relatora considera que o encaminhamento das soluções dados pelo TCU são corretos e cita que cabe à comissão continuar acompanhando os relatórios da Corte de Contas. Ademais, em seu voto, sugere que a comissão já tomou conhecimento da matéria e encaminha pelo arquivamento do Aviso nº 4, de 2014.

O AMA 04, de 2014 foi apreciado em reunião deliberativa da CMA e foi arquivado, conforme parecer da Senadora Vanessa Grazziotin.

AMA 05, de 2014

O Aviso nº 984/2014 (número original CMA) foi encaminhado para revisão e relatoria ao Senador Ataídes Oliveira (PSDB/TO) e versa sobre Auditoria Operacional realizada no Sistema Elétrico Brasileiro, envolvendo a Agência Nacional de Energia Elétrica, as Centrais Elétricas Brasileiras S.A., a Empresa Brasileira de Pesquisa Energética e o Ministério de Minas e Energia.

Em seu relatório o TCU faz apontamentos que sugerem a falta de transparência e faz determinações a órgãos governamentais para corrigirem as inconsistências apontadas.

A referida matéria foi despachada para o gabinete do relator em 31 de março de 2015. Assim o Aviso encontra-se em fase de análise e pendente de parecer.

AMA 06, de 2014

O Aviso nº 804/2014 (número original CMA) foi encaminhado para revisão e relatoria à Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) e trata das fiscalizações dos estágios dos financiamentos federais, a situação das obras de construção e reforma de estádios, mobilidade urbana, portos e aeroportos, prevista na Matriz de Responsabilidades da Copa, além da situação dos projetos e investimentos em telecomunicações, segurança pública e defesa para a Copa do Mundo de 2014.

O TCU, em seu relatório, determina aos órgãos envolvidos no planejamento e andamento da Copa do Mundo FIFA 2014, façam, após o término, acompanhamentos das situações físicas e financeiras.

Este Aviso foi encaminhado para a relatora no ano de 2015 e está pendente de parecer.

AMA 07, de 2014

O Aviso nº 834/2014 (número original CMA) foi encaminhado para revisão e relatoria à Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) e traz a análise da Auditoria cujo objetivo foi auferir o nível de aderência da Matriz de Responsabilidades, publicada pela Autoridade Pública Olímpica, à Lei 12.396/2011, e identificar riscos à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

O TCU faz diversas recomendações à Autoridade Olímpica e os órgãos governamentais envolvidos no planejamento, execução e acompanhamento das obras previstas para o evento.

O AMA 07, de 2014, foi apreciado em reunião deliberativa da CMA e enviado para o arquivo, conforme voto no parecer da Senadora Ana Rita.

AMA 08, de 2014

O Aviso nº 944/2014 (número original CMA) foi encaminhado para revisão e relatoria ao Senador João Capiberibe (PSB/AP) e versa sobre auditoria operacional a fim de avaliar processo de concessão florestal federal.

O TCU, em seu relatório, faz recomendações ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro acerca de avaliações do não cumprimento de metas em contratos de gestão relativos aos processos de concessão florestal.

O AMA 8, de 2014, foi encaminhado para a relatora no ano de 2015 e está pendente de relatório.

3.4 Distribuição partidária das relatorias

Cabe agora explorar como se distribui a filiação partidária das relatorias atribuídas aos Avisos no período estudado.

TABELA 4 - DEMONSTRAÇÃO DOS AVISOS DISTRIBUÍDOS POR PARTIDOS DOS RELADORES DESIGNADOS

PARTIDOS	TOTAL DE AVISOS DISTRIBUÍDOS	% DE AVISOS DISTRIBUÍDOS
Democratas – DEM	0	0%
Partido Comunista do Brasil – PCdoB	04	50%
Partido Democrático Trabalhista – PDT	0	0%
Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB	0	0%
Partido Progressista – PP	0	0%
Partido Verde – PV	0	0%
Partido da República – PR	0	0%
Partido Republicano Brasileiro – PRB	0	0%
Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB	01	12,5%
Partido Socialista Brasileiro – PSB	01	12,5%
Partido Social Cristão – PSC	0	0%
Partido Social Democrático – PSD	0	0%
Partido Socialismo e Liberdade – PSOL	0	0%
Partido dos Trabalhadores – PT	02	25%
Partido Trabalhista Brasileiro – PTB	0	0%
TOTAL	08	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria da CMA e dos registros eletrônicos disponíveis na página do Senado Federal

No Senado Federal existiam quinze partidos com representantes e esses partidos integravam algum Bloco Parlamentar. A composição das Bancadas dos Partidos, à época, era formada por quatro Blocos: Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PSOL e PCdoB); Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PV e PSD), Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC e PRB); e Bloco Parlamentar da Minoria (PSDB e DEM). Estes blocos tiveram as seguintes proporções de cadeiras na CMA no período examinado: Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo, 29,5%; Bloco Parlamentar da Maioria, 35,30%; Bloco Parlamentar União e Força, 17,6%; e Bloco Parlamentar da Minoria 17,6%. Compõem a base governista, no período, os Blocos de Apoio ao Governo, da Maioria e União e Força; e representam oposição ao governo, o Bloco da Minoria.

Essa composição se refere ao início do ano de 2014, oficializada no mês de março⁵. Destaca-se que diversas alterações ocorreram no decorrer do ano tanto na composição dos Blocos Partidários quanto na composição dos membros da CMA.

Conforme a Tabela 4, os Avisos foram distribuídos para o PT (Bloco de Apoio ao Governo); para o PCdoB e PSB (Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia); e PSDB (Bloco Parlamentar da Oposição). Logo, Parlamentares de três Blocos, do total de cinco, tiveram a oportunidade de revisar os Avisos encaminhados pelo TCU. Registre-se que esses Avisos foram distribuídos para relatoria por decisão e determinação do Presidente da CMA, e não por demanda espontânea.

TABELA 5 – PROPORCIONALIDADE ENTRE A DISTRIBUIÇÃO DE RELATORIAS E A OCUPAÇÃO DE CADEIRAS NA CMA, POR BLOCO

BLOCO	% RELATORIAS	% CADEIRAS
Bloco de Apoio ao Governo	87,5 %	29,5 %
Bloco da Maioria	0 %	35,3 %
Bloco União e Força	0 %	17,6 %
Bloco da Minoria	12,5 %	17,6 %

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria da CMA e dos registros eletrônicos disponíveis na página do Senado Federal

⁵ BRASIL, 2014.

Portanto, há uma clara desproporção entre a distribuição dos Avisos para relatar e a distribuição das cadeiras na Comissão. Este fato poderia sugerir que o Presidente da CMA, por ser de um partido da base Governista (PR), teve a preferência de encaminhar a maioria dos Avisos para algum parlamentar da Base de Apoio ao Governo. Note na Tabela 4 que apenas 12,5% foi encaminhado para o Bloco Parlamentar de Oposição e 87,5% foi encaminhado para o Bloco de Apoio ao Governo. Então, um direcionamento por critérios partidários por parte do Presidente é, em tese, uma hipótese possível para avaliar a dinâmica da ação de controle da comissão.

Porém, faz-se necessário outro importante registro: todos os Avisos enviados pelo TCU à CMA ficam à disposição para qualquer senador relatar, caso queira. Portanto, qualquer Senador interessado poderia requerer espontaneamente a relatoria de um dos Avisos, mesmo daqueles distribuídos *ex-officio* pelo Presidente.

Logo, esse quadro poderia ter outro desenho, na distribuição dos Avisos por Partidos, caso houvesse demanda espontânea, ou seja, houvesse interesse dos parlamentares, representantes de todos os partidos, em revisar as informações enviadas pelo TCU – os Avisos. Dessa forma, não há que se falar em direcionamento político partidário por parte do Presidente da Comissão, uma vez que todos os senadores, seja de qual for o partido, tem liberdade para revisar qualquer Aviso que queira. Desta forma, fica claro que a simples hipótese do direcionamento partidário não explica o resultado final da distribuição, sendo necessárias explicações adicionais para esse resultado.

A falta de demanda espontânea para revisar os Avisos, tem outra consequência: a quantidade de Avisos que foram encaminhados para relatoria é muito baixa, 12,30% dos recebidos. Ao analisar a quantidade de Avisos = 08 x Partidos = 15, nota-se que mesmo que cada partido recebesse a designação para relatar pelo menos um Aviso, ainda assim algum partido ficaria sem receber nenhum.

3.5 Análise do enquadramento dos Avisos no Ato nº 02/2009 – CMA

O Ato nº 02/2009 – CMA *Dispõe sobre o tratamento dado aos avisos oriundos do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e de outros órgãos e entidades da Administração Pública no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.*⁶

Esse Ato traz em seus escopos diversos incisos que caracterizam o conteúdo do aviso recebido, e o enquadramento do documento em um determinado dispositivo norteia a decisão do Presidente, no que se refere ao aprofundamento da análise, arquivamento da matéria ou outra providência. A primeira análise é feita pelos assessores da secretaria da comissão, passa pelo Secretário e, em seguida, submete-se à apreciação do Presidente da Comissão, que expressa/toma a decisão final sobre o andamento do Aviso.

O art. 2º deste Ato dispõe que a análise preliminar feita pelo presidente da CMA (inc. II, art. 1º) sobre os fatos narrados pelo Aviso examinado, enquadrando-o necessariamente em alguma das seguintes categorias:

I – o Aviso relata irregularidades, falhas ou riscos de caráter amplo da Administração Pública, que recomendam o exame detalhado para fins de aperfeiçoamento da legislação ou a avaliação sobre a conveniência de destinar recursos orçamentários a programas, ações ou beneficiários específicos;

II – o Aviso contém recomendações ou proposições do órgão de controle para o Congresso Nacional, com objetivo de aperfeiçoar a legislação vigente;

III – o Aviso contém recomendações ou proposições normativas destinadas a órgãos da Administração Pública com o objetivo de aperfeiçoar normas, os processos de trabalho ou formulação, a execução ou a avaliação de políticas públicas;

IV – o Aviso contém relatórios de atividades dos próprios órgãos de controle ou relatórios específicos previstos na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

V – o Aviso relata irregularidades ou falhas pontuais, de alcance limitado ao caso concreto nele descrito e sem repercussão sobre a

⁶ SENADO FEDERAL, 2009. Ato nº 02, de 2009 – CMA. A descrição dos procedimentos adotados pela comissão citadas neste trabalho, baseia-se neste Ato; além de entrevistas com os técnicos da secretaria da Comissão e roteiros de procedimentos adotados pela Comissão.

Administração Pública, tendo os órgãos de controle responsáveis pelo Aviso adotado todas as providências necessárias para o seu tratamento;

VI – o Aviso limita-se a informar sobre ocorrências meramente processuais relativas a Avisos anteriormente recebidos pela CMA, sem qualquer inovação quanto ao conteúdo ou à apreciação dos atos e fatos tratados pelos Avisos originais;

VII – o conteúdo do Aviso não corresponde a nenhuma das hipóteses anteriores. (SENADO FEDERAL, 2009)

Assim, os incisos I a III do aviso denotam casos em que o TCU indica expressamente problemas e/ou sugestões de gestão e controle para a Administração, a sugerir revisão por parte da CMA. A classificação nesses incisos, no momento da análise preliminar, indica que a assessoria técnica da Comissão também entende que uma revisão mais cuidadosa por parte da instância parlamentar é recomendável.

A tabela 6 demonstra o quantitativo de avisos classificados nos incisos do art. 2º, o encaminhamento dado e as consequências. Essa análise se refere ao período analisado.

TABELA 6 – CLASSIFICAÇÃO DOS AVISOS NOS TERMOS DO ATO 02/2009-CMA

Observação	Inciso	Quantidade de Avisos enquadrados	Encaminhamento dado na CMA	Consequência
Sugere revisão	I	03	02 Avisos foram revisados (AMA 1 e AMA 5, de 2014) 01 Aviso não foi revisado	Apenas 01 Aviso teve recomendação, porém, não foi efetivada.
Sugere revisão	II	00	---	---
Sugere revisão	III	09	04 Avisos foram revisados (AMA 2, AMA 4, AMA 7 e AMA 8, DE 2014) 05 Avisos não foram revisados	Todos os Avisos revisados tiveram encaminhamento para o arquivo, sem nenhuma recomendação
Não sugere revisão	IV	05	Nenhum foi revisado	---
Não sugere revisão	V	07	Nenhum foi revisado	---
Não sugere revisão	VI	00	---	---
Não sugere revisão	VII	40	02 Avisos foram revisados (AMA 3 e AMA 6, de 2014) 38 Avisos não foram revisados	Todos os Avisos revisados tiveram encaminhamento para o arquivo, sem nenhuma recomendação

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria da CMA e dos registros eletrônicos de tramitação legislativa do Senado Federal

Da análise desse quadro depreende-se que, além das constatações informadas anteriormente e do registro de que o enquadramento do Aviso em determinado inciso do Ato norteia a decisão do presidente da CMA, existe uma inconsistência entre a análise técnica preliminar do conteúdo do Aviso e a deliberação final sobre o mesmo. Desta forma, fica latente a possibilidade de que não existem critérios claros para a decisão de se revisar um Aviso.

Num primeiro momento, verifica-se que alguns incisos sugerem que sejam feitas revisões, de acordo com as disposições dos incisos, do art. 2º, e conforme demonstrado no Quadro X. Porém, nem sempre os Avisos enquadrados nos incisos que sugerem revisão têm esse encaminhamento. Os incisos I, II e III sugerem que os Avisos neles classificados sejam revisados. Dentre os Avisos encaminhados para a CMA no ano de 2014, 12 foram classificados nesses incisos, porém 06 não foram revisados.

Num segundo momento, deduz-se que alguns incisos sugerem que não existe a necessidade de revisão dos Avisos encaminhados, conforme as disposições dos incisos IV, V e VI. Neste caso, foram classificados nesses incisos 12 Avisos e nenhum teve o encaminhamento pela revisão.

Num terceiro momento, destaca-se que 40 Avisos foram classificados no inciso VII, que apenas informa que serão enquadrados neste inciso os casos em que não correspondem a nenhuma das hipóteses dispostas nos incisos anteriores. Neste caso, a decisão de encaminhamento para revisão fica a cargo da triagem da assessoria e da presidência da Comissão. Dos 40 Avisos classificados neste inciso, 02 foram encaminhados para revisão e 38 foram arquivados.

A conclusão desta análise sugere que o Ato nº 02/2009 – CMA pode nortear a decisão do presidente quanto ao tratamento dado aos Avisos, porém, não é determinante; e fica claro que existe uma discricionariedade quanto às decisões de encaminhamentos dos Avisos para revisão.

4 – CONCLUSÃO

A análise apresentada neste trabalho chama a atenção para função fiscalizadora do Legislativo que, com base nos exames aqui realizados, é realizada rotineiramente e implementada por dois tipos de agentes: o TCU, uma agência exclusiva de fiscalização; e as comissões parlamentares, que combinam funções legislativas e de fiscalização.

Dadas as hipóteses teóricas dos baixos incentivos para o exercício dessa função (o que tornaria as ações nesse sentido pouco numerosas), a ênfase da análise foi sobre os Avisos, enviados à CMA pelo TCU, que são importantes instrumentos de fiscalização e controle. Na pesquisa empírica foram analisados: a quantidade de Avisos recebidos pela CMA no ano de 2014; a classificação desses Avisos com base no Ato-CMA nº 02, de 2009; o tratamento dado a esses documentos; e se a revisão dos Avisos teve alguma consequência propositiva com vistas a melhorar a legislação, aprimorar políticas existentes e/ou propor novas políticas para mitigar abusos e desperdícios com os recursos públicos.

A CMA recebeu 64 Avisos no ano de 2014 e apenas 8 foram revisados (por decisão do presidente da Comissão). Dos 8 (oito) Avisos revisados chama a atenção que apenas 1(um) teve em seu parecer recomendação de se avaliar a oportunidade de elaboração de proposição no sentido de coibir ou mitigar os efeitos das irregularidades apontados pelo TCU, porém, essa recomendação não prosperou e o Aviso foi arquivado. Os outros 7 (sete) Avisos tiveram parecer pelo arquivamento, mesmo os casos com apontamentos claros elucidados pelo TCU de irregularidades. Destaca-se que o único Aviso que teve recomendação em seu parecer, foi revisado por um parlamentar da base do governo, o que não reforça a ideia teórica de que a oposição tem mais incentivo para agir no controle.

Nota-se que do montante de Avisos enviados pelo TCU à CMA apenas 12,5% teve revisão e sem nenhuma consequência propositiva. Destaca-se que, nesse período, não houve nenhuma demanda espontânea de parlamentar para revisar algum Aviso. Lembrando que o TCU, após análise profunda, encaminha a essa comissão apenas o que julga ser informação relevante e que poderá suscitar uma ação legislativa no sentido de defender o interesse público e coibir os abusos,

verifica-se o baixo interesse do parlamentar em agir na sua função de fiscalização e controle. Isso reforça as palavras de Bittencourt no sentido de que o processo de formação da coalizão, por estar baseado em grande parte no oferecimento de incentivos políticos individuais, influencia os parlamentares a reduzirem a extensão e intensidade da sua atuação de controle:

“...todas as modelagens do relacionamento Executivo-Legislativo apontam para uma convergência de posições, obtida pelos mais diversos caminhos (imposição do poder de agenda, negociação, co-participação). Isto aponta, por um lado, para a estabilização das relações políticas, minimizando riscos de ruptura com as instituições democráticas ou, ainda que mantidas estas, de grave instabilidade social. Mas, sendo a conquista dessa estabilização política baseada na pactuação instrumental de objetivos comuns, aumenta os riscos de redução da já limitada “*accountability* horizontal” (simplicadamente, controle sobre o Executivo exercido pelo Congresso ou outras instituições): a atração dos parlamentares para a coalizão pode ter como resultado a cooptação, mediante incentivos de grande intensidade, para que o legislador deixe de exercer o papel de vigilância sobre eventuais abusos do poder concentrado nas mãos do presidente – retirando-os do papel que lhes corresponde na arquitetura da divisão de poderes. Com pressuposto de que a divisão de poderes gera mútuo controle. Essa conclusão parece reforçar a conclusão de alguns levantamentos empíricos internacionais no sentido de que a participação nas atividades de controle não é a faceta do trabalho legislativo mais atraente aos parlamentares.”

Uma nova hipótese que pode ser aqui sugerida seria a do custo envolvido no aproveitamento dos Avisos para uma ação parlamentar. Ao propor uma recomendação de proposição, ao revisar um Aviso, que pudesse alterar o *status quo* ou alterar políticas públicas, um parlamentar poderia arcar com um alto custo, pois talvez houvesse a necessidade de negociar com lideranças, comissões, blocos ou partidos e confrontar com interesses do governo ou de outros partidos. Dessa forma, esse alto custo pode ser um desincentivo a ação de controle do parlamentar.

Mais uma constatação: em todas as revisões efetuadas nos Avisos, não houve debate sobre o assunto no momento da votação do parecer na comissão e os documentos seguiram para o arquivo sem nenhuma discussão adicional. Isso pode ter uma consequência negativa, uma vez que “a simples discussão e repercussão dessas informações no debate parlamentar, independente de outras consequências diretas, exerce uma considerável influência sobre a orientação política dos negócios públicos, através da persuasão, da pressão e mesmo da denúncia pública, instrumentos por excelência da ação política democrática.” (BITTENCOURT 2009, p.22)

Assim, verificou-se no período analisado, que o colegiado da CMA recebeu um grande número de informações relevantes para exercer sua função de fiscalização e controle, porém, a ação que pudesse melhorar a legislação, aprimorar políticas existentes, e/ou propor novas políticas para mitigar abusos e desperdícios com os recursos públicos, não aconteceu. Diante do atual quadro político, isto sugere que existe um “controle limitado por um desenho que permite ao Executivo ter o controle sob controle.” (LEMOS, 2007, P.52)

APÊNDICE

AMA 01, de 2014 – RELATOR: Senador Aníbal Diniz (PT/AC)

O Aviso nº 415/2014 (número original CMA) foi, após análise preliminar do Presidente da CMA, encaminhado para revisão e relatoria ao Senador Aníbal Diniz. Foi aberto um processo com todos os documentos que acompanhavam o aviso e protocolado como AMA 01, de 2014.

O referido aviso trata do Acórdão nº 713/2014-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 020.911/2013-0, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam. Esse Acórdão versa sobre a fiscalização na modalidade Acompanhamento de Conformidade, que tem por objetivo avaliar a renúncia tributária, concedida a partir do exercício de 2008, referente ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), bem como o impacto dessa renúncia nas diversas repartições de receitas tributárias federais, em especial, nas transferências dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municipais (FPM). Avalia as renúncias tributárias concedidas no período de 2008 a 2012.

O Senador Aníbal Diniz, em seu relatório, informou que o IPI e IR são impostos de competência da União. Registra, ainda, que o IPI, além de função arrecadadora, tem aplicabilidade extrafiscal e seletiva e o Governo estabelece e modifica as alíquotas desse Imposto com o objetivo de estimular ou desestimular o consumo de um produto determinado. Isso por vários motivos, dentre eles estimular determinado setor da economia.

Em seu relatório o Senador trouxe diversas explicações sobre os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, por estas unidades federativas serem afetadas pelas reduções nas alíquotas desses Impostos. Descreve e analisa os apontamentos e conclusões da equipe de auditoria do

TCU e, por fim, registra alguns aspectos não observados pelos técnicos da Corte de Contas.

Dessa forma, em seu voto, o relator expõe as recomendações que o TCU fez à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda; faz recomendações para que a Comissão tome conhecimento do referido relatório de auditoria, bem como solicite aos órgãos citados acima que enviem cópia dos estudos solicitados nas recomendações do Tribunal; e avalie, juntamente com a Comissão de Assuntos Econômicos, a possibilidade de apresentação de um projeto de lei complementar, com o intuito de que as propostas normativas concessoras de renúncia tributária de receita sejam acompanhadas de indicadores e metas esperadas com o benefício tributário, além do impacto sobre os repasses dos Fundos Constitucionais de Financiamento e outros Fundos. Após esses encaminhamentos, o parlamentar vota para que o processado seja remetido ao arquivo.

De forma resumida, o parlamentar faz os seguintes encaminhamentos à Comissão: i) Conhecimento da matéria e relatório; ii) solicitação de cópia dos documentos e estudos recomendados aos órgãos de governo, pelo TCU; iii) avaliação da oportunidade de elaboração de proposição, em conjunto com outra Comissão; e iv) arquivamento do processado.

As recomendações do Relator são relevantes no que se refere ao encaminhamento de avaliação e elaboração de uma proposição, em conjunto com a Comissão de Assuntos Econômicos. Aqui se verifica a ação propositiva na atividade de fiscalização ao analisar informações recebidas pelo órgão técnico que auxilia o Congresso, TCU. Essa recomendação, caso fosse atendida, originaria um Projeto de Lei do Senado com a proposta de alterar a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com o intuito de que as propostas normativas concessoras de renúncia tributária de receita sejam acompanhadas de demonstração pelo proponente dos objetivos pretendidos, indicadores e metas esperados com o benefício tributário, além do impacto sobre os repasses aos Fundos Constitucionais de Financiamentos, em observância aos princípios da publicidade e eficiência, insculpidos na Constituição Federal de 1988.

No entanto, a recomendação não foi atendida e a ação propositiva não foi consumada. Logo, a intenção de melhorar a legislação, aprimorar políticas existentes, e/ou propor novas políticas para mitigar abusos e desperdícios com os recursos públicos, não logrou êxito.

Com relação à solicitação de cópia dos estudos solicitados pelo TCU aos órgãos de governo, sugere-se que essa recomendação é inócua. Se o interesse espontâneo em revisar as análises do TCU é quase inexistente, no caso do ano de 2014 foi zero. Acredita-se que as cópias desses estudos solicitados pelo TCU, ao serem encaminhados à Comissão, também não despertarão interesse nos membros do colegiado da comissão. Ademais, faz-se necessário alertar que não foi analisado e não existe comprovação de que essas solicitações são efetivamente atendidas, se os documentos realmente são encaminhados à Comissão e se existe a análise desses documentos.

Outro fato que merece destaque é que, em alguns casos, o Parlamentar não comparece na reunião deliberativa em que a matéria está pautada, e um outro parlamentar, que não produziu o relatório e não estudou a matéria, é designado para relatar o Aviso *ad hoc*. Não existe uma discussão mais aprofundada sobre o tema e a votação acontece de forma simbólica, sem nenhum questionamento. O AMA 01, de 2014, foi analisado pelo Senador Aníbal Diniz, que produziu um extenso relatório, porém, no dia da votação da matéria na reunião deliberativa, foi relatado *ad hoc* pela Senadora Vanessa Grazziotin e o parecer aprovado pelo colegiado da CMA.

AMA 02, de 2014 – RELATORA: Senadora Ana Rita (PT/ES)

O Aviso nº 709/2014 (número original CMA) foi, após análise preliminar do Presidente da CMA, encaminhado para revisão e relatoria à Senadora Ana Rita. Foi aberto um processo com todos os documentos que acompanhavam o aviso e protocolado como AMA 02, de 2014.

O referido aviso encaminha o Acórdão nº 1311/2014-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 024.741/2012-4, acompanhado do

Relatório e Voto que o fundamentam. Esse Acórdão versa sobre a operação de crédito destinada a financiar a realização do Projeto da Arena Multiuso Pantanal, em Cuiabá/MT, celebrada entre o BNDES e o Estado do Mato Grosso, ação que se insere no esforço para a realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014.

Na análise do seu relatório, a Senadora Ana Rita informa que o Acórdão encaminhado trata especificamente das justificativas apresentadas pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA 2014 em Mato Grosso (SECOPA-MT), diante dos indícios de irregularidades e inconsistências nos valores e na composição dos serviços ajustados em um dos Termos Aditivos ao Contrato, relativo à construção da Arena, firmado entre o Governo do Estado do Mato Grosso e o Consórcio Santa Bárbara / Mendes Júnior, em atendimento à determinação anterior do Plenário do TCU. Informa, ainda, que os Ministros desse Tribunal votaram por não acatar, em grade parte, as justificativas apresentadas pela SECOPA-MT, além de registrarem que os inícios de irregularidades podem resultar em possível sobrepreço de aproximadamente R\$ 10,4 milhões.

A relatora informa que a egrégia corte de contas encaminhou cópia dessa deliberação ao Tribunal de Contas do Mato Grosso, acompanhado de todas as peças processuais, informando da necessidade de se avaliar os impactos aos cofres estaduais da perda referida no Acórdão. Ainda como decisão do TCU, a senadora informa que foi encaminhado, também, cópia do Acórdão a diversos órgãos.

Por fim, a Senadora Ana Rita considera que as providências cabíveis já foram adotadas pelo Tribunal de Contas da União e manifesta o seu voto pelo conhecimento do AMA 02, de 2014, por parte da CMA, e pelo seu arquivamento.

No caso do AMA 02, de 2014, verificou-se que as informações constantes do relatório da Senadora Ana Rita são incompletas e sugere que o Acórdão do TCU traz informações muito importantes sobre indícios de irregularidades, que podem resultar na perda de aproximadamente R\$ 10

milhões aos cofres do Estado de Mato Grosso. Na análise do relatório da senadora, percebe-se que ela não se aprofundou na revisão da matéria, não citou para quais órgãos o TCU solicitou o encaminhamento de cópia do Acórdão e julgou que todas providências cabíveis foram tomadas pela corte de contas.

Neste caso, verifica-se um desinteresse parlamentar em aprofundar a análise daquele tribunal e tomar uma iniciativa propositiva de correção ou melhoria das normas vigentes que pudessem mitigar as tentativas de desvio de recursos, conforme sugere os indícios de irregularidades apontados pelo TCU.

O AMA 02, de 2014, foi apreciado em reunião deliberativa da CMA sem discussão da matéria e com votação simbólica, que aprovou o parecer da Senadora Ana Rita.

AMA 03, de 2014 – RELATORA: Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)

O Aviso nº 355/2014 (número original CMA) foi, após análise preliminar do Presidente da CMA, encaminhado para revisão e relatoria à Senadora Vanessa Grazziotin. Foi aberto um processo com todos os documentos que acompanhavam o aviso e protocolado como AMA 03, de 2014.

O referido aviso encaminha o Acórdão nº 693/2014-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 032.624/2013-1, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam. Esse Acórdão versa sobre os resultados do Levantamento de Auditoria, efetuado por determinação da Presidência do TCU, com vistas a traçar um diagnóstico da área de saúde no Brasil.

O relatório da relatora informa que os resultados dessa Auditoria deram origem ao Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde 2013 (FISCSAÚDE 2013), com um conteúdo que apresenta amplo diagnóstico sobre a Saúde no Brasil, bem como informações sobre o estado atual da assistência à Saúde prestada no âmbito dos sistemas público e privado de saúde.

Ela registra o principais pontos que foram acordados entre os Ministros do TCU, dos quais destaca-se o encaminhamento de cópia do Acórdão a diversas comissões permanentes do Congresso Nacional, para ciência e adoção de providências cabíveis.

Na análise da matéria, a Senadora descreve o FISCSAÚDE 2013 e registra que os dados orçamentários constantes desse relatório estão de acordo com as normas vigentes que rege o tema. Ela destaca algumas inconsistências encontradas pelos técnicos do TCU na aplicação dos recursos em empreendimentos que não são amparados pela legislação de finanças, bem como o registro do montante que a União deixou de aplicar na área de saúde, conforme previsão orçamentária.

A Senadora faz uma análise aprofundada do FISCSAÚDE 2013, descreve todas as melhorias de indicadores na área de saúde, bem como os déficits existentes em alguns Estados; lista as dificuldades da “assistência hospitalar no SUS”; e, por fim, traz com certo detalhe de dados percentuais o aumento dos gastos em diversas áreas de saúde, promovido pelo Governo Federal.

Por fim, a Senadora Vanessa Grazziotin considerou que as questões apontadas no relatório constante no Acórdão referido, será objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas da União e propõe que, após conhecimento da Comissão, o processado seja arquivado.

No caso do AMA 03, de 2014, verificou-se que a revisão do relatório produzido pelos técnicos do TCU foi bem aprofundada e disponibilizou informações relevantes para uma possível ação de fiscalização e controle, com intuito de propor projetos e melhoria das normas vigentes que regem o tema. Ademais, o próprio TCU, nos encaminhamentos de cópia do Acórdão às Comissões, sugere que sejam adotadas providências cabíveis, além da ciência.

Neste caso, verifica-se que a Comissão perde uma oportunidade de atuação direcionada, com aprontamentos bem definidos e omite-se na

atividade de propor melhorias em áreas notadamente deficientes e carentes de aprimoramento legislativo.

O AMA 03, de 2014, foi apreciado em reunião deliberativa da CMA sem discussão da matéria e com votação simbólica, que aprovou o parecer da Senadora Vanessa Grazziotin.

AMA 04, de 2014 – RELATORA: Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)

O Aviso nº 660/2014 (número original CMA) foi, após análise preliminar do Presidente da CMA, encaminhado para revisão e relatoria à Senadora Vanessa Grazziotin. Foi aberto um processo com todos os documentos que acompanhavam o aviso e protocolado como AMA 04, de 2014.

O referido aviso encaminha o Acórdão nº 1171/2014-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 012.949/2013-2, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam. Esse Acórdão versa sobre Auditoria Operacional, com o objetivo de avaliar a Segurança Energética do País.

A senadora, logo no início do seu relatório, informa que a auditoria realizada pelo TCU concluiu pela existência de fortes indícios de que a capacidade de geração de energia elétrica no país configura-se estruturalmente insuficiente para garantir a segurança energética dentro dos parâmetros estabelecidos pelo (Conselho Nacional de Política Energética) CNPE.

Informa, ainda, que a auditoria do TCU também aponta para os prejuízos que o País vem sofrendo com a opção de não se construírem mais usinas hidrelétricas com reservatórios de acumulação, que permitem manter a produção de energia elétrica mesmo nos períodos secos.

A relatora registra as decisões exaradas pelo plenário do TCU, que demanda aos órgãos responsáveis as medidas necessárias para corrigir os problemas encontrados.

Por fim, a relatora considera que o encaminhamento das soluções dados pelo TCU são corretos e cita que cabe à comissão continuar acompanhando os relatórios da Corte de Contas. Ademais, em seu voto, sugere que a comissão já tomou conhecimento da matéria e encaminha pelo arquivamento do Aviso nº 4, de 2014.

Neste caso, novamente verifica-se que a Comissão perde a oportunidade de atuação direcionada, com apontamentos bem definidos pelo TCU e omite-se na atividade de propor melhorias em áreas notadamente deficientes e carentes de aprimoramento legislativo.

O AMA 04, de 2014, foi apreciado em reunião deliberativa da CMA sem discussão da matéria e com votação simbólica, que aprovou o parecer da Senadora Vanessa Grazziotin.

AMA 05, de 2014 – RELATOR: Senador Ataídes (PSDB/TO)

O Aviso nº 984/2014 (número original CMA) foi, após análise preliminar do Presidente da CMA, encaminhado para revisão e relatoria ao Senador Ataídes Oliveira. Foi aberto um processo com todos os documentos que acompanhavam o aviso e protocolado como AMA 05, de 2014.

O referido aviso encaminha o Acórdão nº 2316/2014-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 029.387/2013-2, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam. Esse Acórdão versa sobre Auditoria Operacional realizada no Sistema Elétrico Brasileiro, envolvendo a Agência Nacional de Energia Elétrica, as Centrais Elétricas Brasileiras S.A., a Empresa Brasileira de Pesquisa Energética e o Ministério de Minas e Energia.

Na tramitação do Aviso nº 984/2014, ocorreu um fato relevante. Após leitura do Aviso em sessão deliberativa da Comissão e determinação do Presidente que o Aviso deveria ser encaminhado para revisão, foi recebido um novo Aviso do TCU, nº 1188/2014, referente a despacho relacionado ao mesmo processo do Aviso nº 984/2014. O despacho se refere ao pedido de

reexame interposto pela Agência Nacional de Energia Elétrica, que suspendeu efeitos do Acórdão nº 2316/2014.

Esse fato interveniente, que ocorreu em 16 de dezembro de 2014 acabou por atrasar a tramitação do referido Aviso, que só foi despachado para o gabinete do relator em 31 de março de 2015. Assim o Aviso encontra-se em fase de análise e ainda não devolvido para a secretaria da Comissão, apesar de o prazo regimental ter se esgotado.

AMA 06, de 2014 – RELATORA: Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)

O Aviso nº 804/2014 (número original CMA) foi, após análise preliminar do Presidente da CMA, encaminhado para revisão e relatoria à Senadora Vanessa Grazziotin. Foi aberto um processo com todos os documentos que acompanhavam o aviso e protocolado como AMA 06, de 2014.

O referido aviso encaminha o Acórdão nº 1608/2014-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 009.205/2013-6, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam. Esse Acórdão versa as fiscalizações dos estágios dos financiamentos federais, a situação das obras de construção e reforma de estádios, mobilidade urbana, portos e aeroportos, prevista na Matriz de Responsabilidades da Copa, além da situação dos projetos e investimentos em telecomunicações, segurança pública e defesa para a Copa do Mundo de 2014.

Este Aviso foi lido no final do ano, despachado para o gabinete da relatora em dezembro de 2014, e coincidiu com o fim do ano legislativo. Conforme determinação regimental, os processados devem ser devolvidos para a secretaria da comissão ao término do ano legislativo, para as providências regimentais. Dessa forma, o processado só retornou para a análise da relatora em 31 de março de 2015 e, assim, o Aviso encontra-se em fase de análise e ainda não devolvido para a secretaria da Comissão, apesar de o prazo regimental ter se esgotado.

AMA 07, de 2014 – RELATORA: Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)

O Aviso nº 834/2014 (número original CMA) foi, após análise preliminar do Presidente da CMA, encaminhado para revisão e relatoria à Senadora Vanessa Grazziotin. Foi aberto um processo com todos os documentos que acompanhavam o aviso e protocolado como AMA 07, de 2014.

O referido aviso encaminha o Acórdão nº 1662/2014-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 004.185/2014-5, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam. Esse Acórdão traz a análise da Auditoria cujo objetivo foi auferir o nível de aderência da Matriz de Responsabilidades, publicada pela Autoridade Pública Olímpica, à Lei 12.396/2011, e identificar riscos à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

A senadora traz, em seu relatório, a transcrição, na íntegra, do item 9.1. do Acórdão, em que trata das principais recomendações do TCU. Em seguida, ela vota pelo arquivamento do Aviso, juntamente com os documentos que o acompanham.

No relatório de revisão deste Aviso, verifica-se que não houve sequer análise dos documentos enviados pelo TCU. Na leitura da transcrição, percebe-se que a corte de contas fez recomendações a órgãos de governo, e alguma medida propositiva poderia ser adotada pela comissão. Novamente sugere-se que a comissão foi omissa na atividade de controle, ao ignorar as informações enviadas pelo TCU.

O AMA 07, de 2014, foi apreciado em reunião deliberativa da CMA sem discussão da matéria e com votação simbólica, que aprovou o parecer da Senadora Ana Rita.

AMA 08, de 2014 – RELATOR: Senador João Capiberibe (PSB/AP)

O Aviso nº 944/2014 (número original CMA) foi, após análise preliminar do Presidente da CMA, encaminhado para revisão e relatoria ao Senador João Capiberibe. Foi aberto um processo com todos os documentos que acompanhavam o aviso e protocolado como AMA 08, de 2014.

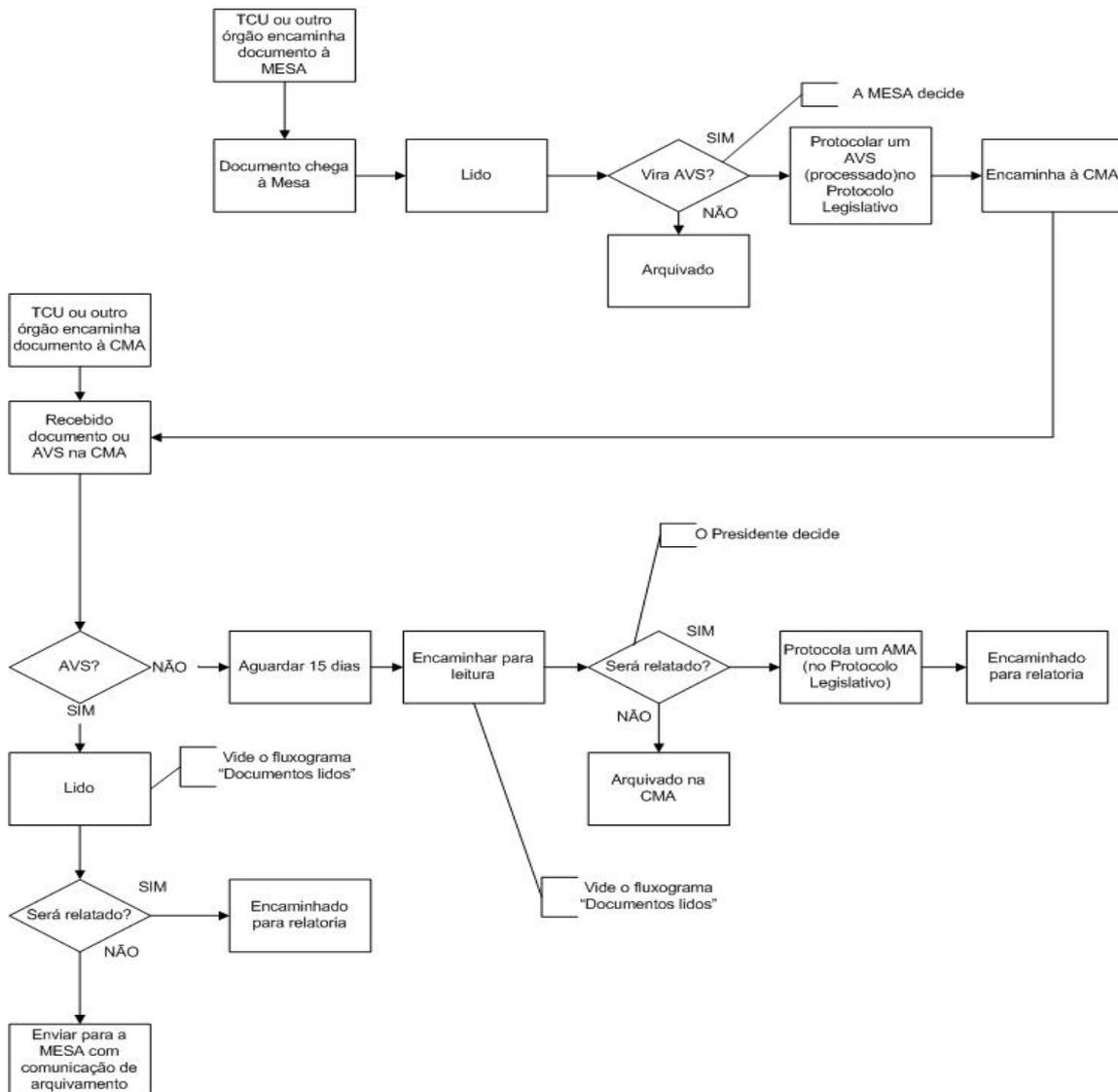
O referido aviso encaminha o Acórdão nº 2176/2014-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 046.126/2012-0, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam. Esse Acórdão versa sobre auditoria operacional a fim de avaliar o processo de concessão florestal federal, autorizado pelo acórdão nº 3494/2012 - TCU - Plenário (TC 046.126/2012-0).

Este Aviso foi lido no final do ano, despachado para o gabinete do relator em dezembro de 2014, e coincidiu com o fim do ano legislativo. Conforme determinação regimental, os processados devem ser devolvidos para a secretaria da comissão ao término do ano legislativo, para as providências regimentais. Dessa forma, o processado só retornou para a análise da relatora em 31 de março de 2015 e, assim, o Aviso encontra-se em fase de análise e ainda não devolvido para a secretaria da Comissão, apesar de o prazo regimental ter se esgotado.

ANEXO

FLUXOGRAMA 1 – PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS NO TRATAMENTO DOS AVISOS

OS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS NO TRATAMENTO DOS AVISOS



REFERÊNCIAS

Brasil, 2014. Brasil. Congresso Nacional. Presidência. Relatório da Presidência : Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Renan Calheiros. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2014.

Bittencourt, 2009. Bittencourt, Fernando. O controle e a construção de capacidade técnica institucional no Parlamento - elementos para um marco conceitual. (Texto para Discussão nº 57 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa). Brasília: Senado Federal, 2009. Disponível em http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm.

Bittencourt, 2012. Bittencourt, Fernando. Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão : um quadro de referência para estudos de orçamento e controle (Texto para Discussão nº 112 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa). Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

Figueiredo, 2001. Figueiredo, Argelina Cheibub. *Instituições e Política no Controle do Executivo.* In Dados, 44 (4), 2001. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001.

Figueiredo & Limongi, 2008. Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. Política orçamentária e presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2008.

Figueiredo & Limongi, 1999. Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro:FGV Editora, 1999.

Lemos, 2005. Lemos, Leany Barreiro. *Como o Congresso brasileiro controla o Executivo ? . O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle.* In Llanos & Mustapic, 2005.

Lemos, 2008. Lemos, Leany Barreiro (org.) O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte. Brasília: Unilegis/Senado Federal, 2008.

Lemos & Llanos, 2008. Lemos, Leany Barreiro & Llanos, Mariana. *O Senado e as aprovações de autoridades dois pontos um estudo comparativo de Argentina e Brasil*. In Lemos, 2008.

Montesquieu, 2004. O espírito das leis : as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. São Paulo : Saraiva, 2004.

Senado Federal, 2009. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Ato CMA nº 02, de 2009. Aprovado na 44ª Reunião Extraordinária da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura, realizada em 8 de dezembro de 2009.